



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Prop. 97 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.  
(sentralbankloven)





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Prop. 97 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.  
(sentralbankloven)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold..</b>	7	4.4.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	31
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget ....</b>	11	4.4.3	Høringsinstansenes syn .....	31
2.1	Utviklingslinjer i sentralbankens ansvar og oppgaver .....	11	4.4.4	Departementets vurderinger .....	31
2.1.1	Innledning .....	11	4.5	Informasjon til statsmyndighetene	31
2.1.2	Utvikling i sentralbankens stilling	11	4.5.1	Gjeldende rett .....	31
2.1.3	Rolledelingen i den økonomiske politikken .....	12	4.5.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	32
2.1.4	Arbeidet med finansiell stabilitet ..	13	4.5.3	Høringsinstansenes syn .....	33
2.2	Valg av Norges Bank som forvalter av SPU .....	13	4.5.4	Departementets vurderinger .....	33
2.3	Sentralbanklovutvalgets mandat og utredning .....	13	4.6	Informasjon til offentligheten .....	34
2.4	Høring .....	15	4.6.1	Gjeldende rett .....	34
2.5	Meld. St. 7 (2018–2019) Om ny sentralbanklov .....	16	4.6.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	35
<b>3</b>	<b>Norges Banks formål og virksomhet .....</b>	18	4.6.3	Høringsinstansenes syn .....	35
3.1	Landets sentralbank .....	18	4.6.4	Departementets vurderinger .....	35
3.1.1	Gjeldende rett .....	18	4.7	Rapportering til Stortinget .....	36
3.1.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	18	4.7.1	Gjeldende rett .....	36
3.1.3	Høringsinstansenes syn .....	18	4.7.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	36
3.1.4	Departementets vurderinger .....	19	4.7.3	Høringsinstansenes syn .....	36
3.2	Formål og virksomhet .....	19	4.7.4	Departementets vurderinger .....	37
3.2.1	Innledning .....	19	4.8	Kreditt til staten .....	37
3.2.2	Gjeldende rett .....	19	4.8.1	Gjeldende rett .....	37
3.2.3	Formål .....	20	4.8.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	37
3.2.4	Norges Banks virksomhet .....	22	4.8.3	Høringsinstansenes syn .....	38
<b>4</b>	<b>Forholdet til statsmyndighetene</b>	26	4.8.4	Departementets vurderinger .....	38
4.1	Innledning .....	26	4.9	Disponering av Norges Banks overskudd .....	38
4.2	Regjeringen fastsetter operative mål for Norges Bank .....	27	4.9.1	Gjeldende rett .....	38
4.2.1	Gjeldende rett .....	27	4.9.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	39
4.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	27	4.9.3	Høringsinstansenes syn .....	39
4.2.3	Høringsinstansenes syn .....	27	4.9.4	Departementets vurderinger .....	39
4.2.4	Departementets vurderinger .....	28	<b>5</b>	<b>Pengeenheten og lovens virkeområde .....</b>	40
4.3	Uavhengighet i bruken av virkemidler og høy terskel for instruksjon .....	28	5.1	Pengeenheten og dens internasjonale verdi .....	40
4.3.1	Gjeldende rett .....	28	5.1.1	Gjeldende rett .....	40
4.3.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	29	5.1.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	40
4.3.3	Høringsinstansenes syn .....	29	5.1.3	Høringsinstansenes syn .....	41
4.3.4	Departementets vurderinger .....	30	5.1.4	Departementets vurderinger .....	41
4.4	Plikt til å gi råd .....	30	5.2	Sentralbanklovens virkeområde ..	41
4.4.1	Gjeldende rett .....	30	5.2.1	Gjeldende rett .....	41
			5.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	42
			5.2.3	Høringsinstansenes syn .....	42
			5.2.4	Departementets vurderinger .....	42

<b>6</b>	<b>Norges Banks organisasjon.....</b>	<b>43</b>	<b>7</b>	<b>Virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet.....</b>	<b>84</b>
6.1	Styringsmodell .....	43			
6.1.1	Innledning .....	43			
6.1.2	Arbeidsoppgaver i hovedstyre og komité .....	44	7.1	Innledning .....	84
6.1.3	Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefenes roller og oppgaver ...	50	7.2	Kreditt fra og innskudd i sentralbanken .....	84
6.2	Nærmere om hovedstyrets sammensetning, saksbehandling mv. ....	52	7.2.1	Gjeldende rett .....	84
6.2.1	Hovedstyrets sammensetning, oppnevning mv. ....	52	7.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	85
6.2.2	Hovedstyrets saksbehandling .....	55	7.2.3	Høringsinstansenes syn .....	86
6.3	Nærmere om komiteens sammensetning, saksbehandling mv. ....	57	7.2.4	Departementets vurderinger .....	86
6.3.1	Komiteens sammensetning, oppnevning mv. ....	57	7.3	Sentralbankens kjøp, salg og utstedelse av verdipapirer .....	87
6.3.2	Komiteens saksbehandling .....	59	7.3.1	Gjeldende rett .....	87
6.3.3	Adgang til å etablere to komiteer ..	60	7.3.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	87
6.4	Nærmere om bankens daglige ledelse .....	60	7.3.3	Høringsinstansenes syn .....	87
6.4.1	Ansettelse av sentralbanksjef og visesentralbanksjefer, inkludert ansettelsesperiode .....	60	7.3.4	Departementets vurderinger .....	87
6.4.2	Daglig ledelse av sentralbanken ...	62	7.4	Forvaltningen av valutareservene	88
6.4.3	Vilkår for avskjed for sentralbanksjefen mv. ....	64	7.4.1	Gjeldende rett .....	88
6.4.4	Daglig ledelse av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland .....	65	7.4.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	88
6.5	Budsjett, tilsyn og kontroll .....	67	7.4.3	Høringsinstansenes syn .....	88
6.5.1	Generelt om tilsynet med virksomheten i Norges Bank .....	67	7.4.4	Departementets vurderinger .....	89
6.5.2	Representantskapets oppnevning, sammensetning, oppgaver, saksbehandling mv. ....	69	7.5	Makroregulering .....	89
6.5.3	Fastsettelse av Norges Banks budsjett .....	77	7.5.1	Gjeldende rett .....	89
6.5.4	Bankens årsberetning, årsregnskap og protokoller .....	78	7.5.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	90
6.5.5	Revisjon og internrevisjon .....	79	7.5.3	Høringsinstansenes syn .....	90
6.6	Representasjon utad .....	81	7.5.4	Departementets vurderinger .....	91
6.6.1	Gjeldende rett .....	81	<b>8</b>	<b>Betalingsystemet og annen finansiell infrastruktur .....</b>	<b>93</b>
6.6.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	81	8.1	Overvåkning og tilsyn .....	93
6.6.3	Høringsinstansene syn .....	81	8.1.1	Gjeldende rett .....	93
6.6.4	Departementets vurderinger .....	81	8.1.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	93
6.7	Bankens ansatte .....	82	8.1.3	Høringsinstansenes syn .....	94
6.7.1	Gjeldende rett .....	82	8.1.4	Departementets vurderinger .....	95
6.7.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	82	8.2	Enerett til utstedelse av sedler og mynter. Sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel .....	97
6.7.3	Høringsinstansene syn .....	82	8.2.1	Gjeldende rett .....	97
6.7.4	Departementets vurderinger .....	83	8.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	97
			8.2.3	Høringsinstansenes syn .....	98
			8.2.4	Departementets vurderinger .....	99
			8.3	Tilbaketrekking av sedler og mynt .....	99
			8.3.1	Gjeldende rett .....	99
			8.3.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	99
			8.3.3	Høringsinstansenes syn .....	100
			8.3.4	Departementets vurderinger .....	100

8.4	Minnemynt og sirkulasjonsmynt med spesialpreg .....	100	10.2	Norges Bank og offentleglova .....	113
8.4.1	Gjeldende rett .....	100	10.2.1	Gjeldende rett .....	113
8.4.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	101	10.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	114
8.4.3	Høringsinstansenes syn .....	101	10.2.3	Høringsinstansenes syn .....	114
8.4.4	Departementets vurderinger .....	103	10.2.4	Departementets vurderinger .....	114
8.5	Elektroniske sentralbankpenger ..	104	10.3	Taushetsplikt .....	114
8.5.1	Gjeldende rett .....	104	10.3.1	Gjeldende rett .....	114
8.5.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	104	10.3.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	115
8.5.3	Høringsinstansenes syn .....	104	10.3.3	Høringsinstansenes syn .....	115
8.5.4	Departementets vurdering .....	104	10.3.4	Departementets vurderinger .....	115
<b>9</b>	<b>Øvrig virksomhet.....</b>	<b>105</b>	10.4	Opplysningsplikt .....	116
9.1	Statens bank .....	105	10.4.1	Gjeldende rett .....	116
9.1.1	Gjeldende rett .....	105	10.4.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	116
9.1.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	106	10.4.3	Høringsinstansenes syn .....	117
9.1.3	Høringsinstansenes syn .....	107	10.4.4	Departementets vurderinger .....	117
9.1.4	Departementets vurderinger .....	107	10.5	Tvangsmulkt .....	119
9.2	Beskyttelsestiltak .....	107	10.5.1	Gjeldende rett .....	119
9.2.1	Gjeldende rett .....	107	10.5.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	119
9.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	108	10.5.3	Høringsinstansenes syn .....	120
9.2.3	Høringsinstansenes syn .....	108	10.5.4	Departementets vurderinger .....	120
9.2.4	Departementets vurderinger .....	108	10.6	Straff .....	120
9.3	Internasjonale avtaler .....	108	10.6.1	Gjeldende rett .....	120
9.3.1	Gjeldende rett .....	108	10.6.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	120
9.3.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	109	10.6.3	Høringsinstansenes syn .....	120
9.3.3	Høringsinstansenes syn .....	109	10.6.4	Departementets vurderinger .....	120
9.3.4	Departementets vurderinger .....	109	<b>11</b>	<b>Endringer i lov om Statens pensjonsfond.....</b>	<b>121</b>
9.4	Kreditt til tillitsvalgte og ansatte i Norges Bank .....	110	11.1	Innledning .....	121
9.4.1	Gjeldende rett .....	110	11.2	Styrking av rammeverket for Statens pensjonsfond .....	122
9.4.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	110	11.2.1	Gjeldende rett .....	122
9.4.3	Høringsinstansenes syn .....	110	11.2.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	124
9.4.4	Departementets vurderinger .....	111	11.2.3	Høringsinstansenes syn .....	125
9.5	Deponeringsloven .....	111	11.2.4	Departementets vurderinger .....	125
9.5.1	Gjeldende rett .....	111	11.3	Departementets kompetanse til å utpeke forvalter av SPU mv. ....	128
9.5.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	111	11.3.1	Rettslig grunnlag .....	128
9.5.3	Høringsinstansenes syn .....	111	11.3.2	Departementets vurderinger .....	131
9.5.4	Departementets vurderinger .....	111	11.4	Uttak fra SPU for likviditetsformål – beredskap .....	134
<b>10</b>	<b>Forholdet til annen lovgiving, taushetsplikt, sanksjoner mv. .</b>	<b>112</b>	11.4.1	Gjeldende rett .....	134
10.1	Forholdet til forvaltningsloven .....	112	11.4.2	Departementets vurderinger .....	135
10.1.1	Gjeldende rett .....	112	11.5	Etikkrådets behandling av personopplysninger .....	135
10.1.2	Sentralbanklovutvalgets vurderinger .....	112	11.5.1	Bakgrunn .....	135
10.1.3	Høringsinstansenes syn .....	112	11.5.2	Departementets vurderinger .....	137
10.1.4	Departementets vurderinger .....	113	11.6	Øvrige forslag .....	138
			11.6.1	Innledning .....	138

11.6.2	Gjeldende rett og sentralbanklov- utvalgets vurderinger .....	139	13.2	Endringer i lov om tvangsfullbyrdelse .....	159
11.6.3	Departementets vurderinger .....	139	13.3	Endringer i lov om Statens pensjonsfond .....	159
<b>12</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>141</b>	13.4	Endringer i lov om Folketrygdfondet .....	160
<b>13</b>	<b>Merknader til lovbestemmelsene.....</b>	<b>142</b>	13.5	Endringer i lov om finansforetak og finanskonsern .....	160
13.1	Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. ....	142		<b>Forslag til lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) .....</b>	<b>162</b>





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Prop. 97 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)

*Tilråding fra Finansdepartementet 10. april 2019,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til en ny lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). Proposisjonen omhandler også endringer i lov om Statens pensjonsfond og noen andre lover. Forslaget bygger på sentralbanklovutvalgets utredning NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*.

Sentrale spørsmål i utredningen ble drøftet i Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov*. Regjeringen konkluderte her med at Norges Bank fortsatt skal være operativ forvalter av Statens pensjonsfond utland, at det bør opprettes en fagkomité for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og at tilsynet med Norges Bank fortsatt bør ligge til representantskapet, som videreføres uendret. I meldingen sluttet regjeringen seg videre til hovedtrekkene i utvalgets forslag til formålsbestemmelse for sentralbankvirksomheten og Norges Banks forhold til statsmyndighetene. Det ble også konkludert med at sentralbanksjefen bør lede både hovedstyret og fagkomiteen, og at samtlige medlemmer i disse organene bør utpekes av

Kongen i statsråd. Stortinget sluttet seg 19. februar 2019 til finanskomiteens innstilling (Innst. 165 S (2018–2019)) til meldingen.

Den nye loven vil erstatte lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). Norges Banks oppgaver er betydelig endret siden dagens sentralbanklov ble vedtatt. Blant annet er pengepolitikken lagt om fra fastkurs til inflasjonsmål, og banken har fått oppgaven med å forvalte Statens pensjonsfond utland.

I forslaget til ny sentralbanklov videreføres i stor grad gjeldende styringsstruktur for Norges Bank, med tillegg av en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Bankens oppgaver og virkemidler videreføres også. Norges Banks oppgave med å forvalte Statens pensjonsfond utland kommer tydeligere frem enn i dagens lov. Lovforslaget bygger på sentralbanklovutvalgets lovutkast for modell C.

Bakgrunnen for lovforslaget omtales i *kapittel 2*. Her redegjøres det nærmere for sentralbanklovutvalgets mandat og utredning, høringen og Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov*.

Departementet trekker også opp noen utviklingslinjer i sentralbankens ansvar og oppgaver, og redegjør for valget av Norges Bank som forvalter av Statens pensjonsfond utland. Sistnevnte er mer utførlig omtalt i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 2.3 og 2.4.

*Kapittel 3* i proposisjonen omhandler Norges Banks formål og virksomhet. Sammenlignet med gjeldende sentralbanklov foreslår departementet et tydeligere skille mellom målene for sentralbankvirksomheten og hvilke ansvarsområder og virkemidler banken har. Formålet for sentralbankvirksomheten skal være å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingsystem. Videre skal sentralbanken bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Departementet foreslår at Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken, og at Norges Bank også skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Sentrale virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet er å ta imot innskudd og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor. Andre oppgaver omfatter utstedelse av pengesedler og mynter, å legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og å overvåke betalingssystemet. Dette er i hovedsak videreføring av gjeldende rett og praksis. Det foreslås lovfestet at Norges Bank eier og forvalter landets offisielle valutaeserver. Dagens generalklausul om at banken ellers kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank foreslås videreført. Departementet foreslår videre en ny bestemmelse om at Kongen i statsråd gis myndighet til å legge nye oppgaver til banken. Slike oppgaver må ligge innenfor rammene av Norges Banks formål.

I proposisjonens *kapittel 4* omtales forholdet til statsmyndighetene. Synet på sentralbankens forhold til regjering og storting har endret seg over tid. Departementet deler sentralbanklovutvalgets vurdering av at Norges Bank fortsatt bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål. Departementet foreslår at Kongen i statsråd (regjeringen) også fremover gis adgang til å fastsette operative mål for Norges Bank innenfor de rammene som følger av sentralbankloven, for eksempel operativt mål for pengepolitikken fastsatt i forskrift for pengepolitikken. Videre foreslår departementet, i tråd med utvalgets forslag, at regjeringen ikke skal kunne instruere banken i sin virksomhet etter sentralbankloven, unntatt i ekstraordinære situasjoner. Det innebærer en høy terskel for instruksjon.

Informasjonsplikten som foreslås for banken er vid. Banken skal ha plikt til å informere offentligheten om grunnlaget for sine beslutninger og om virksomheten som er omfattet av bankens formål. Banken skal videre ha plikt til å uttale seg om spørsmål den blir forelagt av departementet, til å gi råd dersom det er behov for tiltak av andre for å oppfylle bankens formål, samt til å informere departementet om saker av viktighet. Dagens plikt for banken til å forelegge saker av særlig viktighet for departementet før banken treffer vedtak i saken, foreslås ikke videreført.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre gjeldende rett når det gjelder departementets plikt til å gi meddelelse til Stortinget om virksomheten i Norges Bank, representantskapets plikt til å rapportere til Stortinget om tilsynet med banken og Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse.

Forbudet mot at Norges Bank yter kreditt direkte til staten foreslås videreført. Videre stiller departementet seg bak utvalgets forslag om at det bør fremgå av ny sentralbanklov at Norges Bank skal ha en egenkapital som er tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål, og at regjeringen fastsetter retningslinjer for avsetninger og disponering av bankens overskudd.

I *kapittel 5* omtales pengeenheten og dens internasjonale verdi, samt sentralbanklovens virkeområde. I motsetning til utvalgets forslag legges det ikke opp til å videreføre en særskilt bestemmelse om kronens kursordning, ettersom kursordningen vil følge av og eventuelt bli definert i det operative målet for pengepolitikken som regjeringen fastsetter.

*Kapittel 6* omhandler Norges Banks organisasjon. Dette omfatter lovens kapittel 2 og kapittel 4. I lovforslaget videreføres gjeldende styringsstruktur for banken i stor grad, med tillegg av en komité med ansvar for pengepolitikken og oppgaver innen finansiell stabilitet av makroøkonomisk karakter. I tråd med Stortingets tilslutning til det som ble varslet i Meld. St. 7 (2018–2019), følger departementet ikke opp sentralbanklovutvalgets forslag om å ha ett komitémedlem fra administrasjonen som utpekes av hovedstyret. I stedet foreslås det at begge visesentralbanksjefene skal sitte i komiteen. Departementet legger opp til at de eksterne medlemmenes tilknytning til banken bør være i form av et verv, og at medlemmene bør ha sitt hovedvirke utenfor banken. Både hovedstyret og fagkomiteen skal ledes av sentralbanksjefen.

Hovedstyret vil etter forslaget ha tilsvarende ansvar for styringen og driften av Norges Bank

som hovedstyret har i dag, med unntak av de saker som ligger til komiteen. Innen finansiell stabilitet vil ansvaret for betalingssystemet og den finansielle infrastrukturen og utlån på særskilte vilkår fortsatt ligge til hovedstyret. Antall hovedstyremedlemmer økes fra åtte til ni og omfatter sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og seks eksterne medlemmer, alle oppnevnt av Kongen i statsråd. Dette sikrer eksternt flertall også i administrative saker, der to representanter fra de ansatte deltar. I motsetning til i utvalgets forslag foreslås det at disse skal delta også i behandlingen av budsjettsaker. Ordningen med vararepresentanter videreføres ikke. Sentralbanksjefens rolle som daglig leder klargjøres i lovforslaget. Dagens praksis med at hovedstyret ansetter en daglig leder for bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland lovfestes. Videre lovfestes vilkår for at bankens ledelse og de eksterne medlemmene av komiteen skal kunne avskjediges eller løses fra sine verv.

Representantskapets tilsynsrolle samt oppgavene med å fastsette budsjett og regnskap videreføres som i dag. Kompetansen som representantskapet i dag har til å bestemme at forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier, legges etter forslaget til hovedstyret.

I proposisjonen foreslås det mer utførlige saksbehandlingsbestemmelser for bankens organer enn det som følger av sentralbankloven i dag. Bestemmelsene bygger blant annet på bestemmelser i allmennaksjeloven, men er noe forenklet.

*Kapittel 7* omhandler virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. I proposisjonen foreslås det i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett for de ulike virkemidlene banken har til rådighet, men med enkelte presiseringer. Det åpnes for at flere foretak i finansiell sektor enn i dag generelt kan tilbys konto, dersom Norges Bank mener at det fremmer formålet for sentralbankvirksomheten. Det foreslås videre en lovfesting av krav til betryggende sikkerhet for den kreditt banken yter. Departementet foreslår at adgangen til utstedelse og kjøp og salg av finansielle instrumenter videreføres i ny sentralbanklov, samt at Norges Bank bestemmer hvor store de offisielle valutaeservene skal være og hvordan de skal plasseres.

Sentralbanklovutvalget foreslo konkrete bestemmelser i finansforetaksloven om at Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å utarbeide beslutningsgrunnlag og treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer og å fastsette forskrift

om krav til nye utlån med pant i bolig. Departementet foreslår i stedet en mer generelt utformet bestemmelse for å kunne ivareta de ulike virkemidlene som det over tid kan vurderes formålstjenlig å delegere.

I *kapittel 8* foreslår departementet at Norges Banks ansvar for betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur gjøres tydeligere i ny sentralbanklov. Dette gjelder blant annet bankens ansvar som oppgjørsbank på øverste nivå, og ansvar for å bidra til beredskapsløsninger.

Departementet foreslår en videreføring av Norges Banks enerett til å utstede norske pengesedler og mynter og at banken bestemmer sedlenes og myntenenes pålydende og utforming. Departementet foreslår også å videreføre at Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge. Minnemyntinstituttet i dagens sentralbanklov § 16 foreslås ikke videreført. Bankens vil fortsatt ha adgang til å markere begivenheter i form av sirkulasjonsmynt med spesialpreg eller unntaksvis ved utgivelse av minnemynter.

*Kapittel 9* omhandler bankens øvrige virksomhet. Dette omfatter blant annet bestemmelsen om Norges Bank som statens bank. Departementet foreslår at departementets adgang til å pålegge banken å utføre finansielle tjenester for staten videreføres, men at oppgavene med statsgjeldforvaltningen og kontoordningen, som departementet i dag har pålagt banken, skal følge direkte av loven. I dag godtgjøres Norges Bank tilsvarende kostnadene banken pådrar seg ved utførelsen av tjenestene som statens bank. Departementet foreslår at dette videreføres med unntak for oppgavene som nå vil følge direkte av loven. Kostnadene for disse oppgavene bør dekkes over bankens drift.

I motsetning til i utvalgets forslag legges det opp til å videreføre gjeldende rett om at departementet skal godkjenne internasjonale avtaler. Departementet foreslår videre at Kongen i statsråd i ekstraordinære tilfeller kan pålegge Norges Bank å delta i kredittavtaler med andre stater og internasjonale organisasjoner.

I *kapittel 10* omhandles forholdet til annen lovgivning, taushetsplikt, sanksjoner mv. I proposisjonen foreslås det klargjort at bankens vedtak i saker om kreditt til og innskudd fra banker mv. er unntatt fra klageadgang etter forvaltningsloven. Det samme gjelder vedtak om oppsigelse eller avskjed. Departementet foreslår videre å lovfeste en adgang til å unnta saksforberedende dokumenter som utveksles mellom Norges Bank og Finansdepartementet, og mellom Norges Bank og Finanstilsynet, fra innsyn. Gjeldende taushets-

pliktbestemmelse i sentralbankloven videreføres med enkelte endringer. Departementet foreslår å videreføre bestemmelser om opplysningsplikt til Norges Bank, med enkelte endringer, herunder at flere foretak enn etter dagens lov kan pålegges en opplysningsplikt til banken.

*Kapittel 11* omhandler endringer i lov om Statens pensjonsfond. I samsvar med utvalgets forslag, og Stortingets tilslutning til omtalene av dette i Meld. St. 7 (2018–2019), foreslås det enkelte endringer med sikte på å styrke rammeverket for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Dette omfatter presisering av formålet med sparingen i Statens pensjonsfond og målet med investeringene, samt krav om at investeringer av Statens pensjonsfond utland skal skje utenfor Norge og i utenlandsk valuta. Gjeldende praksis om at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i Statens pensjonsfond utland foreslås lovfestet. I forslaget inngår også enkelte redaksjonelle endringer i lov om Statens pensjonsfond.

Videre omtales tre forslag for beredskapsformål. Det ene forslaget omhandler en snever adgang for på nærmere vilkår å låne midlertidig for tilfeller der staten har betydelige likviditetsproblemer, herunder et forslag om delegering av slik kompetanse til Kongen i statsråd når det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke. Departementet ber videre om Stortingets tilslutning til at departementet etter lov om Statens pensjonsfond har kompetanse til å utpeke en annen forvalter av Statens pensjonsfond utland enn Norges Bank i en krisesituasjon. Departementet uttrykker i den forbindelse at det anser at departementets kompe-

tanse også omfatter det å kunne pålegge Norges Bank oppgaver for beredskapsformål og som naturlig hører sammen med forvaltningsoppgaven banken er pålagt. Det foreslås også at Kongen i statsråd gis myndighet til å benytte midlene i Statens pensjonsfond utland som finansiering dersom kontoordningen i Norges Bank (statens folio-konto) i en krisesituasjon ikke er tilgjengelig.

Det foreslås en hjemmel i lov om Statens pensjonsfond for departementet til å gi forskrifter om Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Banks behandling av personopplysninger mv. Disse organenes arbeid med retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands portefølje medfører at de må kunne innhente og behandle informasjon om personer med tilknytning til selskap som utredes. Slik informasjon kan utgjøre sensitive personopplysninger, noe som det i henhold til EUs personvernforordning (GDPR) kreves særskilt hjemmel i nasjonal rett for å kunne behandle.

I proposisjonens *kapittel 12* omtales de økonomiske og administrative konsekvensene av departementets lovforslag. Lovforslaget ventes ikke å medføre betydelige administrative eller økonomiske konsekvenser for private parter eller offentlige myndigheter. Opprettelse av en fagkomité vil gi noen administrative konsekvenser i Norges Bank. Forslaget vil imidlertid ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser i Norges Bank. Forslaget vil i seg selv heller ikke ha vesentlige konsekvenser når det gjelder forventet avkastning og risiko for Statens pensjonsfond utland.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Utviklingslinjer i sentralbankens ansvar og oppgaver

---

#### 2.1.1 Innledning

Da Norges Bank ble opprettet i 1816, ble banken gitt i oppgave å ta hånd om pengevesenet på Stortingets vegne. Med utgangspunkt i Grunnloven ble banken satt opp som en privat aksjebank for at den skulle være uavhengig i sitt daglige virke. Utover på 1800-tallet var banken sentral i å utvikle det norske bankvesenet, men først på 1890-tallet tok banken en aktiv rolle i å stabilisere det finansielle systemet. Loven om Norges Bank fra 1892 ble stående til dagens lov trådte i kraft i 1985.

Arbeidet med gjeldende sentralbanklov startet allerede med nedsettelsen av et lovutvalg i 1967. Utvalgets innstilling ble lagt frem i NOU 1983: 39 *Lov om Norges Bank og pengevesenet*. Da lovutvalget ble nedsatt, sto regulering av kredittmarkedene og politisk styring av pengepolitikken sterkt, noe loven bærer preg av. Blant annet er det referanser til kreditt- og valutapolitikken. Da loven ble vedtatt i 1985 var avviklingen av reguleringspolitikken allerede i gang.

Dagens sentralbanklov ble til i en tid da tenkningen om sentralbankens stilling var i ferd med å endre seg. Lovutvalget drøftet Norges Banks forhold til statsmyndighetene, og om og i hvilken grad banken skulle ha en selvstendig stilling, men i loven ble bankens selvstendige stilling begrenset gjennom en bestemmelse om at Kongen i statsråd kunne treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtakene kunne være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker.

Siden dagens lov ble vedtatt, er Norges Banks oppgaver blitt betydelig endret. Bankens industrielle virksomhet og nettverk av distriktskontorer er avviklet. Finansmarkedene er blitt deregulert, mer digitalisert og mer integrerte med den følge at oppgavene med drift og overvåking av betalingsystemet er blitt mer omfattende. Pengepolitikken er blitt lagt om fra valutakursstyring til inflasjonsstyring. Banken har fått flere oppgaver innen finansiell stabilitet. Ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av Statens

pensjonsfond utland (SPU), etter et mandat fastsatt av Finansdepartementet, er også kommet til.

Dagens lov har en overordnet og åpen utforming, og har ikke vært til hinder for at banken har kunnet utvikle seg og ta på seg nye oppgaver. Loven har få konkrete målformuleringer, og bankens mulighet til å sette i verk tiltak er bare avgrenset til at banken kan utføre oppgaver som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Omtalen av pengepolitikken er orientert mot kronens kursordning, men loven har også en bestemmelse om at banken fastsetter renter og øvrige vilkår på utlån til og innskudd fra bankene. Det ga banken et utgangspunkt for etter hvert å kunne ta en mer selvstendig rolle i utøvelsen av pengepolitikken. Selv om loven ikke har vært til hinder for utvikling og nye oppgaver, er det likevel over tid blitt mindre samsvar mellom beskrivelsen av virksomheten i loven og dagens virkelighet. Det lå til grunn da sentralbanklovutvalget ble nedsatt i 2015. Se nærmere om utvalgets mandat i kapittel 2.3.

#### 2.1.2 Utvikling i sentralbankens stilling

Norges Banks forhold til regjering og storting har endret seg over tid. Under pari-politikken på 1920-tallet, da Norges Bank søkte å bringe kronen tilbake til sin utgangsverdi mot gull, kom banken under sterk kritikk, og etter andre verdenskrig ble banken tettere knyttet til Finansdepartementet. Det var generell motstand mot at banken skulle treffe pengepolitiske beslutninger på selvstendig grunnlag. Samordningen med regjeringens politikk ble formelt styrket i 1949, ved at staten overtok alle aksjene i Norges Bank. Samtidig skulle bankens årsberetning sendes Finansdepartementet og ikke lenger direkte til Stortinget.

Norges Bank inngikk i etterkrigsårene som en del av det statlige virkemiddelapparatet i gjennomføringen av penge- kreditt- og valutapolitikken. Kronekursen ble holdt fast mot andre valutaer. Regjeringen fattet, uten innvending fra Stortinget, vedtak som etter loven var tillagt Norges Bank. Banken fikk et ansvar i koordineringen av kredittpolitikken overfor bankene.

Den økonomiske politikken på 1960- og 70-tallet var preget av en utbredt tro på at en koordinering av finans- og pengepolitikken ville gi det beste utfallet for økonomisk vekst og sysselsetting. Økonomer og myndigheter var optimistiske med hensyn til mulighetene for å styre produksjon og sysselsetting. Samtidig ble mulighetene til å stabilisere inflasjonen ved bruk av renten vurdert som små. Utover 1970-tallet ble stabil økonomisk vekst avløst av raskt stigende priser og økonomisk ustabilitet i mange land. For å få bukt med inflasjonen økte flere sentralbanker i industrilandene rentene mye mot slutten av 1970-tallet. Det førte til nedgangstider på kort sikt, men også til at inflasjonen kom under bedre kontroll og styring. Erfaringene fra 1970-tallet og nyere økonomiske teorier endret synet på hvordan den økonomiske politikken virker. Tyskland og Sveits hadde mer selvstendige sentralbanker som la vekt på stabile priser, og kom gjennom 1970-tallet med vesentlig lavere inflasjon enn andre land uten at utviklingen i produksjon og sysselsetting stod tilbake. Erfaringene la grunnlaget for at sentralbankene i flere land etter hvert skulle få en mer selvstendig rolle i den økonomiske politikken og større uavhengighet fra politiske myndigheter i den operative gjennomføringen av pengepolitikken. Fra 1989 og utover ble lav og stabil inflasjon satt som operativt mål for pengepolitikken i flere land, også i landene rundt oss og etter hvert i Norge.

Den lange perioden med lav og stabil inflasjon og høyere økonomisk vekst fra tidlig på 1990-tallet og fram til finanskrisen i 2008, har bidratt til økt tillit til sentralbankene. Sentralbanker verden over er blitt mer uavhengige fra politiske myndigheter i denne perioden. I Norge har bestemmelsen om at Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet knapt vært brukt, og kun i tilfeller der banken er blitt tillagt nye oppgaver, som i forskrift for pengepolitikken og rådgivning om krav til mot-syklisk kapitalbuffer i bankene. I praksis har banken hatt stor grad av uavhengighet fra de politiske myndigheter i sin virkemiddelbruk.

Sentralbanklovutvalget understreker behovet for en sentralbank med en selvstendig stilling og som selv tar beslutninger ut fra klart definerte retningslinjer. Det synes å ha bred tilslutning i det økonomiske fagmiljøet.

I sin behandling av Meld. St. 7 (2018–2019) uttrykte flertallet i finanskomiteen at Norges Bank fremdeles bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål.

Lovforslaget i denne proposisjonen bygger på norske og internasjonale erfaringer med en sentralbank med en selvstendig stilling. Sentralban-

kens uavhengighet skal ikke være til hinder for at de ulike områdene i den økonomiske politikken kan sees i sammenheng. Lovforslaget legger til rette for god kommunikasjon mellom sentralbanken og Finansdepartementet.

### 2.1.3 Rolledelingen i den økonomiske politikken

I Norge kom omleggingen til inflasjonsmål i 2001 samtidig med handlingsregelen for finanspolitikken og en planlagt innfasing av petroleumsinntekter i norsk økonomi. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) ble rolledelingen mellom finanspolitikken og pengepolitikken tydeliggjort:

«I denne situasjonen er det etter Regjeringens syn behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Dette kan etter Regjeringens syn gjøres best ved at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.»

Finanspolitikken fikk en mer langsiktig forankring, men skulle fortsatt ta et hovedansvar for en stabil økonomisk utvikling. Inflasjonsmålet ble blant annet begrunnet med at det kunne avlaste budsjettpolitikken i å stabilisere økonomien. Samtidig ble det uttrykt varsomhet med å legge for store byrder på pengepolitikken.

Forståelsen av arbeidsdelingen i den økonomiske politikken har endret seg over tid. Etter hvert som det ble vunnet erfaring med at pengepolitikken ble styrt etter et inflasjonsmål, la banken mer vekt på hensynet til stabilitet i realøkonomien i rentesettingen. Pengepolitikken har over tid fått en gradvis mer fremtredende rolle i konjunkturstyringen. Pengepolitikken er mer fleksibel enn finanspolitikken og kan reagere raskt når den økonomiske situasjonen tilsier det.

I årene etter finanskrisen ble styringsrentene satt lavere enn noen gang tidligere i mange land, og flere har opplevd å møte en nedre grense for renten. Flere sentralbanker tok i bruk andre virkemidler for å bidra til økt etterspørsel etter varer og tjenester. For eksempel har sentralbankene i USA, euroområdet, Japan, Storbritannia og Sverige gjennomført oppkjøp av obligasjoner på egen balanse for å lette kapitaltilgangen og påvirke langsiktige renter. I en slik situasjon blir grense-

linjen mellom pengepolitikken og finanspolitikken mindre tydelig.

Finanspolitikken og pengepolitikken må spille sammen for å nå målene i den økonomiske politikken. Når rentene er på et svært lavt nivå, er statsbudsjettet et virkningsfullt alternativt virkemiddel for å stimulere etterspørselen etter varer og tjenester. Handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter og Norges Banks uavhengige stilling med krav om åpenhet og innsyn legger grunnlag for et handlingsmønster som blir forstått og tatt hensyn til av andre aktører i det økonomiske livet.

Flere politikkområder må bidra for å legge til rette for høy produksjon og sysselsetting over tid. I tillegg til pengepolitikken og finanspolitikken har blant annet partene i arbeidslivet et ansvar. Inntektsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. En velfungerende lønnsdannelse er en forutsetning for høy sysselsetting over tid.

God dialog og informasjonsflyt mellom de pengepolitiske og de finanspolitiske myndighetene er viktig for at samspillet skal fungere godt. Det gjør den samlede politikken mer effektiv.

#### 2.1.4 Arbeidet med finansiell stabilitet

Velfungerende finansmarkeder og et sikkert og effektivt betalingssystem er viktig for stabiliteten og vekstevnen i økonomien. Mange sentralbanker ble i sin tid opprettet med sikte på å sikre tilgangen til kreditt og bidra til stabile finansmarkeder. Rollen som bankenes bank er fortsatt en kjerneoppgave for sentralbanker og innebærer også et ansvar for å medvirke til å håndtere kriser som oppstår. Samtidig har sentralbankers rolle og ansvar innen finansiell stabilitet utviklet seg over tid i takt med at økonomien og finanssystemet har endret seg.

Ansvar for den finansielle stabiliteten er i Norge, som i mange andre land, delt mellom Finansdepartementet, sentralbanken og Finanstilsynet.

Regulering og overvåking av finansforetak er førstelinjeforsvaret for den finansielle stabiliteten. Andre politikkområder som for eksempel pengepolitikken kan også bidra. Norges Bank har gått lenger enn mange andre sentralbanker i å se pengepolitikken og finansiell stabilitet i sammenheng. Banken har i perioder valgt å vektlegge hensynet til finansielle ubalanser i sin begrunnelse for ikke å sette styringsrenten enda lavere. Hensynet til

finansiell stabilitet ble vektlagt da ny forskrift for pengepolitikken ble fastsatt av Kongen i statsråd 2. mars 2018. I forskriften heter det blant annet:

«Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser».

De seneste årene har finansmarkedsreguleringen blitt mer orientert mot makrorisiko i det finansielle systemet som helhet. Flere tiltak er blitt iverksatt med sikte på å dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser i økonomien, og for å gjøre finansforetakene bedre i stand til å tåle fremtidige forstyrrelser. I Norge som i mange andre land har sentralbanken fått en viktig rolle i makroreguleringen. Ansvar for betalingssystemet og den finansielle infrastrukturen er også blitt mer omfattende i takt med stadig mer avanserte kapitalmarkeder og økt digitalisering, som blant annet innebærer økt risiko for cyberkriminalitet. Nye betalingsløsninger og fremvekst av digitale valutaer påvirker også sentralbankenes arbeidsfelt. Ny lov må legge til rette for at Norges Bank kan fortsette å tilpasse seg endringer i økonomien og i finansmarkedene.

## 2.2 Valg av Norges Bank som forvalter av SPU

Da lov om Statens petroleumsfond ble vedtatt i 1990, ble Norges Bank utpekt som forvalter. Den første overføringen til fondet ble foretatt i 1996 og ordningen med at Norges Bank skulle forvalte midlene ble videreført. Retningslinjene for forvaltningen er fra da av utarbeidet av Finansdepartementet. I 2010 ble det gjort en ny vurdering av om forvaltningen av midlene skulle forestås av banken, og konklusjonen var også denne gang den samme. I kapitlene 2.3 og 2.4 i Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov* er det gitt en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for valget av Norges Bank som forvalter av Statens pensjonsfond utland.

## 2.3 Sentralbanklovutvalgets mandat og utredning

Sentralbanklovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. april 2015 med følgende sammenstilling:

- Cand. oecon og professor II Svein Gjedrem (leder)
- Professor Mette Bjørndal
- Ekspedisjonssjef Jan Bjørland
- Konserndirektør Kari Olrud Moen
- Høyesterettsdommer Kristin Normann
- Juridisk direktør Marius Ryel
- Siviløkonom Arne Skauge
- Stabssjef Anders Vredin

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Gjeldende sentralbanklov ble vedtatt i 1985. Det er bare gjort mindre endringer i loven etter dette. Loven avløste den tidligere loven fra 1892. Loven fra 1985 bygget på NOU 1983: 36 Lov om Norges Bank og pengevesenet. Arbeidet med utredningen ble ledet av høyesterettsjustitiarius Rolf Ryssdal og startet i 1968.

Loven hentet inspirasjon fra 1960-tallets sentralbanklover og har en overordnet og åpen utforming. Den har relativt generelle målformuleringer, og bankens mulighet til å sette i verk tiltak er avgrenset til at banken kan utføre oppgaver som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Det gjør loven nokså robust og tidløs.

Siden lovarbeidet ble påbegynt og loven ble vedtatt er Norges Banks oppgaver betydelig endret. Bankens industrielle virksomhet og et stort nettverk av distriktskontorer er avviklet. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) er kommet til og har i dag flere ansatte enn den øvrige virksomheten. De styrende organer, som i grove trekk følger samme oppsett som da loven ble vedtatt, retter i dag en betydelig del av sin arbeidsinnsats og oppmerksomhet mot forvaltningen av fondet. Det har skjedd store forandringer i den økonomiske politikken både hjemme og ute siden lovarbeidet ble påbegynt og loven ble vedtatt. Penge-, kreditt- og valutamarkedene er avregulert, og prisstabilitet er løftet opp som mål for sentralbankene. Finanskrisen har på ny endret syn på hva som er riktig vektlegging i pengepolitikken. Sentralbankene får bl.a. nye mål og oppgaver innen makroregulering og finansiell stabilitet.

Disse utviklingstrekkene, og spesielt behovet for god kapasitet i banken til arbeidet med SPU, er utgangspunktet for diskusjonen om styringsstrukturen for Norges Bank. Bankens mandater innenfor pengepolitikk, finansiell stabilitet og forvaltningen av SPU er blitt mer spesialiserte. Selv om loven har gjort det mulig å

videreutvikle Norges Banks virksomhet, er beskrivelsen i lovteksten på enkelte punkter ikke fullt ut dekkende for dagens virkelighet. Spennet i oppgaver er stort. Enkelte sider ved loven skiller seg fra tilsvarende lover i flere andre land. Det gjelder bl.a. bestemmelsene om bankens plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for Finansdepartementet og om Kongens myndighet til å instruere banken. Sammensetningen av hovedstyret er annerledes enn i de fleste andre land, med fem eksterne medlemmer som har sitt hovedsakelige virke utenfor banken, og som forventes å ha god oversikt over alle bankens ulike fagområder. I flere andre land tas beslutninger av ekspertkomiteer med medlemmer som er ansatt i banken.

Utvalget som settes ned, skal gjennomgå sentralbankloven i lys av de store endringene som har funnet sted i bankens oppgaver. Utvalget skal vurdere styringsstrukturen for Norges Bank og forholdet mellom Norges Bank og statsmyndighetene. Utvalget må i arbeidet se hen til internasjonal praksis på området, herunder erfaringer med ekspertkomiteer. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig med tydeligere målformuleringer i loven. Basert på utredningsarbeidet skal utvalget foreslå eventuelle endringer i sentralbankloven og styringen med Norges Bank.

I arbeidet må utvalget ta hensyn til Norges Banks spesielle ansvar for forvaltningen av SPU, jf. lov om Statens pensjonsfond. Utvalget skal legge retningslinjene for pengepolitikken til grunn for sine vurderinger.

Utvalget skal avlevere sin rapport innen 10. april 2017.»

I forbindelse med behandlingen av Prop. 90 L (2014–2015) *Endringer i sentralbankloven (organiseringen av Norges Bank)* uttalte Stortingets finanskomité blant annet følgende i sin innstilling (Innst. 299 L (2014–2015) kapittel 2.2):

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til den økte viktigheten av kapitalforvaltning innenfor Norges Bank, og støtter forslaget om å styrke hovedstyrets kapasitet og kompetanse ved at det utvides fra én til to visesentralbanksjefer, som begge inngår i hovedstyret, og at leder for hovedstyret gis dobbeltstemme i tilfeller der hovedstyret er delt på midten. Flertallet mener det er naturlig at utvalget i forlengelsen av å utvide fra én til to sentralbanksjefer



også ser nærmere på om det vil være hensiktsmessig med andre endringer, for eksempel opprettelse av en pengepolitisk komité for pengepolitikken og et eget styre for NBIM bestående av tung fagkompetanse innenfor kapitalmarkeder og fondsforvaltning.»

Finansminister Siv Jensen ba i brev 12. juni 2015 sentralbanklovutvalget vurdere de forholdene komiteens flertall pekte på.

Stortingets finanskomité uttalte følgende i Innst. 326 S (2015–2016) kapittel 3.6.2 til meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015 (Meld. St. 23 (2015–2016)):

«Komiteen viser til at rammeverket for forvaltningen av SPU bygger på en klar ansvars- og rolledeling både mellom eier og forvalter, og mellom de ulike organene som fører tilsyn og kontroll med fondet.

Komiteen viser til at SPU nå er av en slik størrelse og samtidig eksponert i nye aktivaklasser som gjør det naturlig å vurdere dagens styrings- og tilsynsstrukturer, og den kompetansen de innehar.

Komiteen mener at styrings- og kontrollstrukturen for Norges Bank skal utvikles i takt med endringene i oppgavene til Norges Bank. Komiteen viser bl.a. til at forvaltningsmandatet har vært endret seks ganger siden 2010, og tendensen er at Norges Bank gis større frihet i forvaltningen. Samtidig har fondet de siste fem årene mer enn doblet seg i verdi. Det er derfor naturlig å spørre om dagens kontrollregime er hensiktsmessig organisert og dimensjonert.

[...]

Komiteen mener at det vil være naturlig, parallelt med vurderingen av sentralbankloven og styringen av Norges Bank, å få vurdert en mer fristilt organisering av SPU, slik at alle modeller blir grundig belyst. Komiteen mener derfor at Gjedremutvalget, som allerede er i arbeid, bør få et tilleggsmandat om å vurdere ulike alternative modeller for styringen av Norges Bank. En slik vurdering bør spesielt omfatte en vurdering av alternative organisasjons- og selskapsmodeller med et helt eget styre uavhengig av Norges Bank. Komiteen har ikke konkludert med at dagens styremodell skal eller bør endres, men mener at det er behov for en grundig vurdering og diskusjon om dagens modell er hensiktsmessig.»

Stortinget fattet på denne bakgrunn 3. juni 2016 følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen utvide mandatet for Gjedrem-utvalget, som vurderer sentralbankloven og styringen i Norges Bank, til også å omfatte en vurdering av alternative styrings- og selskapsmodeller for Statens pensjonsfond utland».

Finansdepartementet utvidet i brev 15. juni 2016 utvalgets mandat i tråd med Stortingets vedtak, samt forlenget utvalgets frist til 30. juni 2017.

Utvalgets utredning ble lagt frem 23. juni 2017 som NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*. Utvalgets innstilling var enstemmig.

## 2.4 Høring

Departementet sendte sentralbanklovutvalgets utredning, NOU 2017: 13, på høring 23. juni 2017 med frist 15. oktober 2017. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Datatilsynet

Banklovkommisjonen

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland

Finansmarkedsfondet

Finanstilsynet

Folketrygdfondet

Konkurransetilsynet

Norges Bank

Oslo Børs

Regelrådet

Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen

Akademikerne

Aksjonærforeningen i Norge

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Bedriftsforbundet

Den Norske Advokatforening

Econa

Finans Norge

Hovedorganisasjonen Virke

KS

Landsorganisasjonen i Norge

Norsk Investorforum

Norsk Journalistlag

Norsk Kapitalforvalterforening

Norsk Redaktørforening

Norske Finansanalytikeres Forening

Næringslivets Hovedorganisasjon

Sparebankforeningen i Norge

Unio

Venturekapitalforening  
 Verdipapirforetakenes forbund  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Handelshøyskolen BI  
 Handelshøyskolen i Bodø  
 Norges Handelshøyskole  
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet,  
 Institutt for samfunnsøkonomi  
 Universitetet i Agder  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Stavanger  
 Universitetet i Tromsø

Følgende instanser har kommet med merknader til høringen:

Justis- og beredskapsdepartementet  
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Datatilsynet  
 Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland  
 Finanstilsynet  
 Forbrukerombudet  
 Norges Banks hovedstyre  
 Norges Banks representantskap  
 Språkrådet  
 Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen

Kongsberg kommune

Espen R. Moen og Richard Priestley, professorer ved BI

Knut Anton Mork, professor II ved NTNU  
 Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo  
 Rethinking Economics Norge  
 Thomas Kenworthy  
 Trond Døskeland og Jan Tore Klovland, NHH

Advokatforeningen  
 Akademikerne i Norges Bank – SAN  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Det Norske Myntverket  
 Eiendom Norge  
 Fellesforbundet  
 Finans Norge  
 Finansforbundet  
 Framtiden i våre hender  
 J.K. Baltzersen  
 Ja til Kontanter  
 Kommunalbanken AS  
 LO

Norges museumsforbund  
 Norsk Bergverksmuseum  
 Norsk Numismatisk Forening  
 Norske Finansanalytikeres Forening  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Ole Kristian Aamot  
 Revisorforeningen  
 Samlerhuset Norge  
 Unio  
 Virke Handel  
 WWF Verdens naturfond  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader i høringen:

Arbeids- og sosialdepartementet  
 Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Klima- og miljødepartementet  
 Kunnskapsdepartementet

## 2.5 Meld. St. 7 (2018–2019) Om ny sentralbanklov

Regjeringen la i Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov* frem sine vurderinger av hvordan Norges Bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) bør organiseres og styres. Enkelte andre sentrale spørsmål i sentralbanklovutvalgets utredning ble også drøftet. Regjeringen ønsket gjennom fremleggelsen av meldingen å legge til rette for en grundig forankring i Stortinget av viktige veivalg som må gjøres når det skal vedtas en ny sentralbanklov.

Meldingen ble behandlet i Stortinget 19. februar 2019, jf. Innst. 165 S (2018–2019). I det følgende gis det en kort gjennomgang av meldingen og finanskomiteens innstilling. I tillegg er flere av komitémerkene gjengitt i denne lovproposisjonen under omtalen av de enkelte temaene.

Regjeringen gikk i meldingen inn for at Norges Bank også fremover skal ha ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, etter et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Regjeringen foreslo samtidig at det opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Etablering av en egen fagkomité vil bidra til økt kapasitet i styrende organer, samlet sett. En fagkomité gir dessuten en sterkere faglig innretning av det organet som beslutter virkemiddelbruken i pengepolitikken og i dets arbeid med å fremme finansiell stabilitet, samtidig som hovedstyrets kapasitet til å følge opp øvrige deler av bankens virksomhet, særlig

forvaltningen av SPU, styrkes. Dermed legges det til rette for at kompetansen i hovedstyret i større grad kan innrettes mot disse delene av bankens virksomhet. Regjeringen gikk videre inn for at representantskapet videreføres som kontroll- og tilsynsorgan for Norges Bank. Det vises til kapittel 3.5 i meldingen for nærmere omtale.

Finanskomiteens innstilling viste at det er bred oppslutning om at forvaltningen av SPU bør forbli i Norges Bank. Et viktig hensyn som finanskomiteen peker på er at det er bred tillit til banken som institusjon. Innstillingen viste også bred oppslutning om at det bør opprettes en egen fagkomité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Finanskomiteen støttet videre regjeringens forslag til sammensetning av fagkomiteen, med sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og to eksterne medlemmer. Finanskomiteen pekte i innstillingen på at det er positivt at eksterne medlemmer deltar og bidrar med sin kompetanse i gjennomføringen av pengepolitikken. Den brede oppslutningen innstillingen viste, legger til rette for et godt og stabilt rammeverk for Norges Bank. Finanskomiteen uttalte samtidig at i takt med at forvaltningen av SPU og sentralbankvirksomheten utvikler og forandrer seg, bør spørsmål som berøres i meldingen, tas opp når det er behov.

Regjeringen uttrykte videre i meldingen at den støtter utvalgets forslag til formålsbestemmelse for sentralbankvirksomheten. Det vises til kapittel 4 i meldingen for nærmere omtale. Finanskomiteen uttrykte at en formålsbestemmelse som foreslått vil gi bankens virksomhet en klar forankring i Stortinget og gi rammer for bankens myndighetsutøvelse.

Regjeringen uttrykte videre at den er enig i utvalgets forslag til hvordan forholdet til statsmyndighetene bør presiseres og tydeliggjøres i ny lov. Det bør, etter regjeringens syn, fremkomme av loven at regjeringen kan presisere operative mål for de ulike delene av sentralbankens virksomhet innenfor de rammene sentralbankloven setter opp. Regjeringen deler også sentralbanklovutvalgets syn om at Norges Bank fortsatt bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål. I gjeldende lov har banken plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for

Finansdepartementet før vedtak fattes. Regjeringen er enig med utvalget i at denne plikten ikke bør videreføres, men at det i stedet bør lovfestes at banken har en plikt til å informere departementet om saker av viktighet. Regjeringen støtter utvalget i at terskelen for instruksjon av banken bør være høy, slik praksis har vært, og at det bør innføres en slik terskel i loven. Det vises til kapittel 5 i meldingen for nærmere omtale. Finanskomiteens innstilling viste bred støtte til at Norges Bank fortsatt skal ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppnå sine mål innen sentralbankvirksomheten.

Ifølge formålsbestemmelsen i lov om Statens pensjonsfond, skal fondet støtte opp under statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og andre langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. Uavhengig av hvordan den operative forvaltningen av SPU organiseres, er det et vesentlig hensyn at fondskonstruksjonen ligger fast. Målet med forvaltningen av SPU, som er høyest mulig avkastning etter kostnader til et akseptabelt risikonivå, må også stå fast, herunder størst mulig grad av åpenhet og en ansvarlig og kostnadseffektiv forvaltning. Regjeringen uttrykte i meldingen at den legger opp til at dette rammeverket styrkes ved å tydeliggjøre formålet for Statens pensjonsfond i loven, og at det lovfestes at SPU kan plasseres kun utenlands og i utenlandsk valuta. Finanskomiteen deler vurderingene av hvordan rammeverket bør styrkes på dette området. Det bidrar til å støtte opp under sentrale premisser for fondets rolle i finanspolitikken.

Regjeringen uttrykte også støtte til forslaget fra utvalget om at sparingen i SPU må gjenspeile faktiske overskudd i statsfinansene. Det ble vist til at det vil gi lite mening at staten låner for å plassere midler i fondet. En slik oppblåsing av SPU ville bidratt til å tildekke statens reelle finansielle stilling og undergrave handlingsregelen som rettesnor for finanspolitikken. Tilsvarende vil gjelde når staten reduserer sin formue. Det ble uttrykt at departementet ville vurdere de praktiske sidene ved dette forslaget, og komme tilbake til det i lovproposisjonen. Et flertall i finanskomiteen støttet dette.

## 3 Norges Banks formål og virksomhet

### 3.1 Landets sentralbank

---

#### 3.1.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 1 første ledd første punktum slår fast at «Norges Bank er landets sentralbank». En bestemmelse med tilsvarende ordlyd ble i 2016 tatt inn i Grunnloven § 33. Begrunnelsen var blant annet å «gjera banken meir synleg som sentral statsinstitusjon i det norske konstitusjonelle demokratiet», jf. Innst. 272 S (2015–2016).

Det fremgår av sentralbankloven § 2 fjerde ledd første punktum at Norges Bank er et eget rettssubjekt, som eies av staten. Banken skiller seg således fra den øvrige sentralforvaltningen, som består av departementer og direktorater som ikke er egne rettssubjekter. Det er i praksis lagt til grunn at Norges Bank som et eget rettssubjekt har en selvstendig partsevne overfor domstolene. Det er videre lagt til grunn at staten gjennom sitt eierskap vil ha ansvar for bankens forpliktelser i siste instans. I lovproposisjonen til gjeldende lov, Ot.prp. nr. 25 (1984–85), uttales det på side 20 at:

«Departementet vil vise til at det ikke hersker tvil om at staten er ansvarlig for bankens forpliktelser i siste instans. Dette vil i praksis også gjelde for bankens internasjonale forpliktelser. En finner det for så vidt ikke unaturlig at dette kommer til uttrykk i sentralbankloven. Spørsmålet om de finansielle forhold mellom staten og Norges Bank reguleres imidlertid av andre bestemmelser i lovutkastet. Som utvalget har vært inne på er antagelig tilføyelsen om statens ansvar for bankens forpliktelser unødvendig. Justisdepartementet har også vist til dette.»

Sentralbankloven § 8 fastsetter at Norges Bank har sitt hovedkontor i Oslo og kan opprette kontorer i Norge og utlandet.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 20.2.2.

#### 3.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår at både dagens bestemmelse i sentralbankloven § 1 første ledd første punktum om at Norges Bank er landets sentralbank, og bestemmelsen i sentralbankloven § 2 fjerde ledd første punktum om at banken er et eget rettssubjekt som eies av staten, bør fremgå også i en ny lov, jf. utkast til § 1-1 henholdsvis første og annet ledd.

Utvalget foreslår at det bør fremgå eksplisitt av loven at banken har partsevne. Utvalget foreslår at også gjeldende rett om statens ansvar for bankens forpliktelser videreføres, men finner det ikke nødvendig å ta inn en særskilt bestemmelse om dette i forslaget til ny lov.

Utvalget ser det som overflødig å lovfeste at landets sentralbank skal ha hovedkontor i hovedstaden, og at den ellers kan opprette kontorer i Norge og utlandet.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 20.4.1.

#### 3.1.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene er det bare Norges Banks hovedstyre som har kommentert bestemmelsen om Norges Bank som landets sentralbank og eget rettssubjekt. *Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag. Videre foreslår hovedstyret å lovfeste at krav mot Norges Bank ikke kan tvangsfullbyrdes, enten i ny sentralbanklov § 1-1 tredje ledd, eller i tvangsfullbyrdesloven § 1-2 nytt tredje ledd. I begrunnelsen uttales det at:

«Etter tvangsfullbyrdesloven § 1-2 kan ikke krav mot staten tvangsfullbyrdes, noe som også innebærer at åpning av gjeldsforhandling eller konkurs er utelukket. Som myndighetsorgan er det ikke tungtveiende grunner for at sentralbanken skal stå i en annen stilling enn staten. Med staten som endelig ansvarlig vil det uansett ikke endre risikoen for tap hos kreditorer med rettmessige krav mot banken.»

### 3.1.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsene om at Norges Bank er landets sentralbank, og at banken er et eget rettssubjekt som eies av staten. Departementet slutter seg også til forslaget om å innta i loven at Norges Bank har partsevne. Dette anses som en presisering av gjeldende rett og medfører ingen realitetsendring. Departementet finner i likhet med utvalget at det ikke er nødvendig å innta en særskilt bestemmelse om at staten i siste instans vil ha ansvar for bankens forpliktelser. Som det ble uttalt i lovproposisjonen til gjeldende sentralbanklov, legger departementet til grunn at det ikke hersker noen tvil om dette. Det anses heller ikke nødvendig å lovfeste at landets sentralbank skal ha hovedkontor i hovedstaden, eller at den ellers kan opprette kontorer i Norge og utlandet.

Departementet slutter seg videre til forslaget fra Norges Banks hovedstyre om å lovfeste at krav mot Norges Bank ikke kan tvangsfullbyrdes. Selv om Norges Bank er et eget rettssubjekt, er det staten som i siste instans er ansvarlig for bankens forpliktelser, og departementet ser derfor ikke tungtveiende grunner for at banken skal stå i en annen stilling enn staten. Risikoen for tap hos kreditorer endres ikke.

Det vises til forslaget til § 1-1 samt til nytt tredje ledd i tvangsfullbyrdesloven § 1-2.

## 3.2 Formål og virksomhet

### 3.2.1 Innledning

Dagens sentralbanklov har en åpen og beskrivende form, og skiller ikke klart mellom formål og virksomhet. Sentralbanklovutvalget foreslår at det i ny lov bør skilles klarere mellom de målene som settes for sentralbankens virksomhet og hvilken myndighet og virkemidler banken gis for å nå sine mål. Departementet deler utvalgets syn.

Et tydelig formål for sentralbankvirksomheten vil sette rammer for lovens øvrige bestemmelser om hvilke oppgaver og virkemidler banken skal ha og være et viktig utgangspunkt for å fastlegge og avgrense sentralbankens ansvar og kompetanse. Når bankens formål fastsettes i loven, får det samtidig en klar forankring i Stortinget.

Å tydeliggjøre hvilke ansvarsområder og virkemidler banken skal ha innenfor formålet vil gi veiledning til bankens ledelse og til omverdenen.

Det vil også danne grunnlag for de nærmere bestemmelsene om bankens oppgaver i loven.

Departementet foreslår at gjeldende sentralbanklov § 1 erstattes av en egen bestemmelse som beskriver formålet for sentralbankvirksomheten, jf. forslaget til § 1-2, og en egen bestemmelse om virksomheten, dvs. hvilke ansvarsområder og virkemidler banken har, jf. forslaget til § 1-3.

### 3.2.2 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 1 angir «Norges Banks formål og virkeområde». Bestemmelsen lyder:

«Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene.

Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.»

Bestemmelsen nevner en rekke oppgaver og funksjoner banken skal ha og bidrar således til å trekke opp rammene for bankens virksomhet. Hva som ligger i disse funksjonene, følger dels av andre bestemmelser i loven.

Paragraf 1 annet ledd første punktum omtales gjerne som sentralbankens generalklausul. Ordlyden gir rom for at bankens virksomhet kan endre seg med samfunnsforholdene. Ettersom sentralbankloven § 1 er såpass åpen og generelt formulert, har den åpnet for at bankens virksomhet har kunnet endre seg betydelig siden loven ble vedtatt. I Ot.prp. nr. 25 (1984–85) kapittel 3.1.1 ble det lagt vekt på ikke å gå for langt i å gi lovbestemmelsene en for detaljert utforming:

«En må kunne regne med at en ny sentralbanklov vil være det mest sentrale rettsgrunnlag for Norges Banks virksomhet i mange år fremover. Det vil være en lite hensiktsmessig lovordning om en i for stor grad gjorde endringer i bankens virksomhet eller oppgaver avhengig av at en gjennomførte lovendringer.»

Det vises for øvrig til redegjørelsen i NOU 2017: 13 kapittel 20.2.

### 3.2.3 Formål

#### 3.2.3.1 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår et overordnet formål for sentralbanken. Utvalget mener formålsbestemmelsen bør ha en viss fleksibilitet for å ivareta hensynet til at sentralbankens virksomhet også fremover vil kunne endre seg. Kongen i statsråd bør få mandat til å fastsette nærmere operative mål der det er behov for det, som for eksempel i forskrift for pengepolitikken.

Sentralbanklovutvalget foreslår følgende formål:

«(1) Formålet for Norges Banks virksomhet er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem.

(2) Banken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.»

Utvalget presiserer at å *opprettholde en stabil pengeverdi* historisk har vært en viktig oppgave for sentralbanker. Det henger nært sammen med at sentralbankene normalt er blitt gitt enerett til å utstede penger som er tvungne betalingsmidler. Utvalget skriver at:

«Sentralbankers tradisjonelle oppgave var å utstede sedler og mynter og bidra til et velfungerende betalings- og kredittsystem. Men betalingssystemet er først velfungerende når publikum har tillit til pengenes verdi. Å bevare pengenes verdi har derfor hele tiden vært viktig for sentralbanker. Det er like viktig å motvirke fallende priser som høy og variabel inflasjon. En stabil pengeverdi gjør det tryggere å spare og investere. Med lav og stabil inflasjon blir markedene mer effektive. Det blir tydeligere for aktørene om en høyere pris på en vare gjenspeiler økt knapphet på akkurat den varen.

Sentralbanker kan normalt bidra til en stabil utvikling i prisene gjennom de virkemidlene de rår over.»

Utvalget peker på at ansvaret for *finansiell stabilitet* er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, og at det bør tydeliggjøres i formålsbestemmelsen at banken har del av dette ansvaret. Norges Bank er bankenes bank og kan yte kreditt til og ta imot innskudd fra banker. Norges Bank har et ansvar for å overvåke det finansielle systemet som helhet og er långiver i siste instans. Norges Bank har i dag også ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag og gi råd om mot-

syklisk kapitalbuffer hvert kvartal til Finansdepartementet. Norges Bank søker å bidra til finansiell stabilitet i bred forstand med de virkemidlene banken rår over. Særlig tydelig er dette ved håndtering av krisesituasjoner når Norges Bank kan tilføre likviditet for både å påvirke markedsrentene og å stabilisere tilgangen på midler til det finansielle systemet.

Utvalget foreslår at Norges Banks mål om et *effektivt betalingssystem* videreføres i ny formålsbestemmelse, med tillegg av ordet «sikkert». Effektive og sikre betalingssystemer har nær sammenheng med evnen til å opprettholde finansiell stabilitet. Norges Banks ansvar for betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur bør etter utvalgets mening gjøres tydelig i ny sentralbanklov.

Som begrunnelse for annet ledd i utkastet til formålsbestemmelse trekker utvalget både frem Norges Banks rolle i å nå det overordnede målet for den samlede økonomiske politikken og pengepolitikken rolle i konjunkturstyringen:

«Et hovedmål i den økonomiske politikken er å oppnå en stabil og god økonomisk vekst med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Nivået på sysselsettingen bestemmes i hovedsak av strukturelle forhold. Kvaliteten på utdanningen, likestilling mellom kjønnene, skatte-, trygde- og pensjonssystemene, evnen til omstilling i nærings- og arbeidslivet og lønns- og inntektsdannelsen er her av vesentlig betydning. Sentralbankens viktigste bidrag til høy aktivitet over tid er å medvirke til finansiell stabilitet og stabile priser. Når inflasjonen ventes å være lav og stabil, kan pengepolitikken legge mer vekt på å bidra til å stabilisere produksjonen og sysselsettingen. Selv om banken ikke kan bøte på svakheter i strukturer og insentiver, vil måten banken reagerer på konjunkturomslag eller kriser i det finansielle systemet, påvirke utviklingen i aktiviteten og sysselsettingen over en lengre tid. Utvalget mener derfor at sentralbanken *ellers skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.*»

Utvalget presiserer at måten formålsbestemmelsen er foreslått satt opp, ikke betyr at hensynet til en god utvikling i produksjon og sysselsetting generelt sett underordnes et mål om stabile priser i den samlede økonomiske politikken. Utvalget understreker at andre områder av den økonomiske politikken enn pengepolitikken er av større betydning, og at prisstabilitet og finansiell stabilitet i seg selv er viktig for utviklingen i aktiviteten

og sysselsettingen over tid. Utvalget presiserer at valget av ordet «ellers» skal gjenspeile dette.

Se nærmere i NOU 2017: 13 kapittel 20.4.2, 20.4.3 og 20.4.4.

### 3.2.3.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene kommenterer utvalgets forslag til formålsbestemmelse, jf. nærmere redegjørelse i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 4.3. Det er bred støtte til utvalgets forslag. Ingen uttrykker uenighet om at formålet bør være å opprettholde pengenes verdi, fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem og bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Enkelte høringsinstanser, herunder *LO* og *NHO*, mener at hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting må vektlegges tydeligere og foreslår at ordet «ellers» strykes i lovens formålsparagraf. *Norges Banks hovedstyre* mener at utvalgets forslag er i tråd med hvordan Norges Bank allerede forstår og utfører sine oppgaver, og dermed er en kodifisering av praksis, og på linje med hva som er vanlig i andre nyere sentralbanklover.

### 3.2.3.3 Departementets vurderinger

En tydelig formålsbeskrivelse for sentralbankens virksomhet vil gi en klar forankring i Stortinget og legge rammer for Norges Banks myndighetsutøvelse. Formålsbestemmelsen vil også gi rettleiding for bankens ledelse og gi informasjon til offentligheten. Regjeringen la frem sine vurderinger for Stortinget i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 4.4, hvor det blant annet uttales at:

«Departementet legger vekt på at formålsparagrafen må uttrykke mål som favner hele sentralbankvirksomheten. Utgangspunktet for å delegere myndighet til en sentralbank er at det bidrar til å oppnå de overordnede målene for den økonomiske politikken, som høy økonomisk velferd og høy produksjon og sysselsetting. Departementet mener samtidig at et lovfestet formål for sentralbanken i hovedsak bør avgrenses til de områdene der sentralbanken, ut fra de virkemidlene den rår over, er best egnet til å oppfylle økonomiske mål. Da kan myndighetene klarere plassere ansvaret for måloppnåelsen hos sentralbanken. Formålsparagrafen bør derfor ikke være tvetydig, og loven bør gi hjemmel til å fastsette mer konkrete mål for den operative virksomheten.»

Om det første leddet i utvalgets utkast uttrykte departementet:

«Departementet er enig med utvalget og høringsinstansene i at å opprettholde pengenes verdi er et overordnet mål for pengepolitikken. Sentralbanken har ansvar for at landet har et fungerende pengevesen og til at det er tillit til pengenes verdi. Å sikre prisstabilitet i form av lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid. Andre deler av den økonomiske politikken kan ikke ta ansvaret for å opprettholde pengenes verdi dersom ikke pengepolitikken understøtter et slikt mål. Pengepolitikken må derfor ha stabil pengeverdi som formål. Det er i tråd med norsk og internasjonal praksis og med faglitteraturen.

Departementet er videre enig med utvalget i at å fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem er sentrale formål for sentralbanken. Som bankenes bank og långiver i siste instans, som utsteder av norske kroner og som myndighet for betalingssystemet og sentrale deler av den finansielle infrastrukturen, har sentralbanken særansvar innenfor disse områdene. Det må gjenspeiles i formålsparagrafen.»

Utvalget foreslo at Norges Banks ansvar for å bidra til de overordnede målene i den økonomiske politikken tas inn som annet ledd i formålsbestemmelsen, jf. Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 4.4:

«Departementet er også enig med utvalget og høringsinstansene i at sentralbanken har en viktig rolle i å oppnå høy og stabil produksjon og sysselsetting. Departementet er enig med utvalget i at formålene som er nevnt i første ledd, i seg selv er av vesentlig betydning for utviklingen i produksjon og sysselsetting. Departementet mener samtidig at hensynet til produksjon og sysselsetting ikke bare er et overordnet generelt mål, men også et mål som må komme til uttrykk i de avveingene som Norges Bank skal gjøre i sin bruk av virkemidler.

Departementet er samtidig enig med utvalget i at for eksempel en velfungerende lønnsdannelse, gode rammevilkår for arbeidsmarkedet og en finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet, er vel så viktige for nivået på produksjon og sysselsetting over tid som pengepolitikken. Norges Bank kan således ikke ta et hoved-

ansvar for det mer strukturelle nivået på produksjon og sysselsetting, men banken kan bidra.

[...]

Departementet mener at det andre leddet i utvalgets forslag til formålsbestemmelse på en god måte får frem bankens viktige rolle i konjunkturstyringen ved at banken skal «bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting». Ordlyden uttrykker at banken alene ikke kan bære et hovedansvar for nivået på produksjon og sysselsetting, men at dette hensynet skal inngå i de avveiiinger banken foretar.»

Enkelte av høringsinstansene foreslo å fjerne ordet «ellers» i annet ledd, blant annet begrunnet med at hensynet til produksjon og sysselsetting må vektlegges tydeligere i de pengepolitiske avveiiingene. Departementet mener hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting er tydelig vektlagt i forskriften for pengepolitikken, som ble fastsatt 2. mars 2018.

Ved behandlingen av Meld. St. 7 (2018–2019) uttrykte finanskomiteen følgende om forslaget til formål for sentralbanken:

«Komiteen mener at en slik formålsbestemmelse vil gi bankens virksomhet en klar forankring i Stortinget og gi rammer for bankens myndighetsutøvelse. Komiteen er enig med regjeringen i at hensynet til produksjon og sysselsetting ikke bare er et overordnet generelt mål, men også et mål som må komme til uttrykk i de avveiiingene som Norges Bank skal gjøre i sin bruk av virkemidler.»

Departementet mener det er viktig å skille mellom de formålene som banken er alene om å kunne ta ansvaret for, og andre viktige hensyn. Formålet om å opprettholde en stabil pengeverdi, fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingsystem foreslås derfor i et eget første ledd, i tråd med utvalgets forslag. Det fikk også tilslutning i finanskomiteen.

I sin redegjørelse i Stortinget i forbindelse med behandlingen av meldingen 19. februar 2019 uttalte finansminister Siv Jensen:

«Finanskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, SV og Rødt viser til høringsinnspillene fra bl.a. LO og NHO, som mener at hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting må løftes frem i formålet. I sine høringsbrev hadde LO og NHO et konkret forslag for å ivareta

dette, som vi vil ta med oss til lovproposisjonen.»

Departementet foreslår følgende ordlyd for § 1-2 annet ledd:

«Sentralbanken skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting»

Sammenlignet med utvalgets forslag er ordet «ellers» foreslått tatt ut, i tråd med høringsinnspillene fra LO og NHO og finansministerens uttalelse under stortingsbehandlingen av Meld. St. 7 (2018–2018).

Etter departementets syn markerer den foreslåtte formuleringen i § 1-2 annet ledd at hensynet til produksjon og sysselsetting både motiverer formålene i første ledd og samtidig skal vektlegges i hele bankens virksomhet. At Norges Banks skal «bidra» til høy og stabil produksjon og sysselsetting ivaretar samtidig at Norges Bank ikke alene kan ta ansvaret.

Departementet foreslår at det presiseres at formålsbestemmelsen gjelder for sentralbankvirksomheten. Norges Bank har også ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland basert på et mandat fra Finansdepartementet. Formålet for denne oppgaven er presisert i lov om Statens pensjonsfond.

Det vises til forslaget til § 1-2.

### 3.2.4 Norges Banks virksomhet

#### 3.2.4.1 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

I utvalgets utkast til § 1-3 gis en overordnet beskrivelse av bankens virksomhet. Bestemmelsen utfyller formålsbestemmelsen ved å gi en oversikt over hvilke ansvarsområder banken skal ha.

Utvalget viser til at det i gjeldende sentralbanklov benyttes formuleringer som beskriver bankens virksomhet som i dag synes å være uklare og antagelig utdaterte. Tidlig på 1980-tallet representerte for eksempel begrepene kredittpolitikk og valutapolitikk selvstendige politikkområder med egne virkemidler. Nå er det mer naturlig å omtale disse områdene som en del av Norges Banks oppgaver i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet.

I utkastet til § 1-3 første ledd presiseres det at Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken, noe som er et uttrykk for at banken på dette området er eneste utøvende myndighet. Videre foreslås det i annet ledd at Norges Bank også skal ha utøvende



og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet. Det signaliserer at banken er ett av flere myndighetsorganer innenfor dette feltet. Utvalget ser på § 1-3 første og annet ledd som en videreføring av Norges Banks praksis i dag.

Utvalget foreslår at det i loven presiseres at Norges Bank bør legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke det samlede betalingssystemet, jf. § 1-3 tredje ledd i utvalgets utkast. Utvalget viser til at dette er blitt en sentral oppgave for banken og at et stabilt og effektivt oppgjørs- og betalingssystem er en forutsetning for finansiell stabilitet. Norges Bank ivaretar denne oppgaven ved sitt direkte ansvar for det sentrale oppgjørssystemet NBO (Norges Banks oppgjørssystem) og fører tilsyn med og er konseksjonsmyndighet for interbanksystemene etter betalingssystemloven. I tillegg overvåker banken utviklingen i andre betalings- og oppgjørstjenester.

Videre peker utvalget på at utstedelse av sedler og mynter er en kjerneoppgave for alle sentralbanker, selv om elektroniske kontopenger utgjør den klart største andelen av den samlede pengemengden. Utvalget fremhever at sedler og mynter er godt innarbeidet som betalingsmiddel og fremdeles brukes mye. Videre gir kontanter umiddelbart, endelig og sikkert oppgjør mellom kreditor og debitor, sikrer anonymitet i transaksjoner og fungerer i en krisesituasjon. Utvalget peker på at det derfor er behov for et tvungent betalingsmiddel som sentralbanken stiller seg bak og at det støtter opp under tilliten slik at pengene kan fylle sin rolle i økonomien. Utvalget foreslår at oppgaven med utstedelse av sedler og mynter videreføres i ny lov, jf. § 1-3 tredje ledd. Samtidig peker utvalget på at teknologiske nyvinninger har ført til store endringer i penge- og betalingssystemer, og at hva som er penger og tvungne betalingsmidler sannsynligvis vil endre seg fremover. Utvalget viser imidlertid til at hvilke løsninger som kan komme, ligger utenfor rammen for utvalgets utredning.

Utkastet til § 1-3 fjerde ledd første punktum viderefører bestemmelsene i dagens lov om Norges Banks sentrale virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet, men bestemmelsen er gitt en mer åpen utforming ved at banken kan ta imot innskudd fra og gi lån til banker og andre foretak i finansiell sektor. I gjeldende lov er adgangen til innskudd i og kreditt fra Norges Bank i utgangspunktet avgrenset til «forretnings- og sparebanker». For at endringer i styringsren-

ten skal ha den ønskede virkningen på utviklingen i norsk økonomi, må den få gjennomslag i markedsrentene. I gjennomføringen av pengepolitikken styrer Norges Bank likviditeten i banksystemet slik at renten på lån mellom bankene over natten holdes nær styringsrenten. Styring av likviditeten gjøres blant annet gjennom innskudd fra og utlån til foretak i finansiell sektor, og utvalget foreslår at dette presiseres i ny lov. Norges Bank har i dag adgang til å handle finansielle instrumenter både i det norske kronemarkedet og i markedene for utenlandske valutaer. Også det foreslår utvalget at videreføres, jf. lovutkastets § 1-3 fjerde ledd annet punktum.

Norges Bank forvalter store valutareserver. Utvalget foreslår å tydeliggjøre dagens system ved å lovfeste at det er Norges Bank som eier og forvalter landets valutareserver, jf. § 1-3 femte og sjette ledd. Utvalget peker på at Norges Bank har behov for valutareserver i utøvelsen av pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Bestemmelsen er utdypet i § 3-2.

Videre foreslår utvalget at banken skal sørge for en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning, jf. § 1-3 sjette ledd. Utvalget peker på at forvaltningen av valutareservene har flere formål. Primært skal reservene være i beredskap for situasjoner der hensynet til finansiell stabilitet kan tilsi at sentralbanken må tilføre fremmed valuta til norske finansinstitusjoner og finansmarkeder. I tillegg kan valutareservene benyttes som et virkemiddel i pengepolitikken, for eksempel dersom det skulle oppstå et behov for å intervensere i valutamarke- det. Utvalget peker videre på at valutareservene også skal kunne brukes for å oppfylle landets internasjonale forpliktelser som særlig følger av medlemskapet i IMF. Utvalget presiserer at forvaltningen skal gjøres til lave kostnader og med god styring av risikotakingen. Utvalget foreslår at sjette ledd også gjelder for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, dersom banken fortsatt skal ha dette ansvaret, og andre fond i utenlandsk valuta som Norges Bank eventuelt vil få som ansvar å forvalte.

Det er vanskelig å forutse hvilke typer tiltak som kan være aktuelle å benytte i fremtiden, og en virksomhetsbestemmelse bør derfor ivareta behovet for en viss fleksibilitet i loven. Utvalget foreslår å videreføre dagens generelle bestemmelse om bankens adgang til å sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank, jf. utkastet til § 1-3 syvende ledd.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 20.4.5.

### 3.2.4.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som kommenterer utkastet til § 1-3 gir i hovedsak støtte til utvalgets forslag.

*Kommunalbanken* støtter utvalgets forslag om at Norges Bank gis en alminnelig adgang til å tilby foretak i finansiell sektor konto i Norges Bank, jf. utkast til § 1-3 fjerde ledd.

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets utkast til § 1-3. Hovedstyret er enig i forslagene om presisering av at banken skal være den utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken og ha utøvende og rådgivende myndighet innenfor finansiell stabilitet. Hovedstyret er også enig i videreføringen av dagens § 1 annet ledd første punktum som sier at banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Det gir plass til endringer i de oppgavene banken skal og må utføre.

Når det gjelder utvalgets forslag til § 1-3 femte og sjette ledd om valutareserver og kapitalforvaltningen, påpeker hovedstyret at bestemmelsene er en kodifisering av etablerte ordninger. Banken eier i dag landets offisielle valutareserver og hovedstyret er enig i at dette bør lovfestes. Videre er hovedstyret enig i at en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning må ligge til grunn både for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland og for forvaltningen av valutareservene, selv om de tjener ulike formål og forvaltningen på grunn av dette kan ha ulik innretning.

*Norges Banks representantskap* slutter seg til at det tas inn en ikke uttømmende liste for oppgaver og virksomhet der forvaltningen av Statens pensjonsfond utland omfattes.

*Mork* mener det bør vurderes om man skal gi Norges Bank øverste ansvar for finansiell stabilitet, og han peker på at forslagene om å gi sentralbanken flere virkemidler til å hindre finansiell ustabilitet er et skritt i riktig retning.

### 3.2.4.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken, og at banken også skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet, jf. forslaget til § 1-3 første og annet ledd. Første ledd innebærer at det er Norges Bank alene som har ansvaret for utøvelsen av pengepolitikken. Annet ledd innebærer at Norges Bank er ett av flere myndighetsorganer som har ansvar innenfor arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Departementet viser til at hensynet til å motvirke oppbygging av finansielle uba-

lanser også kommer inn som et eget hensyn i gjennomføringen av pengepolitikken, jf. forskrift for pengepolitikken av 2. mars 2018 og Meld. St. 8 (2017–2018) *Ny forskrift for pengepolitikken*.

Som utvalget peker på er utstedelse av pengesedler og mynter, samt det å legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke betalings-systemet, sentrale oppgaver for Norges Bank. Selv om sedler og mynter i dag utgjør en liten og avtagende andel av de samlede betalingsmidlene og nye betalingsformer kommer til, er departementet enig med utvalget i at sentralbankens plikt og enerett til å utstede pengesedler og mynter videreføres i ny lov. Departementet er også enig med utvalget i at det bør presiseres at Norges Bank skal legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke det samlede betalingssystemet. Det vises til forslaget til § 1-3 tredje ledd.

For at Norges Bank skal kunne oppfylle sine overordnede mål, jf. § 1-2, må banken kunne ta imot innskudd fra og yte kreditt til blant annet banker. Etter departementet syn er det hensiktsmessig at Norges Banks utlåns- og innskuddsvirkosomhet ikke er avgrenset til banker, men også kan gjelde for andre foretak i finansiell sektor. Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsene om innskudd i og utlån fra Norges Bank først og fremst bør innrettes for å ivareta hensynene til en effektiv gjennomføring av pengepolitikken, effektive og stabile betalingssystemer og arbeidet med finansiell stabilitet ellers. Departementet er også enig med utvalget i at det bør videreføres i ny lov at sentralbanken skal kunne utføre de samme forretninger som private banker og statsbankene, uten krav om konsesjon eller lignende, så langt det er hensiktsmessig for å realisere sentralbankens formål. Det omfatter også adgang til å handle finansielle instrumenter både i det norske kronemarkedet og i markedene for utenlandske valutaer. Oppgavene i likviditetsstyringen utdypes i § 3-1. Departementet slutter seg på denne bakgrunn til utvalgets forslag til § 1-3 fjerde ledd.

Departementet er enig med utvalget i at det i loven bør presiseres at Norges Bank er eier av de offisielle valutareservene og skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene, jf. forslaget til § 1-3 femte ledd. Å presisere at banken eier valutareservene er en tydeliggjøring, men ikke en endring, av gjeldende eierforhold. Departementet er videre enig med utvalget i at Norges Bank, som eier av valutareservene og med sin rolle og sitt ansvar i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, bør bestemme størrelsen på valutareservene for å kunne oppfylle bankens formål, se forslaget til § 3-

2. Departementet legger samtidig til grunn at eventuelle vesentlige endringer i størrelsen på valutareservene eller hvordan de plasseres, skal anses å være saker av viktighet, jf. forslag til § 1-6 om bankens plikt til å informere departementet. En effektiv og forsvarlig forvaltning innebærer at den skal gjøres til lave kostnader og med god styring av risikotakingen. Departementet foreslår at bankens oppgave med å forvalte Statens pensjonsfond utland (SPU), jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd, jf. § 7, blir omhandlet i forslag til § 1-11, som er en ny bestemmelse sammenlignet med utvalgets forslag. Forvaltningen av SPU utgjør en vesentlig del av bankens samlede virksomhet og departementet mener derfor det er hensiktsmessig at denne oppgaven fremgår av lovens kapittel 1. Kompetansegrunnlaget for denne oppgaven følger imidlertid av lov om Statens pensjonsfond, jf. også henvisningen til denne loven i forslaget til § 1-11. Det vises for øvrig til kapittel 11.3 om departementets rettslige kompetanse til å utpeke forvalter av SPU. Forslaget til § 1-3 femte ledd dekker for øvrig innholdet i utvalgets utkast til femte og sjette ledd.

Departementet er videre enig med utvalget i at Norges Banks oppgaver kan endre seg fremover, og at virksomhetsbestemmelsen bør ivareta behovet for en viss fleksibilitet i loven slik at det gis plass til endringer i de oppgavene banken skal og må utføre til støtte for sine formål. Et slikt behov for løpende tilpasning av bankens oppgaver foreslås dels ivaretatt gjennom § 1-3 sjette ledd, som fastslår at Norges Bank kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Bestemmelsen viderefører gjeldende sentralbanklov § 1 annet ledd første punktum.

Departementet foreslår videre en ny bestemmelse i § 1-10 som gir Kongen i statsråd myndighet til å legge nye oppgaver til banken. Slike oppgaver må ligge innenfor rammene av Norges Banks formål. Som det er redegjort for nærmere i kapittel 4.3.4. er imidlertid § 1-4 annet ledd ikke begrenset til instruksjon innenfor rammene av formålet for sentralbankvirksomheten i medhold av § 1-2. Departementet legger til grunn at det etter omstendighetene ikke vil være noe i veien for at det fattes vedtak som er hjemlet både i § 1-10 og § 1-4 annet ledd. Bestemmelsen i § 1-10 gir en hensiktsmessig fleksibilitet til å kunne tilpasse bankens oppgaver til samfunnsutviklingen uten at det kreves lovendring. For enkelte oppgaver vil det kunne være nødvendig med rask iverksetting av tiltak. Rammene for adgang til å instruere banken om hvordan slike oppgaver skal utføres, kan

ikke utledes av denne bestemmelsen, men må utledes av kompetansebestemmelsen delegasjonen gjøres med hjemmel i. Denne rammen bør fremgå av det enkelte delegasjonsvedtak.

Som eksempel kan § 1-10 være aktuell for å få banken til å bidra til å løse oppgaver knyttet til sikkerhet i den finansielle infrastrukturen. Den praktiske arbeidsdelingen mellom departementet og banken på dette feltet har endret seg over tid, og vil trolig også endre seg fremover. Forslag til § 1-10 vil også være hjemmel for å legge oppgaver knyttet til praktisk håndtering av finansielle kriser til Norges Bank. Departementet legger til grunn at Norges Bank vil dekke eventuelle økte kostnader over sitt eget budsjett som følge av slike endringer i bankens virksomhet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at § 1-3 gis følgende ordlyd:

«§ 1-3 *Sentralbankvirksomheten*

(1) Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken.

(2) Norges Bank skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet.

(3) Norges Bank skal utstede pengesedler og mynter, legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke betalingssystemet.

(4) Norges Bank kan ta imot innskudd fra og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor. Banken kan handle i finansmarkedene og utføre alle former for finansielle tjenester.

(5) Norges Bank eier landets offisielle valuta-reserver, og skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene.

(6) Norges Bank kan ellers sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank.»

Det gis utfyllende bestemmelser i lovens kapittel 3 om Norges Banks oppgaver og virkemidler, jf. §§ 3-1 til 3-10.

Det foreslås videre følgende bestemmelse om andre oppgaver:

«§ 1-10 *Andre oppgaver*

Kongen i statsråd kan legge nærmere angitte oppgaver som er i samsvar med formålet for sentralbankvirksomheten etter § 1-2 første ledd, til Norges Bank. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget.»

## 4 Forholdet til statsmyndighetene

### 4.1 Innledning

Synet på sentralbankens forhold til regjering og storting har endret seg over tid. Mens Norges Bank før andre verdenskrig hadde en stilling som var nok så uavhengig av de politiske myndighetene, tok staten etter krigen over eierskapet til banken, og fra 1949 skulle bankens årsberetning sendes til Finansdepartementet og ikke lenger til Stortinget. For noen tiår siden var det vanlig at de pengepolitiske beslutningene i hovedsak ble foretatt av politiske myndigheter. De senere årene er sentralbanken både i Norge og i andre land blitt mer uavhengige.

I dag bestemmer banken selv over virkemidlene i pengepolitikken, ut fra sitt faglige skjønn innenfor retningslinjer og mål fastsatt av myndighetene. Stortinget bestemmer de overordnede målene for Norges Bank i sentralbankloven. Regjeringen fastsetter de operative målene for sentralbanken innenfor den rammen som loven stiller opp. Fra 2001 har regjeringen fastsatt et inflasjonsmål for pengepolitikken i forskrift med hjemmel i sentralbankloven. Med høy grad av uavhengighet i virkemiddelbruken er det avgjørende at målene for Norges Bank er demokratisk forankret, og at virksomheten er gjenstand for åpenhet og innsyn.

Sentralbanklovutvalget foreslår å styrke sentralbankens uavhengighet i loven. I gjeldende lov er det blant annet bestemmelser om regjeringens adgang til å instruere banken og bankens plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for departementet før vedtak fattes. Utvalget foreslår at det tas inn en høy terskel for instruksjon av banken i loven, og at banken ikke lenger skal ha en foreleggelsesplikt. Samtidig foreslår utvalget at det etableres en plikt for banken til å informere departementet om saker av viktighet. I tillegg foreslås en egen bestemmelse som angir at Kongen i statsråd kan treffe vedtak om målene for bankens virksomhet.

Departementet mener utvalgets forslag til ny struktur i loven er hensiktsmessig. Det ble også redegjort for dette i Meld. St. 7 (2018–2019), kapittel 5.4 hvor det blant annet fremgår at:

«Departementet deler utvalgets syn om at Norges Bank fortsatt bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål. Rammeverket for Norges Bank er her på linje med sentralbanker i sammenlignbare, åpne økonomier. Uavhengighet i virkemiddelbruken setter sentralbanken bedre i stand til å løse sine oppgaver og bidrar til åpenhet, forutsigbarhet og langsiktighet.»

Med stor grad av uavhengighet følger også ansvar. Norges Bank skal stå til regnskap for sine beslutninger. Åpenhet og god informasjon til offentligheten er derfor viktig. Ved å informere om beslutningene og de vurderingene som ligger til grunn, kan banken etterprøves. Åpenhet bidrar også til tillit til sentralbanken og forutsigbarhet om bankens reaksjonsmønster.

Som en del av oppfølgingen av Norges Bank, evaluerer departementet bankens resultater og rapporterer til Stortinget. Departementet vil fortsatt bygge sine vurderinger på blant annet eksterne evalueringer eller rapporter. Med en høy terskel for å instruere, står departementet og regjeringen friere i sin evaluering av bankens utøvelse av skjønn.

I tråd med utvalgets forslag legges det opp til at bestemmelsen om målpresisering og instruksjon og bestemmelsene om bankens informasjonsplikt skal klargjøre grensene for regjeringens myndighetsutøvelse. Regjeringens (Kongen i statsråd) adgang til å sette mål for bankens virksomhet og instruere banken er hjemlet i forslag til § 1-4, mens bankens informasjonsplikt er foreslått regulert i §§ 1-5 til 1-8. Bankens foreslåtte informasjonsplikt er vid. Banken skal ha plikt til å gi departementet råd dersom det er behov for tiltak av andre for å oppfylle bankens formål. Banken skal ha plikt til å uttale seg om spørsmål den blir forelagt av departementet og plikt til å informere departementet om saker av viktighet. Banken skal videre ha plikt til å informere offentligheten om grunnlaget for beslutninger og om virksomhet for øvrig som er omfattet av bankens formål. Bankens representantskap skal også ha plikt til å rapportere til Stortinget.

Ved behandlingen av Meld. St. 7 (2018–2019) uttalte finanskomiteen at:

«*Flertallet* er enig i at Norges Bank fremdeles bør ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål.»

## 4.2 Regjeringen fastsetter operative mål for Norges Bank

### 4.2.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 2 første ledd sier at: «Banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av.» Bestemmelsen gir etter sin ordlyd hjemmel for generelle pålegg eller rammer for virksomheten i banken, men ikke individuelle pålegg eller vedtak. Begrepet «statsmyndighetene» viser både til regjeringen og Stortinget.

Av sentralbankloven § 2 tredje ledd fremgår det at Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet, se nærmere i kapittel 4.3.1. Forskriften for pengepolitikken er hjemlet i denne bestemmelsen.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.2.1.1.

### 4.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget legger vekt på at bankens virksomhet skal være demokratisk forankret. Dette skal kombineres med åpenhet, forutsigbarhet og langsiktighet i bruken av virkemidler og løsning av oppgaver. Utvalget foreslår at Stortinget i ny lov fastsetter formål for banken og – som i dagens lov – legger viktige oppgaver og virkemidler til banken, se nærmere omtale i kapittel 3.2. Etter utvalgets syn bør regjeringen fastsette de operative målene for sentralbanken innenfor rammen av de formålene som følger av loven, jf. lovutkastet § 1-2. Utvalget viser til at det også i andre land er vanlig at det defineres mål for sentralbanken i lovs form og at det også er vanlig at slike mål presiseres nærmere.

Etter utvalgets vurdering er bestemmelsen i gjeldende sentralbanklov § 2 første ledd om at banken skal følge «de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene» uklar og ikke egnet som en bestemmelse om å gi mål til banken. Det er ikke avklart hva som etter denne bestemmelsen rettslig sett kan anses som en retningslinje som er bindende for banken.

Bestemmelsen kan videre anses å gi opphav til uklare ansvarsforhold. Utvalget viser til uttalelser fra Bankkrisekommisjonen, som ble nedsatt av Stortinget på 1990-tallet, om at sentralbankloven § 2 første og annet ledd ikke gir «tilstrekkelig klare kompetanse- og ansvarsforhold» mellom regjeringen og departementet på den ene siden og Norges Bank på den andre.

Kompetansen til å fastsette de operative målene for bankens virksomhet bør etter utvalgets vurdering legges til Kongen i statsråd og bør ikke kunne delegeres. Det bør – som i dag for vedtak etter sentralbankloven § 2 tredje ledd – stilles krav om at banken skal ha anledning til å uttale seg før vedtak treffes, og om at saken må legges frem for Stortinget i form av en melding. Slike krav til fremgangsmåte bidrar til demokratisk forankring.

Et mandat som angir det operative målet for pengepolitikken, vil være et slikt mål, men det kan fastsettes mandater også på andre områder. Mer presise mål vil også tjene som en referanse for å vurdere bankens bruk av virkemidler. Utvalget anbefaler at målene for bankens virksomhet bør vurderes jevnlig og at eventuelle endringer bør forankres i Stortinget. Utvalget nevner at mandatet for pengepolitikken for eksempel kan vurderes hvert femte år.

Det fremgår av sentralbankloven § 2 første ledd at sentralbanken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de internasjonale forpliktelsene landet er bundet av. Utvalget mener bestemmelsen er overflødig, og at den kan utgå, da det ikke er grunn til at sentralbankens forhold til Norges folkerettslige forpliktelser skal reguleres på en annen måte enn det som gjøres for andre forvaltningsorganer.

Utvalget foreslår etter dette at bestemmelsen i gjeldende sentralbanklov § 2 første ledd erstattes av en bestemmelse som fastslår at Kongen i statsråd har adgang til å treffe vedtak om målene for sentralbankens virksomhet etter sentralbankloven, at banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, og at slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig, jf. lovutkastet § 1-4 første ledd.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 21.3.1.1.

### 4.2.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag. Hovedstyret legger til grunn at når instruksjonsmyndigheten etter første ledd saklig bare omfatter «vedtak om målene for bankens virksomhet etter denne lov», så vises det til mål angitt i for-

målsbestemmelsen i § 1-2, og at det betyr at instruksjon etter § 1-4 første ledd ikke skal kunne gis på andre områder, for eksempel bankens egenforvaltning

*Finans Norge, Revisorforeningen og Døskeland/Klovland (NHH)* gir uttrykk for støtte til videreføring av ordningen med at styringsmål for banken kan fastsettes av Kongen i statsråd.

#### 4.2.4 Departementets vurderinger

Departementet redegjorde for sitt syn i Meld. St. 7 (2018–2019), kapittel 5.4:

«Stortinget fastsetter målene for Norges Bank i sentralbankloven. Departementet er enig med sentralbanklovutvalget i at kompetansen til å presisere operative mål innenfor de rammene sentralbankloven setter opp, bør ligge hos Kongen i statsråd, og at dette tydeliggjøres i ny lov. En presisering av de overordnede målene i operative mål kan både klargjøre og avgrense bankens ansvar. Departementet er videre enig med utvalget i at de formelle prosedyrene rundt dette bør være som i dag, dvs. at banken skal få anledning til å uttale seg før retningslinjer fastsettes og at vedtaket må meddeles Stortinget.»

Ved behandlingen av Meld. St. 7 (2018–2019) uttrykte finanskomiteens flertall følgende om dette:

«[...] i forslaget til ny lov er forholdet til statsmyndighetene tydeliggjort. Etter forslaget kan regjeringen fastsette operative mål innenfor de rammene sentralbankloven setter opp.»

Departementet understreker at de operative målene må være i tråd med formålene for sentralbankvirksomheten, jf. forslaget til ny sentralbanklov § 1-2 og innenfor rammene av sentralbankvirksomheten etter § 1-3. Slike mål kan typisk tilsvare gjeldende forskrift for pengepolitikken, men det kan også fastsettes mål på andre områder. Ved å fastsette klare, operative mål legges det til rette for at banken kan gis uavhengighet i bruken av de virkemidler den rår over. Banken skal selv beslutte hvordan virkemidlene anvendes, slik at de operative målene nås.

Når Norges Bank gis operative mål slik det foreslås i § 1-4 første ledd, får offentligheten en bedre forståelse for bankens myndighetsutøvelse. Det gir bedre forutsigbarhet. En slik presisering

av bankens mål vil også tjene som en referanse for å evaluere bankens bruk av virkemidler.

Norges Banks oppgaver er viktige deler av den samlede økonomiske politikken. Når regjeringen som utøvende makt treffer vedtak om målene for sentralbanken innenfor lovens formål, gir det grunnlag for en helhetlig utforming av den økonomiske politikken og for et godt samspill mellom de ulike virkemidlene. Kompetansen til å fastsette mål bør legges til Kongen i statsråd, og det bør være åpenhet om slike beslutninger. Departementet er enig med utvalget i at banken skal få anledning til å uttale seg før beslutning fattes, og at saken skal meddeles Stortinget. Departementet mener omtalen av vedtaket ikke krever egen melding så snart som mulig, men kan meddeles Stortinget i forbindelse med neste planlagte melding, for eksempel Finansmarkedsmeldingen eller budsjettokumenter, som vil være mer på linje med ordinær saksgang.

Departementet er enig med utvalget i at det vil være hensiktsmessig at regjeringen vurderer målene for bankens virksomhet fra tid til annen, men mener det ikke er hensiktsmessig å legge opp til en bestemt frekvens for slik evaluering. Hvorvidt det er behov for en gjennomgang av bankens operative mål, må bygge på en vurdering av samsvar mellom de operative målene og den faglige innsikt og praksis som gjelder. Som eksempel vises det til at mandatet for pengepolitikken ble justert etter at det hadde fått virke i 17 år.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 1-4 første ledd.

### 4.3 Uavhengighet i bruken av virkemidler og høy terskel for instruksjon

#### 4.3.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 2 tredje ledd regulerer regjeringens adgang til å instruere sentralbanken. Bestemmelsen lyder:

«Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.»

Bestemmelsen gir adgang til å instruere Norges Bank i dens virksomhet, men på enkelte særlige vilkår sammenlignet med den alminnelige forvaltningsrettslige instruksjonsadgangen. For det før-

ste kan instruksjon kun skje ved vedtak av Kongen i statsråd. For det andre skal banken ha anledning til å uttale seg før det treffes vedtak. For det tredje skal det snarest mulig etter at det er truffet vedtak om instruksjon sendes melding om vedtaket til Stortinget.

Virkeområdet for bestemmelsen er avgrenset til forhold hvor sentralbankens kompetanse har grunnlag direkte i sentralbankloven. Der banken utøver myndighet etter andre kompetansegrunnlag enn sentralbankloven eller etter delegasjon, gjelder som utgangspunkt alminnelige forvaltningsrettslige regler om instruksjon.

Adgangen til å instruere Norges Bank i dens virksomhet er anvendt tre ganger, og alle ganger til å gi generelle politikkretningslinjer som Norges Bank var enig i: Ved fastsettelse av forskrift om pengepolitikken med inflasjonsmålet i 2001 og 2018 og ved fastsettelsen av forskrift om motsyklisk kapitalbuffer i 2013. Instruksjonsadgangen er aldri blitt brukt i enkeltsaker.

Det vises til redegjørelsen i NOU 2017: 13 kapittel 21, særlig kapittel 21.2.1.3.

#### 4.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget legger vekt på at Norges Bank fortsatt skal ha stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine formål. Utvalget viser til at erfaringer, støttet av teori, tilsier at det blir mer åpenhet, forutsigbarhet og langsiktighet dersom sentralbanken er uavhengig fra sentralmyndighetene i bruken av virkemidler. Det har sammenheng med at det kan være lettere for en sentralbank enn for en regjering å fatte beslutninger som kan være viktige på lang sikt, men ha kostnader på kort sikt. Utvalget peker samtidig på at man ikke kan utelukke at det vil kunne oppstå situasjoner der Norges Banks bidrag må sees i en bredere sammenheng og at andre hensyn må tillegges vekt enn de som kan forutses når bankens formål blir formulert. Det kan for eksempel oppstå situasjoner der det vil være behov for å se bankens bruk av virkemidler i sammenheng med andre myndighetstiltak, eller behov for å midlertidig sette målene som er satt for banken til side. Norges Bank vil da også selv kunne ønske å bli løst fra sitt ansvar. Utvalget viser til at lignende avveininger synes å ligge til grunn for sentralbanklovgivningen i blant annet Storbritannia. Ifølge den britiske sentralbankloven må det foreligge «extreme economic circumstances» før sentralbanken kan instrueres i pengepolitikken.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at adgangen til instruksjon videreføres, men at det introduseres en terskel i lovbestemmelsen ved at adgangen til instruksjon begrenses til *ekstraordinære situasjoner*.

Utvalget viser til at banken med dette vil ha en uavhengighet på linje med sentralbanker i andre, sammenlignbare åpne økonomier. Det gjør rammen for banken gjenkjennelige for internasjonale aktører.

Bestemmelsen foreslås for øvrig å ha samme virkeområde som instruksjonsadgangen i dag og samme formkrav. Der banken utøver myndighet etter andre kompetansegrunnlag enn sentralbankloven eller etter delegasjon, vil det, som i dag, som utgangspunkt gjelde alminnelige forvaltningsrettslige regler om instruksjon.

Det vises til NOU 2017: 13 kapittel 21.3.1.2.

#### 4.3.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* slutter seg til utvalgets forslag. Hovedstyret gir uttrykk for at instruksjonsadgangen etter § 1-4 annet ledd skal forstås slik at den kun gjelder instruksjon i enkeltsaker:

«Mens gjeldende § 2 tredje ledd slår fast at instruksjon kan være både «generelle regler» og «pålegg i enkeltsaker», begrenser forslaget regjeringens instruksjonsmyndighet over Norges Bank «i sin virksomhet etter denne lov» til kun å gjelde i «ekstraordinære situasjoner». Utvalget omtaler endringen som en «innstramning» av dagens rett til instruksjon» (s. 495) og det sies at bestemmelsen sikter til «instruksjon i enkeltsaker» (l.c.).

[...]

Ifølge utredningen s. 495 regulerer bestemmelsen videre «instruksjon i enkeltsaker», noe som innebærer at myndigheten til å gi generelle bestemmelser på dette området må anses uttømmende angitt i § 1-4 første ledd».

Hovedstyret tar opp at det ved instruksjon etter § 1-4 annet ledd vil være uheldig dersom det oppstår usikkerhet om forholdet mellom instruksjonen og bankens plikt til å følge styringsmål fastsatt etter første ledd. Hovedstyret uttaler at det neppe er nødvendig at lovteksten direkte angir rettsvirkningene av en instruks i ekstraordinære situasjoner, men legger til grunn at en instruks bør utformes slik at det ikke oppstår tvil om rettsvirkningene.

*Revisorforeningen, Finans Norge og Døskeland/Klovland (NHH)* stiller seg bak utvalgets

forslag om å heve terskelen for instruksjon av banken i loven. *Døskeland/Klovland (NHH)* uttaler blant annet at den nye ordlyden er klargjørende og bringer Norges Bank mer i samsvar med god internasjonal praksis.

*Spekter* skriver i sin høringsuttalelse at det er viktig at en ny lov «går i retning av en uavhengig sentralbank».

*LO og Fellesforbundet* mener gjeldende sentralbanklov § 2 første til tredje ledd beskriver forholdet mellom staten og sentralbanken på en god måte. Det kan forstås som at de mener at dagens regel om instruksjon bør videreføres. Også *Retinking Economics* mener gjeldende regel bør videreføres og stiller seg undrende til et ønske om større uavhengighet for sentralbanken i en tid der den internasjonale trenden etter deres syn går i motsatt retning.

#### 4.3.4 Departementets vurderinger

Bestemmelsen i § 2 tredje ledd i dagens lov har ikke blitt brukt i enkeltsaker. Sentralbanklovutvalgets forslag om at regjeringen ikke kan instruere banken i bruken av sine virkemidler unntatt i ekstraordinære situasjoner innfører en høy terskel for instruksjon sammenlignet med gjeldende lov. Departementet er enig i et slikt forslag.

Departementet har merket seg utvalgets påpekning av at det «ikke [kan] utelukkes at det vil kunne oppstå situasjoner der Norges Banks bidrag må ses i en bredere sammenheng og at andre hensyn må tillegges vekt enn de som kan forutses når bankens formål blir formulert.» Videre uttaler utvalget at: «Det kan også tenkes at målene som er satt for banken midlertidig bør settes til side. Det kan skyldes alvorlige forstyrrelser i samfunnet, naturkatastrofer eller andre ekstraordinære forhold.» (Begge sitater fra NOU 2017: 13 s. 313). Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at § 1-4 annet ledd ikke skal være begrenset til instruksjon innenfor rammene av formålet for sentralbankvirksomheten i medhold av § 1-2.

Forutsatt at grunnvilkåret om «ekstraordinær situasjon» er oppfylt, legger departementet videre til grunn at instruksjon kan gis i form av generelle regler, oppgaver eller pålegg i enkeltsaker. Som utvalget peker på i avsnittet ovenfor vil det kunne være situasjoner der man er utenfor virkeområdet for § 1-4 første ledd samtidig som det kan være aktuelt med instruksjon utover «enkeltsaker».

Sentralbanklovutvalgets utkast til § 1-4 annet ledd innebærer at instruksjonsvedtak skal følge de samme formkravene som i dag gjelder ved instruksjon etter § 2 tredje ledd i gjeldende sentralbanklov. Formkravene sikrer åpenhet om inngripen i bankens virksomhet, at banken skal få uttale seg før vedtak om instruksjon fattes, og at Stortinget skal bli meddelt regjeringens vedtak i meldings form så snart som mulig.

Virkeområdet for gjeldende instruksjonsadgang foreslås også videreført. Bestemmelsens virkeområde er avgrenset til forhold hvor sentralbanken utleder sin kompetanse direkte fra sentralbankloven. Kjerneområdet for vernet mot instruksjon fremgår av oppregningen i lovforslaget § 1-3. I de tilfeller der banken har kompetanse direkte eller etter delegasjon med grunnlag i annen lovgivning, eller der sentralbankloven legger kompetanse til Kongen, vil det gjelde alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang så fremt lovgrunnlaget ikke fastsetter noe annet.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til utvalgets forslag, med enkelte justeringer av språklig karakter. Med både endret overskrift i § 1-4 og henvisingen til § 1-3 i annet ledd og §§ 1-2 og 1-3 i første ledd, mener departementet at det ikke er behov for at det uttrykkes særskilt i paragrafen at den ikke omfatter bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland, slik utvalget hadde lagt opp til.

Det vises til forslaget til ny sentralbanklov § 1-4 annet ledd.

## 4.4 Plikt til å gi råd

### 4.4.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 3 første og annet ledd gjelder Norges Banks plikter knyttet til å gi råd til regjeringen. Første ledd slår fast at Norges Bank skal avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet. Bestemmelsens annet ledd pålegger banken en plikt til å underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken. Banken oppfylder i praksis denne rådgivningsplikten blant annet ved å gi svar på høringer om endringer i reguleringer av finansmarkedene, ved å peke på behov for tiltak i for eksempel rapport om finansiell stabilitet eller ved brev direkte til departementet.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.2.2.



#### 4.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget peker på at Norges Bank overvåker betalingssystemet og har høy kompetanse på økonomiens virkemåte og makroøkonomisk analyse. I utførelsen av disse oppgavene kan banken se behov for tiltak på områder der den selv ikke har virkemidler. Banken bør da ha en plikt til å informere og rådgi departementet.

Sentralbanklovutvalget peker også på at rådgiving fra Norges Bank er viktig både i normale tider og i krisesituasjoner. Under den siste finanskrisen var for eksempel Norges Bank en viktig initiativtaker og rådgiver for regjeringen når det gjaldt de tiltak som ble iverksatt.

Utvalget anser på denne bakgrunn at bestemmelsene i sentralbankloven § 3 første og annet ledd i all hovedsak bør videreføres, jf. utkast til § 1-5 første og annet ledd. Utvalget foreslår noen mindre språklige endringer, uten at dette er ment å endre innholdet i rådgivningsplikten.

Plikten til å si fra når det er behov for tiltak av andre, bør etter utvalgets mening knyttes opp mot bankens formål. Utvalget uttaler at dette for eksempel kan være råd om tiltak av andre i arbeidet med finansiell stabilitet for å nå bankens mål etter loven. På dette området er virkemidlene spredt på flere instanser, og sentralbankens virkemidler strekker ikke til. Videre viser utvalget til at det også i pengepolitikken kan oppstå situasjoner der sentralbankens virkemidler ikke er tilstrekkelige for å nå et mål om stabilitet i priser, produksjon og sysselsetting. Samtidig er forslaget til bankens formål ganske vidt formulert, særlig § 1-2 annet ledd om at banken «ellers skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting». Utvalget mener derfor at det i praksis kan være behov for å avgrense plikten til å gi råd. Norges Bank kan etter utvalgets syn uttale seg om systemet for lønnsdannelse, skattesystemet, velferdsordninger og annet som kan ha vesentlig betydning for utviklingen i nivået på sysselsettingen og aktiviteten i norsk økonomi. Banken bør her ha anledning, men ikke plikt, til å gi råd.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.3.3.

#### 4.4.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks hovedstyre er enig med sentralbanklovutvalget i at gjeldende bestemmelser videreføres materielt uendret, og støtter forslaget til redaksjonelle endringer. Hovedstyret har merket seg «utvalgets uttalelser i tilknytning til § 1-5 annet ledd om at Norges Bank ikke har «plikt til å

informere om sine vurderinger av politikkområder som ligger utenfor bankens ansvarsområder, som for eksempel eventuelle tiltak innen skattepolitikk, utdanning mv.», selv om slike politikkområder har vesentlig betydning for utviklingen i nivået på produksjon og sysselsetting. [...] Banken har likevel rett til å uttale seg offentlig om slike spørsmål, også med kritiske synspunkter til myndighetenes politikktutøvelse.»

#### 4.4.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at Norges Banks rolle som rådgiver for statsmyndighetene er av stor betydning. En plikt for banken til å uttale seg om spørsmål den blir forelagt av departementet, bør derfor videreføres i ny sentralbanklov § 1-5 første ledd. Departementet legger til grunn at plikten til å gi råd ikke bare skal gjelde enkeltsaker, men også rådgivning på mer regelmessig basis, tilsvarende for eksempel bankens oppgave med å gi råd om nivået på motsyklisk kapitalbuffer, jf. omtale i kapittel 7.5.1. Den nærmere avgrensningen av rådgivningsplikten bør ta utgangspunkt i sentralbanklovutvalgets forslag til avgrensning og avklares gjennom praksis. Departementet foreslår en språklig forenkling ved at det i bestemmelsen kun henvises til spørsmål forelagt av «departementet». Kongen vil i alle tilfeller kunne forelegge Norges Bank spørsmål i medhold av bestemmelsen.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om å videreføre Norges Banks plikt til å underrette og gi departementet råd når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av andre enn banken, og at tiltakene knyttes til oppfyllelse av formålet for sentralbankvirksomheten, jf. forslag til § 1-5 annet ledd. Det kan for eksempel gjelde hvis banken kommer til at pengepolitikken alene ikke kan oppfylle målene som er satt, eller dersom banken ser behov for bruk av andre virkemidler enn de banken rår over for å fremme finansiell stabilitet.

Bankens rådgiving om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) er regulert i mandat for forvaltningen av SPU som er fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 1-5.

## 4.5 Informasjon til statsmyndighetene

### 4.5.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 2 annet ledd pålegger banken plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for

departementet før banken treffer vedtak i saken. Forleggelsesplikten gjelder før banken treffer «vedtak». Virkeområdet er ikke begrenset til vedtak fattet med hjemmel i sentralbankloven, og omfatter også andre beslutninger enn de som er å anse for vedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen stiller ikke opp formkrav til foreleggelsen. Kravet til god forvaltningsskikk kan likevel tilsi at en foreleggelse bør dokumenteres skriftlig. Hva som er saker av «særlig viktighet» er en rettslig standard der innholdet kan endres over tid. I lovproposisjonen til gjeldende sentralbanklov ble det lagt til grunn at Norges Banks hovedstyre ved tvil selv må avgjøre om en sak er av «særlig viktighet». Det kreves likevel ikke at hovedstyret har behandlet saken før den forelegges departementet. Videre ble det lagt til grunn at også departementet kan gi uttrykk for at en bestemt sak som departementet har kjennskap til, bør forelegges.

Foreleggelsesplikten gir departementet en mulighet til å komme med synspunkter som Norges Bank vurderer før banken fatter vedtak. Foreleggelsesplikten har også en sammenheng med instruksjonsadgangen i sentralbankloven § 2 tredje ledd ved at regjeringen får informasjon som kan gi grunnlag for eventuell instruksjon av banken, eller å treffe vedtak i medhold av andre hjemmelsgrunnlag. Samtidig har § 2 annet ledd om foreleggelsesplikten og tredje ledd om instruksjon litt ulike anvendelsesområder, og hviler på litt ulike hensyn. Foreleggelsesplikten i annet ledd favner videre enn instruksjonsregelen i tredje ledd, som bare gjelder når bankens myndighet følger direkte av sentralbankloven.

I sin innstilling til lovproposisjonen til gjeldende lov uttalte finanskomiteen i Stortinget at foreleggelsesplikten ikke innebærer at departementet kan instruere sentralbanken uten bruk av sentralbankloven § 2 tredje ledd. Foreleggelsesplikten skal således forstås som en lovbestemt konsultasjonsordning, og ikke som et krav om forhåndsgodkjenning eller uttalelse fra departementet. Brudd på foreleggelsesplikten antas ikke å ha betydning for gyldigheten av de vedtak Norges Bank treffer.

Av saker som har vært forelagt departementet, vises det til redegjørelsen i NOU 2017: 13 kapittel 21.2.1.2. hvor det fremgår at:

«Eksempler på saker som har vært forelagt, er utskillelse av og senere salg av Den Kongelige Mynt, etableringen av, og senere reduksjon av, eierandel i Norsk Kontantservice, nedleggelse av seddeltrykkeriet og salg av gullbeholdningen. I forbindelse med finanskrisen i 2008 ble

Islands trekk med 200 milliarder euro under en valutabytteavtale med statlig garanti og et S-lån på 5 milliarder kroner til Bankenes sikringsfond forelagt. I 2013 ble hovedprinsippene for utforming av ny seddelserie forelagt departementet. Tidligere ble tilbakekalling av mynter forelagt, men det gjøres ikke nå lenger.

Rentebeslutningene er eksempel på en sakstype hvor plikten til å forelegge, slik Norges Bank har vurdert det, kan bero på de konkrete omstendighetene.»

I senere tid har også strategiske endringer i sammensetningen av valutaeservene blitt forelagt departementet.

#### 4.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget viser til at en foreleggelsesplikt for sentralbanker ikke er vanlig i andre land. Bestemmelsen i sentralbankloven § 2 annet ledd kan etter utvalgets vurdering lede til misforståelser om departementets myndighet over banken, herunder om departementets innflytelse over bankens vedtak om blant annet renten. Utvalget viser videre til at Bankkrisekommisjonen har uttalt at kravet om foreleggelse før banken treffer vedtak, sammen med § 2 første ledd om økonomisk-politiske retningslinjer, bidrar til uklare ansvarsforhold mellom Norges Bank og departementet. Utvalget foreslår ikke å videreføre foreleggelsesplikten i ny sentralbanklov.

Derimot kan det etter utvalgets syn være gode grunner for å pålegge Norges Bank en informasjonsplikt. Det er vanlig med en plikt for sentralbanker til å gi regelmessig informasjon til departementet og offentligheten om sin virksomhet. Utvalget uttaler i NOU 2017: 13 side 314 at en plikt til å informere departementet om sin virksomhet vil:

«[...] legge til rette for god, direkte kommunikasjon mellom departementet og Norges Bank til gjensidig nytte. Med ansvaret for den samlede økonomiske politikken er det viktig også for regjeringen og Finansdepartementet å kjenne til Norges Banks vurdering og reaksjonsmønster. Da kan regjeringen ta hensyn til dette i innrettingen av statsbudsjettet [...]».

Utvalget peker videre på at klarhet i rammer og formål for slik kommunikasjon mellom departementet og sentralbanken kan dempe faren for unødige mistanke om forsøk fra departementet på å påvirke banken.

Utvalget foreslår at en informasjonsplikt bør favne videre enn dagens foreleggelsesplikt, og foreslår at Norges Bank skal ha plikt til å informere departementet om «saker av viktighet», jf. utkast til ny sentralbanklov § 1-6. Saker av viktighet er ikke begrenset til vedtak som banken treffer. Det kan for eksempel også være viktige utviklingstrekk og beslutningsgrunnlag på bankens område som vurderes som viktige for departementet å ha kjennskap til.

Utvalget legger til grunn at det i utgangspunktet vil være opp til Norges Bank å avgjøre hva som er saker av viktighet. Hvilke saker som skal anses som viktige, kan bygge på nåværende praksis, og vil kunne tilpasses over tid.

Etter gjeldende lov skal foreleggelse skje før banken fatter vedtak. Et tilsvarende krav vil etter utvalgets syn ikke være hensiktsmessig ved en plikt for banken til å informere departementet om saker av viktighet. Utvalget antar likevel at det i en del type saker vil kunne være viktig at informasjonen som en hovedregel kommer før saken offentliggjøres, som for eksempel når banken fatter beslutninger om renten. Utvalget foreslår ikke å regulere formatet på informasjonsutvekslingen. Dette bør Finansdepartementet og Norges Bank sammen komme til enighet om.

Utvalget uttaler at selv om kanaler for utveksling av informasjon kan få et grunnlag som er hjemlet i loven, må det tas høyde for at ikke all informasjon kan offentliggjøres. Et poeng med bestemmelsen er at departementet kan ha behov for mer informasjon enn det som kan offentliggjøres til enhver tid. Forholdet til offentleglova foreslås regulert i en egen bestemmelse i sentralbankloven.

Det vises til NOU 2017: 13 kapittel 21.3.2.

#### 4.5.3 Høringsinstansenes syn

*LO og Fellesforbundet* kan ikke se at det er behov for å erstatte dagens plikt til å forelegge saker av særlig viktighet for departementet med en plikt til å informere departementet om saker av viktighet. *LO* uttaler at gjeldende sentralbanklov § 2 første til tredje ledd og § 3 beskriver forholdet mellom staten og sentralbanken på en god måte.

*Spekter* uttaler at norsk lovgiving avviker fra det som er vanlig i mange andre land der sentralbanken er gitt en friere stilling, men at også praksis i Norge er at sentralbanken har en friere stilling enn det man kan lese ut av gjeldende lov. *Spekter* foreslår at denne praksisen tydeliggjøres og at en utvikling av sentralbanklovgivningen går i retning av en klart uavhengig sentralbank.

*Norges Banks hovedstyre* slutter seg til utvalgets forslag om å oppheve foreleggelsesplikten, og viser blant annet til utvalgets uttalelser om at foreleggelsesplikten i praksis kan lede til misforståelser om ansvarsforholdet mellom banken og departementet. Hovedstyret slutter seg videre til at foreleggelsesplikten erstattes av en informasjonsplikt som foreslått, og uttaler at denne formelt bidrar til å utvide bankens informasjonsplikt overfor departementet sammenlignet med i dag. Hovedstyret nevner at vesentlige utviklingstrekk innenfor egenforvaltningen, endringer i styringsrenten, større endringer i likviditetsstyringen og valutareserveforvaltningen kan være eksempler på «saker av viktighet».

#### 4.5.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med sentralbanklovutvalget i at foreleggelsesplikten ikke bør videreføres. Lignende bestemmelser er ikke vanlig i andre land. Departementet legger også vekt på at en slik plikt kan bidra til uklare ansvarsforhold mellom banken og departementet og lede til misforståelser om departementets innflytelse over Norges Banks vedtak.

Når foreleggelsesplikten oppheves, er departementet enig i at det i stedet bør være en bestemmelse om at Norges Bank har plikt til å informere departementet om saker av viktighet. Det vil legge til rette for god og direkte kommunikasjon mellom departementet og Norges Bank.

Med ansvaret for den samlede økonomiske politikken er det viktig for regjeringen og Finansdepartementet å kjenne til Norges Banks vurderinger og reaksjonsmønster. Da kan regjeringen ta hensyn til dette blant annet i innretningen av statsbudsjettet.

Vurderingen av hva som er saker av «særlig viktighet», har endret seg over tid. Da loven ble utarbeidet, hadde renten karakter av å være et mål i seg selv. Den ble endret sjelden og som regel i kritiske situasjoner for norsk økonomi. Etter innføringen av inflasjonsstyring har renten vært fastsatt etter mål gitt av statsmyndighetene, og renteendringer har som oftest vært små og med betydelig grad av forutberegnelighet. Banken har fortsatt praksisen med å orientere finansministeren om hvilket forslag til rentevedtak sentralbanksjefen vil legge frem for hovedstyret, også de seneste årene.

Den foreslåtte plikten til å informere om «saker av viktighet» favner videre enn dagens bestemmelse om at banken skal forelegge saker av «særlig viktighet» for departementet før vedtak

treffes. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det i utgangspunktet vil være opp til Norges Bank å vurdere hvilke saker som er av «viktighet». Banken må ta hensyn til hva regjeringen og finansministeren bør være orientert om, blant annet for å kunne ivareta samspillet mellom bankens virksomhet og øvrige politikkområder. Hvilke saker som skal anses som viktige bør bygge på den kontakt som allerede finner sted og må tilpasses over tid.

Informasjonsplikten om saker av viktighet er ikke begrenset til vedtak som banken fatter, men kan også gjelde viktige utviklingstrekk og beslutningsgrunnlag på bankens område som departementet bør ha kjennskap til. Norges Banks hovedstyre har i sin høringsuttalelse pekt på vesentlige utviklingstrekk innen egenforvaltningen, endringer i styringsrenten, større endringer i likviditetsstyringen og valutareserveforvaltningen som eksempler på «saker av viktighet». Departementet er enig i dette.

Selv om det etter forslaget ikke vil være noen plikt for banken til å informere departementet *før* banken treffer et eventuelt vedtak, viser departementet til at det i en del type saker er viktig at informasjonen som en hovedregel kommer til departementet før Norges Bank treffer vedtak eller offentliggjør en sak. Blant annet har det vært praksis at banken informerer departementet om de pengepolitiske vurderingene i forkant av rentemøtene i hovedstyret. Slik informasjon om bankens vurderinger av de økonomiske utsiktene, har etter departementets syn gitt et nyttig utgangspunkt for de vurderingene departementet selv skal gjøre.

Informasjonen som banken gir departementet, for eksempel om forestående rentebeslutninger, vil kunne være underlagt taushetsplikt blant annet etter lovforslaget § 5-2 første ledd. Slik taushetsplikt er ikke til hinder for at banken kan gi informasjon til departementet, men det vil da gjelde en tilsvarende taushetsplikt for ansatte i departementet, jf. § 5-2 annet ledd, jf. første ledd. Saksforberedende korrespondanse vil for øvrig etter omstendighetene kunne unntas offentlighet etter lovforslaget § 5-1 annet ledd.

Norges Banks orienteringsplikt mv. til departementet om forhold som knytter seg til den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er regulert i et mandat som er fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 1-6.

## 4.6 Informasjon til offentligheten

### 4.6.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 3 tredje og fjerde ledd regulerer bankens plikt til informere offentligheten om sin virksomhet. Tredje ledd fastslår at banken «skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene». Fjerde ledd pålegger banken å «informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken», og ble tilføyd ved lov 20. juni 2003 nr. 44. I Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) side 20 viste departementet til at åpenhet rundt hovedstyremøtene blant annet ville bidra til en ansvarliggjøring for beslutningene. Full åpenhet omkring alle sider av virkemiddelvurderingene og beslutningsprosessen ville på den annen side kunne virke hemmende på drøftingene i de pengepolitiske beslutningsorganene. Departementet uttalte at det på denne bakgrunn var behov for å balansere ulike sider ved økt grad av offentlighet.

For øvrig fremgår det også av forskrift 2. mars 2018 nr. 305 for pengepolitikken § 4 at Norges Bank jevnlig skal offentliggjøre de avveingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.<sup>1</sup>

Norges Bank følger opp informasjonsplikten blant annet ved å gi ut pressemeldinger og holde pressekonferanser etter hovedstyrets rentemøter, og ved å publisere rapporter blant annet om pengepolitikk og finansiell stabilitet og om betalings-systemene og den finansielle infrastrukturen. Ledelsen i banken holder også taler gjennom året, og sentralbanksjefen kan innkalles til høringer i Stortinget i forbindelse med behandlingen av departementets evalueringer av pengepolitikken i de årlige finansmarkedsmeldingene.

Sentralbankloven § 3 tredje og fjerde ledd innebærer ikke noe krav om offentliggjøring av protokoller eller møtereferater. Innsyn i hovedstyrets protokoller gis med bakgrunn i offentleglovas bestemmelser. Hovedstyret besluttet i 2016 å løpende offentliggjøre protokollene fra hovedstyrets møter, men med unntak for taushetsbelagt informasjon. Hovedstyret vedtok videre i mai 2017 også å offentliggjøre protokoller fra rentemøter, inkludert eventuelle dissenser. Informasjon om rentebeslutningene og diskusjonen som leder

<sup>1</sup> Av § 2 i den tidligere forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken fremgikk det at Norges Bank jevnlig skulle offentliggjøre de vurderingene som lå til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

frem til disse er i utgangspunktet å regne for bankens forretningsmessige forhold og er således i utgangspunktet underlagt taushetsplikt etter sentralbankloven § 12.

Også andre bestemmelser har betydning for sentralbankens plikt til å informere offentligheten. Blant annet er det med hjemmel i sentralbankloven § 24 første punktum fastsatt forskrift 8. august 2001 nr. 914 om Norges Banks notering av markedskurser for valuta uttrykt i norske kroner. Av forskriften § 1 fremgår det at Norges Bank skal forestå regelmessig notering av valutakurser uttrykt i norske kroner, samt at noteringen normalt skal foretas hver virkedag.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.2.2.

#### 4.6.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Som utgangspunkt mener sentralbanklovutvalget at en bestemmelse om plikt til å informere offentligheten bør videreføres i ny sentralbanklov. Utvalget viser til at god informasjon til offentligheten anses å være en forutsetning for sentralbankens uavhengighet. Ved å informere om beslutningene og de vurderingene som ligger til grunn, kan bankens beslutninger etterprøves. Åpenhet bidrar til tillit til sentralbanken og forutsigbarhet om bankens reaksjonsmønster.

Sentralbanklovutvalget foreslår en bestemmelse i ny sentralbanklov § 1-7 første ledd om at Norges Bank skal informere offentligheten om grunnlaget for beslutninger som banken treffer for å oppfylle sine formål. Banken bør etter utvalgets syn informere offentligheten om både relevant bakgrunnsmateriale og de avveingene som ligger til grunn for beslutningene. Utvalget viser til at informasjon om «penge-, kreditt- og valutaforholdene» naturlig vil inngå som en del av dette, og ser derfor ikke grunn til å videreføre gjeldende § 3 tredje ledd som en særskilt bestemmelse.

Gjeldende § 3 fjerde ledd er begrenset til å gjelde beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken. Utvalget foreslår at plikten til å informere offentligheten knyttes til beslutninger som banken treffer for å oppfylle sine formål etter den nye sentralbankloven § 1-2. Det innebærer blant annet at informasjonsplikten også skal gjelde beslutninger som treffes for å fremme stabilitet i det finansielle systemet.

Utvalget viser til at bestemmelsen ikke er ment å pålegge banken å måtte informere om enhver beslutning som treffes i virksomheten. Lovutkastet § 1-7 første ledd tar sikte på å gi offentligheten jevnlig og god informasjon om poli-

tikkutøvelsen og vesentlige tiltak og beslutninger innen bankens kjerneområder.

Utvalget foreslår videre at Norges Bank som en del av informasjonsplikten fortsatt skal ha som oppgave å notere veiledende valutakurser, jf. utkast til § 1-7 annet ledd.

Utvalget viser til at det blant annet i flere rapporter fra Norges Bank Watch er tatt til orde for at referater fra hovedstyrets møter bør offentliggjøres. Utvalget finner likevel ikke grunn til at det i loven bør angis nærmere hvordan åpenhet om virksomheten skal praktiseres.

Det vises til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.3.2.3.

#### 4.6.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Bank hovedstyre* slutter seg til utvalgets vurderinger, og er enig i at bankens informasjonsplikt til offentligheten formelt utvides til også andre politikkområder, slik praksis er allerede i dag. Hovedstyret foreslår at § 1-7 første ledd presiseres slik at banken «skal informere offentligheten om grunnlaget for beslutninger og virksomhet for øvrig som er omfattet av bankens formål etter § 1-2».

*Norges Banks representantskap* understreker i sin høringsuttalelse betydningen av åpenhet om virksomheten og om tilsynet og at slik åpenhet bidrar til målet om uavhengighet for sentralbanken.

#### 4.6.4 Departementets vurderinger

Det er viktig at Norges Bank viser utstrakt åpenhet og gir god informasjon til offentligheten om sin virksomhet og de beslutninger som fattes. Informasjon om de vurderinger og avveinger som ligger til grunn for beslutningene, har betydning blant annet som grunnlag for å etterprøve bankens beslutninger og holde banken ansvarlig for utøvelsen av sitt mandat. Departementet legger vekt på at åpenhet og god informasjon til offentligheten om sentralbankens virksomhet er en forutsetning for sentralbankens uavhengighet og bidrar til å styrke den alminnelige tilliten til sentralbanken.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre innholdet i gjeldende § 3 tredje og fjerde ledd i forslag til § 1-7 første ledd, men med en presisering i tråd med forslaget fra Norges Banks hovedstyre.

Informasjonsplikten i den nye bestemmelsen er knyttet til bankens formål og får derfor betydning både for arbeidet med pengepolitikken,

arbeidet med å fremme finansiell stabilitet og et sikkert og effektivt betalingssystem. Bestemmelsen tar sikte på å gi offentligheten god og jevnlig informasjon om politikktøvelsen og om virksomhet for øvrig som er omfattet av bankens formål. Banken skal ikke måtte informere om enhver beslutning som treffes i virksomheten. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på de mer vesentlige og sentrale beslutningene innen politikkområdene hvor det er klar offentlig interesse i å få nærmere informasjon om bankens vurderinger og virkemiddelbruk. Den nærmere avgrensningen av informasjonsplikts innhold må tilligge bankens skjønn. Norges Bank gir allerede omfattende informasjon til offentligheten, og bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende lov og dagens praksis.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om å innta i § 1-7 annet ledd at Norges Bank fortsatt skal sørge for at veiledende valutakurser mot norske kroner er tilgjengelige for offentligheten.

Krav til informasjon til offentligheten om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) er regulert i mandatet for forvaltningen av SPU som er fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.

Det vises til forslaget til § 1-7.

## 4.7 Rapportering til Stortinget

### 4.7.1 Gjeldende rett

Det følger av sentralbankloven § 30 tredje ledd at:

«Årsberetningen, det reviderte årsregnskapet, revisjonsberetningen og representantskapets vedtak om fastsettelse av årsregnskapet sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget. Meddelelse fra departementet til Stortinget om virksomheten i Norges Bank skal finne sted minst én gang hver stortingsperiode, og oftere dersom særlige forhold tilsier det.»

Oversendelsen av årsberetningen mv. til departementet og departementets foreleggelse for Kongen og Stortinget skal gi Kongen og Stortinget mulighet til å vurdere bankens virksomhet og kontrollere om den utøves i samsvar med lov og retningslinjer. I praksis oversendes årsberetningen mv. og departementets egen redegjørelse til Stortinget i de årlige finansmarkedsmeldingene.

Videre følger det av § 30 fjerde ledd at representantskapet minst én gang årlig skal legge fram

for Stortinget sin uttalelse om hovedstyrets protokoller og tilsynet med banken. Gjenpart av uttalelsen sendes departementet. Bestemmelsen fastsetter deretter hva uttalelsen minst skal inneholde.

Finansmarkedsmeldingen behandles i finanskomiteen i Stortinget. Som ledd i komiteens forberedelser har det vært høring av sentralbanksjefen. I behandlingen av meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond har det vært høring av finansministeren, som ledsages av sentralbanksjefen og leder av bankens enhet for kapitalforvaltning (NBIM). Representantskapets rapport er noen ganger blitt behandlet sammen med fondsmeldingen, og komiteen har da også hørt leder av representantskapet.

Av sentralbankloven § 2 fjerde ledd annet punktum følger det at Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet. Riksrevisjonen har ikke ansvar for revisjon av banken direkte. Riksrevisjonen rapporterer til Stortinget.

I tillegg til at Riksrevisjonen fører tilsyn med statsrådets myndighetsutøvelse, reviderer Riksrevisjonen også posten Statens pensjonsfond i statsregnskapet. Ved revisjonen av statsregnskapet undersøker Riksrevisjonen også motverdien av innskuddet, det vil si verdipapirene. Verdipapirene står som eiendeler på Norges Banks balanse.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 5.7.3.

### 4.7.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår å videreføre gjeldende rett om departementets plikt til å gi meddelelse til Stortinget om virksomheten i Norges Bank i lovutkastet § 1-8 første ledd første punktum. I bestemmelsens første ledd annet punktum foreslås en videreføring av representantskapets plikt til å rapportere til Stortinget om tilsynet med banken etter utkast til § 4-1 fjerde ledd. Utvalget legger videre til grunn at Riksrevisjonen skal føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse, jf. utkast til § 1-8 annet ledd. Også dette er i tråd med dagens system. Bestemmelsen synliggjør Stortingets rolle, jf. Grunnloven § 75 bokstav c.

### 4.7.3 Høringsinstansenes syn

*Riksrevisjonen* uttaler at regelverket og føringene fra Stortinget begrenser Riksrevisjonens kontroll sammenlignet med det som gjelder overfor andre statlige heleide selskaper. For Norges Bank er sel-

skapskontrollens rolle avgrenset til hvordan statsråden ivaretar sin myndighetsutøvelse, mens revisjonen av Statens pensjonsfond utland er begrenset til Finansdepartementets overordnede forvaltning. Noen av oppgavene som Riksrevisjonen ellers har overfor statlige selskaper er for Norges Banks del lagt til representantskapet. Riksrevisjonen peker på at deres rolle i den modellen som departementet har foreslått for organiseringen av Norges Bank ser ut til å være som i dag.

#### 4.7.4 Departementets vurderinger

Det følger av Grunnloven, og er av vesentlig betydning for legitimiteten og tilliten til bankens virksomhet, at Stortinget drøfter og evaluerer bankens virksomhet, herunder utøvelsen av pengepolitikken og arbeidet for finansiell stabilitet i lys av de operative mål for bankens virksomhet som regjeringen har fastlagt. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre gjeldende rett når det gjelder departementets plikt til å gi meddelelse til Stortinget om virksomheten i Norges Bank, representantskapets plikt til å rapportere til Stortinget om tilsynet med banken og Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse.

Det vises til forslag til § 1-8.

Om rapportering til Stortinget om bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland, se kapittel 11.6.

## 4.8 Kreditt til staten

### 4.8.1 Gjeldende rett

I gjeldende sentralbanklov § 18 gis et generelt forbud mot at Norges Bank kan yte kreditt direkte til staten:

«Banken kan ikke yte kreditt direkte til staten. Første punktum er likevel ikke til hinder for at banken yter kreditt til staten med løpetid innenfor en kalenderdag.»

Dagens generelle forbud mot finansiering av staten i bestemmelsens første punktum kom inn i loven ved en endring i 2003. Norges Bank har i enkelte tidligere perioder bidratt mye til finansiering av statens virksomhet. I forarbeidene ble det blant annet lagt vekt på at et forbud mot å yte kreditt direkte til staten kunne bidra til å styrke tilliten til Norges Banks utøvelse av pengepolitikken. Det ble også lagt vekt på at en slik innstramming var i tråd med den internasjonale utviklingen og i

tråd med praktiseringen av de gjeldende bestemmelsene i sentralbankloven. I Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) side 33 ble det presisert at forbudet mot å yte kreditt direkte til staten omfatter direkte lån til staten og kjøp av gjeldsinstrumenter utstedt av staten direkte fra staten. Videre ble det presisert at kjøp av statspapirer i annenhåndsmarkedet ikke omfattes.

I 2010 kom det inn en presisering i § 18 om at forbudet mot å yte kreditt til staten ikke utelukker helt kortsiktig kreditt med løpetid innenfor en kalenderdag (nytt annet punktum). Endringen hadde sammenheng med at byttelånsordningen som ble etablert under finanskrisen, hadde økt statens behov for intradag kredittadgang. Det ble vist til at veksten i utestående volum av statskasseveksler som følge av byttelånsordningen hadde medført en økt risiko for at det i korte tidsrom ikke alltid ville være dekning på statens foliokonto i Norges Bank for de beløp som skulle utbetales. Dette kunne føre til at det oppsto forsinkelser i betalingsoppgjørene. Norges Bank foreslo en beredskapsordning der banken kunne forskuttere det nødvendige beløpet ved å overtrekke statens foliokonto i Norges Bank. Både Norges Bank og departementet vurderte det slik at svært kortvarige intradag overtrekk på statens kronekonto for å gjennomføre rulleringene av statskasseveksler ikke var i strid med sentralbankloven § 18. Dette ville være en beredskapsløsning og ikke sentralbankfinansiering av staten. Lovendringen kom på plass for å fjerne enhver tvil om at forbudet ikke var til hinder for dette.

Se nærmere redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 21.4.1.

### 4.8.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget uttaler at det generelle forbudet mot å yte kreditt til staten følger av arbeidsdelingen mellom penge- og finanspolitikken. Sentralbanken skal ikke finansiere statens utgifter.

Den norske stats sterke finansielle stilling gjør at lån fra sentralbanken til staten er en mindre aktuell problemstilling i Norge enn i enkelte andre land. Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet dekkes av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. En sentral del av rammeverket er at sparingen i Statens pensjonsfond utland skal gjenspeile netto sparing for staten. Staten skal ikke lånefinansiere utgifter over statsbudsjettet samtidig som det spares i fondet. Utvalget foreslår å lovfeste dette i lov om Statens pensjonsfond.

Etter utvalgets vurdering står begrunnelsen for § 18 i gjeldende sentralbanklov seg godt. Det bør være et ryddig forhold mellom staten og sentralbanken. Staten skal ikke kunne finansiere sine utgifter ved å få sentralbanken til å trykke penger. Loven bør derfor fortsatt ha som utgangspunkt at Norges Bank ikke skal kunne yte kreditt direkte til staten. Dette er også i tråd med den internasjonale utviklingen og anbefalinger fra blant annet Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS).

Utvalget viser til at det også i fremtiden kan oppstå situasjoner der det er behov for å ta i bruk mer utradisjonelle virkemidler i utøvelsen av pengepolitikken. En ny lov bør ikke være til hinder for en slik utvikling. Med en sentralbank som har stor grad av uavhengighet, er det samtidig viktig at det er et skille mellom hva som er pengepolitikk og hva som er finanspolitikk. Tiltak som grenser opp mot finanspolitikk bør ha egen hjemmel i budsjettvedtak i Stortinget.

Utvalget foreslår at § 18 i sentralbankloven videreføres i § 3-8 i utkast til ny sentralbanklov. Det legges til grunn at et forbud ikke er til hinder for at banken kan handle med statspapirer i annenhåndsmarkedet som en del av likviditetspolitikken.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 21.4.3.

#### 4.8.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* viser til at gjeldende bestemmelse om kreditt til staten i sentralbankloven § 18 er foreslått videreført innholdsmessig uendret i utkastet til § 3-18. Hovedstyret uttaler at det er et grunnleggende prinsipp at sentralbanken ikke skal finansiere statens utgifter, og at hovedstyret på denne bakgrunn støtter utvalgets forslag om å videreføre forbudet mot kreditt direkte til staten.

#### 4.8.4 Departementets vurderinger

Departementet deler utvalgets vurderinger, og foreslår en videreføring av forbudet mot at Norges Bank yter kreditt direkte til staten. Departementet er enig med utvalget i at loven ikke må være til hinder for at Norges Bank skal kunne ta i bruk utradisjonelle virkemidler i utøvelsen av pengepolitikken, dersom det skulle bli aktuelt.

Det vises til forslag til § 3-8.

## 4.9 Disponering av Norges Banks overskudd

### 4.9.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 30 femte ledd legger til Kongen å fastsette retningslinjer for avsetninger og disponering av Norges Banks overskudd. Videre fremgår det av bestemmelsen at vedtak om overføring fra Norges Bank til staten må godkjennes av Stortinget. Det er fastsatt retningslinjer i statsråd 7. februar 1986 (og senest endret ved kongelig resolusjon 6. desember 2002) som tar hensyn til at Norges Bank har tilstrekkelig egenkapital, samtidig som bankens overskudd over tid skal tilfalle staten.

Norges Banks virksomhet gir normalt overskudd i driften. Det har sammenheng med at Norges Banks eiendeler gir en høyere avkastning enn utgiftene for å betjene bankens forpliktelser. For eksempel er sedler og mynter i omløp en rentefri forpliktelse på bankens balanse, mens de motsvarende valutaeservene og andre aktiva gir en positiv avkastning.

Norges Banks egenkapital består av et kursreguleringsfond og et overføringsfond. Kursreguleringsfondet er en buffer for egenkapitalen dersom det oppstår tap, mens overføringsfondet består av midler som skal overføres til staten. Av retningslinjene følger det at årsresultatet i Norges Bank skal avsettes til kursreguleringsfondet inntil det har nådd 40 prosent av valutaeservene, og fem prosent av innenlandske verdipapirer. Underskudd i Norges Bank skal dekkes av kursreguleringsfondet, men dersom kursreguleringsfondet ellers vil falle under 25 prosent av netto internasjonale fordringer, skal en del av underskuddet dekkes fra overføringsfondet.

Dersom årsresultatet er større enn det som trengs for å fylle kursreguleringsfondet til målnivået, skal resten avsettes til overføringsfondet. Hvert år skal en tredel av overføringsfondet overføres til statskassen. Ved en slik forsinket overføring til statskassen oppnås det en viss sikkerhet mot tapping av Norges Banks egenkapital. Retningslinjene innebærer likevel at omtrent hele bankens netto overskudd over tid vil bli overført til statskassen.

Egenkapitalen vil dermed avhenge av størrelsen på valutaeservene og innenlandsk aktiva. Den viktigste risikofaktoren for bankens overskudd er svingninger i kronekursen som gir verdiendringer i de internasjonale reservene målt i norske kroner.



For en nærmere redegjørelse vises det til NOU 2017: 13 kapitlene 13 og 21.5.2.

#### 4.9.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget viser til at det må være tillit til at sentralbanken tåler tap som følge av bruk av virkemidler i pengepolitikken og at banken kan sette i verk nødvendige tiltak uten å ta særskilt hensyn til egen balanse eller å være avhengig av å få tilført kapital over statsbudsjettet. Lav egenkapital kan utgjøre en risiko for bankens troverdighet. Utvalget uttaler at det også i andre land er vanlig at det er fastsatt fordelingsnøkler for disponeringen av sentralbankens overskudd. Fordelingsnøklerne kan være helt faste, eller de kan gi noe spillerom for skjønn. Norges Banks representantskap foreslo for sentralbanklovutvalget at det burde vurderes om reglene for avsetning og disponering av bankens overskudd burde gi mer rom for skjønn. Utvalget mener at disponeringen av Norges Banks resultat også fremover bør fastsettes etter en fast regel. Dette anses viktig for sentralbankens uavhengighet, og gir forutsigbarhet for både sentralbanken og statsmyndighetene.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at Norges Bank skal ha en egenkapital som er tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål, jf. utkastet til § 4-6 første ledd. Utvalget foreslår videre at gjeldende hjemmel for Kongen til å fastsette bestemmelser for disponeringen av bankens overskudd videreføres i ny sentralbanklov, jf. utkast til § 4-6 annet ledd. Det presiseres at banken skal ha rett til å uttale seg om Kongens retningslinjer før de fastsettes, samt at retningslinjene skal meddeles Stortinget.

I lys av at Stortinget uansett behandler forslaget til overføring fra Norges Bank til statskassen som en del av den ordinære budsjettprosessen, er det etter utvalgets mening ikke behov for å videreføre gjeldende sentralbanklov § 30 femte ledd annet punktum om at overføringen fra Norges Bank skal godkjennes av Stortinget.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 21.5.2.

#### 4.9.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* stiller seg bak utvalgets vurderinger om mekanismen som regulerer overføring av Norges Banks overskudd til staten. Hovedstyret mener at en mekanisme som automatisk utløser overføring av Norges Banks overskudd til staten som følge av midlertidig svekkelse av kronen, kan være uheldig.

*Norges Banks representantskap* støtter forslaget om at reglene for disponering av overskudd skal ta hensyn til at banken skal ha tilstrekkelig egenkapital.

#### 4.9.4 Departementets vurderinger

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at det bør fremgå av ny sentralbanklov at Norges Bank skal ha en egenkapital som er tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål.

Departementet er videre enig med utvalget i at Kongen i statsråd skal fastsette retningslinjer for avsetninger og disponering av bankens overskudd. Dette er en videreføring av gjeldende rett, med den endring at kompetansen ikke skal kunne delegeres. Departementet stiller seg også bak vurderingen av at det ikke er behov for å lovfeste i sentralbankloven at overføringen fra Norges Bank til staten skal godkjennes av Stortinget, ettersom overføringen inngår som en post i statsbudsjettet og Stortinget behandler og vedtar alle poster i statsbudsjettet.

Endringer i valutakursen kan gi store svingninger i bankens årsresultat. En mekanisme som automatisk utløser overføringer av Norges Banks overskudd til staten som følge av midlertidig svekkelse av kronen, kan være uheldig. Departementet mener at det er fornuftig å ha et system for overføringer som ser igjennom midlertidige svingninger i valutakursen.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 3-11.

## 5 Pengeenheten og lovens virkeområde

### 5.1 Pengeenheten og dens internasjonale verdi

#### 5.1.1 Gjeldende rett

Av sentralbankloven § 4 første ledd følger det at den norske pengeenheten er en krone, og at kronen deles i hundre øre.

Paragraf 4 annet ledd omhandler den norske pengeenhetens internasjonale verdi, og fastslår at: «Kongen treffer vedtak om den kursordning som skal gjelde for kronen og om endringer i kronens kursleie». Ordlyden åpner opp for at Kongen kan delegere beslutningen til departementet. Bestemmelsen er ment å dekke «(...) alle de alternativer for kronens internasjonale verdi som har vært aktuelle etter annen verdenskrig: flytende kurs eller fast kurs, i forhold til en enkelt valuta eller en gruppe av valutaer», jf. NOU 1983: 39 side 393.

Av § 4 tredje ledd følger det at vedtak om endringer i kursordningen for kronen og dens kursleie skal meddeles Stortinget. Departementet viste i Ot.prp. nr. 25 (1984–85) side 38 til Norges Banks høringsuttalelse vedrørende gjeldende sentralbanklov, om at begrepet «kursordning» refererer seg til «ulike tilknytningsformer mellom valutastlagene». Dette omfatter både ordninger der kronen knyttes mer eller mindre fast opp mot en eller flere valutaer og ordninger der den fastsettes fritt i valutamarkedet (flytende kurs). Banken uttalte videre at «når en kursordning er gitt, vil en *endring i kronens kursleie* bety at en foretar en endring av de tidligere bestemte verdiforhold overfor de valutastlag (indikatorer) som inngår i ordningen». Eventuelle vedtak om «endringer i kronens kursleie» vil dermed bare være relevant innenfor kursordninger der kronen knyttes opp mot andre valutaer.

Det fulgte av tidligere forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken § 3 at: «Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkedet», hvilket betyr at kursen på den norske kronen flyter. Forskriften var gitt med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd og § 4 annet ledd, og opphevet forskrift 6. mai 1994 nr. 331 om den norske kronens kursord-

ning. Gjeldende forskrift 2. mars 2018 nr. 305 for pengepolitikken er gitt med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd. Den sier ikke noe om kursordningen for den norske kronen, og det er heller ikke truffet vedtak etter sentralbankloven § 4 annet ledd. Ordningen er da at kursen på den norske kronen flyter.

Se nærmere omtale i NOU 2017: 13 kapittel 20.5.2.

#### 5.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at gjeldende bestemmelse om pengeenheten og dens internasjonale verdi i dagens sentralbanklov § 4 i stor grad videreføres i ny sentralbanklov, jf. utkast til § 1-9.

Utvalget peker på at valget av valutakursordning må ses sammen med rammeverket for pengepolitikken, og at mål om inflasjonen og mål om valutakursen kan komme i konflikt om de skulle gjelde samtidig. Derfor er det vanlig at land med inflasjonsstyring lar den nasjonale valutaens internasjonale verdi bestemmes av tilbud og etterspørsel i valutamarkedene (flytende valutakurs). Siden ordlyden i sentralbankloven § 4 om «endringer i kronens kursleie» ikke gir særlig mening under ordninger med flytende valutakurs, foreslår utvalget at dette kan tas ut av lovteksten. En slik presisering kan eventuelt tas inn i en pengepolitisk forskrift dersom det skulle bli aktuelt å endre det pengepolitiske regimet og innføre en valutakursordning der kronen knyttes opp mot andre valutaer.

Utvalget reiser spørsmålet om det er behov for en egen bestemmelse om kursordningen, eller om det er tilstrekkelig at ordningen presiseres i den pengepolitiske forskriften. Utvalget mener at det fortsatt bør være en egen bestemmelse om fastsettelse av kursordningen. Mandatet for pengepolitikken formulerer det operative målet for Norges Banks utøvelse av pengepolitikken, mens bestemmelsen om kursordning sier noe om hvilket pengevesen vi har, ifølge utvalget.

Utvalget foreslår at kompetansen til å fastsette kursordningen legges til Kongen i statsråd, altså slik at beslutningen ikke lenger skal kunne dele-

geres til departementet, jf. utkast til ny sentralbanklov § 1-9 annet ledd. Utvalget argumenterer for at det er viktig at myndigheten til å fastsette kursordningen legges til samme organ som vedtar det pengepolitiske mandatet. Utvalget uttaler at enhver endring i mandatet for pengepolitikken må være konsistent med den ordningen som fastsettes for valutakursen. I tillegg tilsier hensynet til demokratisk kontroll at myndigheten til å velge kursordning bør ligge hos Kongen i statsråd, ettersom valg av kursordning kan være en sak av stor betydning.

Når regjeringen har fastsatt en kursordning, er det Norges Bank som står for gjennomføringen. Det reiser spørsmålet om hvor stor frihet sentralbanken skal ha innenfor den gjeldende kursordningen. Utvalget legger til grunn at banken bør ha frihet til å påvirke valutakursen innenfor en gitt kursordning når det skjer som ledd i utøvelsen av pengepolitikken.

Vedtak om endringer i kursordningen for kronen skal meddeles Stortinget, jf. utvalgets utkast til § 1-9 tredje ledd. I dagens system med flytende kurs vil selv store endringer i kursnivået være innenfor gjeldende kursordning. Men dersom kronen igjen skulle knyttes opp mot andre valutaer med faste kurser, foreslår utvalget at det bør sendes særskilt melding om vedtaket til Stortinget.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 20.5.3.

### 5.1.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* viser til at den foreslåtte bestemmelsen i § 1-9 i det vesentlige viderefører gjeldende sentralbanklov § 4. Hovedstyret er enig i at beslutningsmyndigheten over kursordningen skal ligge hos Kongen i statsråd og ikke skal kunne delegeres.

### 5.1.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til sentralbanklovutvalgets forslag om å videreføre gjeldende sentralbanklov § 4 første ledd om at den norske pengeenhet er en krone og at kronen deles i hundre øre.

Etter departementets syn er det ikke nødvendig å ha en egen bestemmelse om at kursordningen fastsettes av Kongen i statsråd, jf. utvalgets forslag til § 1-9 annet og tredje ledd.

Gjeldende bestemmelse om valutakursordningen bærer preg av at sentralbankloven ble skrevet i en tid da fast valutakurs var et vanlig mål i pengepolitikken. I lovens forarbeider ble det vist til at endringer i kronekursen var et sterkt virkemiddel

for norsk økonomi. Det ble lagt opp til at «de mest betydningsfulle avgjørelser» om kronens internasjonale verdi måtte fattes av Kongen i statsråd, men at Finansdepartementet fikk delegert beslutningsmyndighet i den løpende oppfølgingen.

Fastkursordningen er erstattet med et inflasjonsmål. Når pengepolitikken er innrettet etter et inflasjonsmål, fastsettes kronens internasjonale verdi i markedet. Inflasjonsmålet er, på samme måte som fastkursmålet var tidligere, det operative målet for pengepolitikken. De alternative innretningene for pengepolitikken bør likebehandles i loven. Inflasjonsmålet er ikke nevnt eksplisitt i loven, men er gitt i forskrift for pengepolitikken. Forskriften er gitt i medhold av § 2 tredje ledd i dagens sentralbanklov. Lovforslaget legger opp til at forskriften i stedet blir hjemlet i § 1-4 første ledd, som er ny og gir hjemmelsgrunnlag for vedtak om målene for bankens virksomhet. Skulle det være aktuelt å endre pengepolitisk regime er det naturlig at det skjer ved at Kongen i statsråd fastsetter ny forskrift for pengepolitikken med hjemmel i denne paragrafen. I så fall vil det være nødvendig at valutakursordningen fastsettes og spesifiseres nærmere i en slik forskrift.

Det kan for øvrig ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner der det blir behov for å innføre alternative midlertidige tiltak i pengepolitikken for at sentralbanken skal kunne nå sine mål. Slike tiltak kan for eksempel være at det annonseres en plan for i en periode å intervensere i markedet med sikte på å holde kronekursen over eller under et visst nivå, slik den sveitsiske sentralbanken har gjort i nyere tid. Det vil ligge til Norges Bank å treffe slike beslutninger så lenge de er i tråd med de operative mål banken er gitt gjennom for eksempel forskrift for pengepolitikken. Departementet legger til grunn at tiltak som har som siktemål å påvirke kronekursen, skal anses som saker av viktighet, jf. § 1-6 om bankens plikt til å informere departementet.

Det vises til forslaget til § 1-9.

## 5.2 Sentralbanklovens virkeområde

### 5.2.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 1 gir rammene for Norges Banks virksomhet etter loven. Paragrafens overskrift er «Norges Banks formål og virkeområde». Bestemmelsen nevner en rekke oppgaver banken skal utføre. Sentralbankloven har ingen bestemmelse som angir sentralbanklovens geografiske virkeområde.

### 5.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Etter sentralbanklovutvalgets vurdering bør en ny sentralbanklov inneholde en egen bestemmelse som definerer det geografiske virkeområdet for loven. Utvalget finner det naturlig at loven gjelder bankens virksomhet både i og utenfor Norge. Utvalget ser det som hensiktsmessig at loven overlater til Kongen å avgjøre lovens anvendelse for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, ut over de områder av loven som gjelder på Svalbard i kraft av Svalbardloven § 3, jf. §§ 1 og 2. Se utvalgets utkast til § 1-10.

### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* gir uttrykk for at utvalgets forslag til regulering av forholdet til Svalbardloven har fått en noe uklar utforming i lovteksten. Det uttales at:

«Vi antar at utvalgets forslag til § 1-10 annet ledd sikter til bestemmelsen i Svalbardloven § 3, slik at lovens bestemmelser om mynt (tvungent betalingsmiddel) får anvendelse for Svalbard, mens det for øvrig ligger til Kongen å avgjøre hvorvidt hele loven skal gjelde for Svalbard, jf. tredje ledd.

Slik lovforslaget nå fremstår, vil det likevel etter vår oppfatning kunne fremstå som uklart hvorvidt hele loven eller kun bestemmelsene om mynt (tvungent betalingsmiddel) gjelder for Svalbard. Bestemmelsen i § 1-10 annet ledd kan isolert sett gi inntrykk av at hele sentralbankloven får anvendelse for Svalbard. Selv om tredje ledd og utvalgets kommentarer rundt dette indikerer det motsatte, mener vi at utvalgets forslag på dette punkt har fått en uklar utforming i lovteksten.

I følge Svalbardloven § 3 gjelder lov om mynt med de endringer Kongen måtte fastsette av hensyn til de stedlige forhold. Da man vedtok någjeldende sentralbanklov, la man, så vidt vi kan se, til grunn at sentralbanklovens bestemmelser om tvungent betalingsmiddel gjaldt for Svalbard etter Svalbardloven § 3, se Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 92.

Någjeldende sentralbanklov inneholder ikke en egen forskriftshjemmel for Kongen til å gjøre loven gjeldende for Svalbard. Så vidt vi kan se, ble dette heller ikke omtalt som en mulighet i forarbeidene. Etter vår oppfatning betyr dette at det ikke var aktuelt å gi loven anvendelse der utover det som allerede er nevnt om mynt. Kravet i Svalbardloven § 2 annet ledd er at det tas uttrykkelig stilling til om loven skal gjelde på Svalbard, enten gjennom formuleringer i lovteksten eller ved uttalelser i forarbeidene.»

### 5.2.4 Departementets vurderinger

Som sentralbanklovutvalget peker på i sin utredning har andre lover som er vedtatt de senere årene i Norge normalt en egen bestemmelse om geografisk avgrensning av loven. Departementet slutter seg til at en slik bestemmelse også bør inngå i en ny sentralbanklov, og at loven skal gjelde Norges Banks virksomhet både i og utenfor Norge, jf. forslag til § 1-12 første ledd.

Departementet har merket seg *Justis- og beredskapsdepartementets* innspill i høringen. Til spørsmålet om hele sentralbankloven eller kun bestemmelsene om mynt (tvungent betalingsmiddel) skal gjelde for Svalbard, legger departementet til grunn den samme forståelsen av utvalgets forslag som *Justis- og beredskapsdepartementet*, nemlig at sentralbanklovens bestemmelser om mynt (tvungent betalingsmiddel) får anvendelse for Svalbard, mens det for øvrig ligger til Kongen å avgjøre i hvilken utstrekning sentralbankloven ellers skal gjøres gjeldende for Svalbard. For å hindre uklarheter om dette foreslår departementet at ordlyden i forslaget til § 1-12 annet ledd endres til: «Bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-6 gjelder på Svalbard, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 3».

Departementet slutter seg videre til sentralbanklovutvalgets forslag om at Kongen ellers avgjør i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, se § 1-12 tredje ledd.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 1-12.

## 6 Norges Banks organisasjon

### 6.1 Styringsmodell

---

#### 6.1.1 Innledning

Hovedstyret og representantskapet er Norges Banks øverste organer. Hovedstyret fatter blant annet vedtak om bruken av virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Videre har hovedstyret ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) etter et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Hovedstyret har også ansvaret for bankens administrasjon og drift, og fører tilsyn med bankens samlede virksomhet. Sentralbanksjefen leder hovedstyret og er daglig leder av sentralbankvirksomheten. Formelt sett har sentralbanksjefen også det daglige ansvaret for bankens forvaltning av SPU, men hovedstyret har valgt å legge oppgaven med gjennomføringen av forvaltningen til leder av bankens enhet for kapitalforvaltning (NBIM), jf. kapittel 6.4.4.1.

Bankens ansvar og oppgaver har endret seg over tid, og både forvaltningen av SPU og sentralbankoppgavene er blitt mer komplekse. Arbeidet med pengepolitikken har utviklet seg etter innføringen av inflasjonsstyring, og banken har fått nye oppgaver innen finansiell stabilitet de siste årene. Stadig mer integrerte finansmarkeder og økt digitalisering har gjort arbeidet med betalingssystemet mer omfattende. Videre har SPU vokst i omfang og oppgavene er utvidet. Kravene til styret og ledelsen i Norges Bank har økt over tid.

To hver for seg store virksomhetsområder innebærer at spennet i hovedstyrets ansvar og oppgaver er stort. Mens sentralbankvirksomheten er en myndighetsoppgave, har den operative forvaltningen av SPU mer karakter av å være forretningsdrift. Kompetansen som kreves i hovedstyret omfatter blant annet spesialistkompetanse i makroøkonomi og finansiell økonomi, samt kompetanse innen drift, risikostyring og kontroll, jus og mer generell forretningskompetanse.

Regjeringen gikk i Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov* inn for at forvaltningen av SPU forblir i Norges Bank. Se nærmere omtale i

kapittel 2.2. Regjeringens forslag til organisering av Norges Bank og den operative forvaltningen av SPU bygger i stor grad på sentralbanklovutvalgets modell C, der det opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Regjeringen uttrykte også i meldingen at representantskapet burde videreføres med 15 medlemmer som i dag, i motsetning til utvalgets forslag i modell C om å redusere antallet medlemmer til syv. Stortinget sluttet seg ved behandlingen av meldingen til regjeringens konklusjoner, jf. Innst. 165 S (2018–2019).

Vurderinger og forslag nedenfor bygger på omtalen i Meld. St. 7 (2018–2019) og Stortingets behandling av meldingen. Det innebærer at forvaltningen av SPU forblir i Norges Bank, at representantskapet videreføres, og at det opprettes en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Hovedstyret, komiteen og representantskapet vil dermed utgjøre de øverste organene i Norges Bank. Departementet foreslår å beholde betegnelsen «hovedstyre», i tråd med dagens praksis. Se forslag til § 2-1 om Norges Banks organer.

Opprettelsen av en fagkomité gir økt kapasitet til styrende organer, noe som styrker både den faglige innretningen av sentralbankvirksomheten og kapasiteten til å følge opp bankens forvaltning av SPU, se Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.5.2.9:

«En slik komité vil gi en sterkere faglig innretning og spesialisering av det organet i banken som skal beslutte styringsrenten og enkelte virkemidler innen finansiell stabilitet. [...] Samtidig kan styrets kompetanse, sammensetning og oppgaver i større grad tilpasses øvrige deler av bankens virksomhet, særlig kapitalforvaltningen [...].»

En effektiv og god styring av Norges Bank krever en tilstrekkelig klar arbeidsdeling mellom komité og styre. Arbeidsdelingen bør bestemmes både ut fra hvilken kompetanse arbeidsoppgavene krever og deres art, for eksempel ved at oppgaver som krever makroøkonomisk kompetanse i hovedsak legges til komiteen. Oppgavene kan likevel

endres over tid, og loven bør ikke være for detaljert i beskrivelsen av komiteens og styrets oppgaver.

Sentralbanksjefens ansvar og oppgavespenn er stort. Sentralbanksjefen har en dobbeltrolle som leder av hovedstyret og daglig leder av sentralbankvirksomheten. I tillegg vil han eller hun lede komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. For å styrke ledelsens og hovedstyrets kapasitet i arbeidet med forvaltningen av SPU og for å avlaste sentralbanksjefen, utvidet man fra 1. januar 2016 antallet visesentralbanksjefer fra én til to. Hovedstyret ble samtidig utvidet fra syv til åtte medlemmer.

Når forvaltningen av SPU forblir i banken, bør ordningen med to visesentralbanksjefer videreføres. Oppgavene til sentralbanksjefen er ikke blitt mindre. Styringsstrukturen blir mer robust om både sentralbanksjefen og begge visesentralbanksjefene sitter i begge de styrende organene. Det vil sikre kontinuitet og beredskap i bankens ledelse og ivareta bankens samlede oppgaver på en god måte. Se nærmere drøftelse i kapittel 6.1.3.4 og kapittel 3.5.3 i Meld. St. 7 (2018–2019). Ved behandlingen av meldingen sluttet Stortinget seg til departementets vurdering av at begge visesentralbanksjefene bør sitte i både styret og komiteen.

### 6.1.2 Arbeidsoppgaver i hovedstyre og komité

#### 6.1.2.1 Gjeldende rett

Hovedstyret har den utøvende og rådgivende myndighet etter loven, jf. sentralbankloven § 5 annet ledd. Det innebærer at myndighet eller oppgaver som i lov eller i medhold av lov er lagt til «Norges Bank» eller «banken» som utgangspunkt ligger til hovedstyret. På denne bakgrunn er det hovedstyret som blant annet fatter vedtak i pengepolitikken, vedtak med sikte på å fremme finansiell stabilitet og vedtak for å sikre effektiviteten i det finansielle systemet og i betalings- og oppgjørssystemene. Blant annet er det hovedstyret som fatter vedtak om styringsrenten og om innskudds- og låneordninger i sentralbanken. Videre følger det av sentralbankloven § 5 annet ledd at hovedstyret:

- leder bankens virksomhet og forvalter dens midler
- skal sørge for forsvarlig organisering av, og etablere tilfredsstillende rammer, mål og prinsipper for, bankens virksomhet

- skal påse at bankens virksomhet, herunder regnskap og formuesforvaltning, er gjenstand for betryggende styring og kontroll
- skal føre tilsyn med bankens administrasjon og virksomhet for øvrig.

Hovedstyret kan opprette underutvalg for å behandle og avgjøre saker på saklig avgrensede områder, jf. § 10 annet ledd. Ansvar for saker som besluttet i medhold av delegasjon, vil likevel forbli hos hovedstyret. Det er i dag opprettet fire saksforberedende og rådgivende arbeidsutvalg for hovedstyret: revisjonsutvalget, kompensasjonsutvalget, eierskapsutvalget og risiko- og investeringsutvalget.

Da lov om Statens pensjonsfond ble vedtatt, ble det forutsatt i loven at Norges Bank skulle ha forvalteroppdraget av Statens pensjonsfond utland (SPU), jf. § 2 annet ledd. Oppgaven med å gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av SPU er lagt til departementet, jf. lov om Statens pensjonsfond § 7. Norges Bank er i forvaltningen av SPU underordnet Finansdepartementet. Det er i prinsippet verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå. Departementet kan gi særlige organisatoriske bestemmelser av betydning for banken i medhold av lov om Statens pensjonsfond. I Finansdepartementets mandat for SPU er hovedstyret for visse saker pålagt oppgaver uten delegasjonsadgang. Utover dette er det i dag ingen særskilte organisatoriske krav for forvaltningen av SPU verken i lov om Statens pensjonsfond eller i mandatet. Dermed får sentralbanklovens bestemmelser om bankens styrende organer som utgangspunkt anvendelse også for bankens ansvar for forvaltningen av SPU.

Gjeldende sentralbanklov § 5 tredje ledd slår fast at hovedstyret kan bestemme at virksomhet som ledd i forvaltningen av SPU skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier. Hovedstyret representerer banken som eier i selskaper etter tredje ledd.

I medhold av sentralbankloven § 5 sjette ledd kan representantskapet etter forslag fra hovedstyret bestemme at produksjon av pengesedler og mynter eller annen forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier. Også i slike selskaper representerer hovedstyret banken som eier. Representantskapet fører tilsyn med slike selskaper, og med selskaper som nevnt i sentralbankloven § 5 tredje ledd, og har rett til å kreve de opplysninger fra selskapets daglige

leder, styret og den valgte revisor som er nødvendige for tilsynet. I den utstrekning det er nødvendig, kan representantskapet selv foreta undersøkelser i selskapet. Representantskapet skal varsles før generalforsamlingen i selskapene og har rett til å være til stede på generalforsamlingen. Denne bestemmelsen fulgte tidligere av den nå opphevede § 8 a, jf. Prop. 90 L (2014–2015) *Endringer i sentralbankloven (organiseringen av Norges Bank)* og Innst. 299 L (2014–2015). Av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 96 (1998–99) *Om lov om betalingssystemer mv.* side 54–55) fremgår det at kompetansebestemmelsen gjelder både opprettelse, kjøp og salg av andeler og nedleggelse av foretak. Den nærmere gjennomføringen av opprettelsen av foretakene, overføringen av virksomheten og eieroppfølgingen, hører imidlertid under hovedstyret.

Det fremgår av forskrift 17. desember 2009 nr. 1630 om risikostyring og internkontroll i Norges Bank § 10 at Norges Bank skal ha et revisjonsutvalg som blant annet skal fungere som et saksforberedende organ for hovedstyret innen hovedstyrets tilsynsfunksjoner og ansvar for risikostyring og internkontroll.

#### 6.1.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

I sentralbanklovutvalgets forslag deles de oppgavene hovedstyret i dag har på styret og den nye komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Lovutvalget foreslår at komiteen skal være ansvarlig for utøvelsen av pengepolitikken og bruken av virkemidler for å fremme finansiell stabilitet og for rådgiving på disse områdene, jf. utvalgtes utkast til § 2-7. Utvalget peker på at disse oppgavene skiller seg fra styring og drift av banken ellers. Videre foreslår utvalget at styret får ansvaret for forvaltningen av Norges Bank, med unntak av saker som er lagt til komiteen. Det overordnede ansvaret for forvaltningen av SPU foreslås også lagt til styret.

Utvalget peker på at det bør være en tilstrekkelig tydelig arbeidsdeling mellom komité og styre for at banken kan fungere effektivt og uten unødig kompetansestrid. Utvalget foreslår en mulig fordeling av oppgaver mellom komiteen og styret, se tabell på side 412–417 i NOU 2017: 13, men presiserer samtidig at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette en detaljert arbeidsfordeling i loven, blant annet av hensyn til at bankens oppgaver kan endres fremover. Utvalget viser til at komiteen og styret må finne en ansvarsdeling og arbeidsform som kan fungere godt og som er i tråd med loven og forarbeidene.

#### Komiteen

Komiteens oppgaver vil, ifølge utvalgets forslag, blant annet innebære regelmessig å vurdere endringer i styringsrenten gjennom året, kommunisere utsiktene for pengepolitikken fremover, gi råd om, og eventuelt beslutte, kravet til mot-syklisk kapitalbuffer i finansforetak og eventuelle andre virkemidler i makrotilsynet. Utvalget mener at det også kan ligge til komiteen å håndtere kritiske situasjoner i pengepolitikken og for den finansielle stabiliteten, vurdere om det skal gis lån til enkeltbanker på særskilte vilkår (S-lån) og om Norges Bank skal iverksette generelle likviditets-tiltak i markedet. Utvalget viser til at dette er typiske virkemidler som må vurderes regelmessig over tid eller dersom det oppstår krevende situasjoner i økonomien og finansmarkedene som krever utøvelse av faglig skjønn. Videre foreslår utvalget at komiteen også skal ha ansvar for eventuell bruk av bankens balanse for å nå målene i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet.

Utvalget viser til at det bør fremgå av loven at komiteen i særlige tilfeller kan fravike beslutninger eller vedtak truffet av styret. Styret skal så vidt mulig gis anledning til å uttale seg før slike avgjørelser treffes. Som eksempel peker utvalget på situasjoner der det kan være behov for å trekke på valuta-reservene som strekker seg ut over styrets retningslinjer for hvor stor andel av reservene som skal være likvide, eller situasjoner der betingelsene som styret har fastsatt for bankenes lån i sentralbanken bør endres. Videre foreslår utvalget at Kongen i statsråd kan gi utfyllende bestemmelser om avgrensningen av komiteens ansvar og oppgaver dersom det viser seg nødvendig. Utvalget foreslår at komiteen også skal vedta retningslinjer eller beredskapsplan for bruk av virkemidler i situasjoner med kriser i det finansielle systemet.

#### Styret

Utvalget foreslår at styret skal ha ansvar for bankens administrasjon og drift, med tillegg av administrasjon og drift av kapitalforvaltningen. Utvalget foreslår at styret, i tråd med hovedstyrets oppgaver i dag, skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten. Videre foreslår utvalget at styret skal fastsette planer og retningslinjer for bankens virksomhet, samt utarbeide forslag til budsjett for kommende driftsår. Etter utvalgets forslag skal styret påse at bankens virksomhet, regnskapsavleggelse og formuesforvaltning blir

betryggende styrt og kontrollert. Styret skal etter utvalgets forslag føre tilsyn med den daglige ledelse og virksomheten for øvrig, men styret skal ikke føre tilsyn med komiteens utøvelse av skjønnsmyndighet. Utvalget foreslår at styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse i sentralbankvirksomheten og bankens forvaltning av SPU.

I utvalgets forslag vil styret ha ansvar for fagoppgaver som ikke faller inn under de løpende vurderingene i pengepolitikken og bruk av virkemidler i arbeidet for finansiell stabilitet. Utvalget uttaler at styrets fagoppgaver typisk vil ligge mer stabilt over tid, slik som for eksempel å fastsette retningslinjer for utstedelse og tilbaketrekking av sedler og mynter, drift og oppgaver ved Norges Banks oppgjørssystem og interbankoppgjørene samt overvåking av annen finansiell infrastruktur. Etter utvalgets forslag skal styret også fastsette retningslinjer for bankens innskudds- og låneordninger, sikkerhetsstillelse, IMF-oppgaver, forvaltningen av valutaeservene, fastsette beredskapsplaner for betalingssystemet og ha ansvar for statens konsernkontoordning og strategi for forvaltning av statsgjeld. Styret vil også ha ansvar for bankens årsrapport og øvrige rapporter som ikke omhandler bankens løpende utøvelse av myndighet i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet.

Etter utvalgets forslag vil styret også ha ansvar for administrasjon og organisering av de faglige enhetene og miljøer i banken som skal støtte opp under komiteens arbeid. Komiteen vil for eksempel være avhengig av at avdelingene i banken er i stand til å gi gode analyser og innspill som grunnlag for å sette styringsrenten. Utvalget uttaler at komiteen må gis anledning til å gi innspill til styret om fagsaker som kan ha vesentlig betydning for komiteens arbeid.

Hovedstyret har i dag kompetansen til å bestemme at virksomhet som ledd i forvaltningen av SPU skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier, jf. sentralbankloven § 5 tredje ledd. Dette foreslås videreført. Utvalget foreslår dessuten at den kompetansen som representantskapet i dag har til å beslutte at forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier, jf. sentralbankloven § 5 sjette ledd, legges til styret. Utvalget viser til at det per i dag ikke er noen datterselskaper av banken som er opprettet etter beslutning av representantskapet. Utvalget mener uansett at slike eventuelle beslutninger fremover bør ligge til styret som del av ansvaret for bankens drift og organisering.

Utvalget foreslår også at styret skal ha et revisjonsutvalg, og at styret kan oppnevne saksforberedende utvalg blant styrets medlemmer.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapitlene 27.3.3, 27.5 og 29.3 om arbeidsoppgaver i styre og komité.

#### 6.1.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som omtaler arbeidsdelingen mellom komiteen og styret.

*Finans Norge* omtaler fordelingen av ansvaret for finansiell stabilitet og mener at utvalgets forslag kan skape en uklar grense mellom komiteens og styrets ansvar for krisehåndtering.

*Norges Banks hovedstyre* ba i sin høringsuttalelse om å få komme tilbake med flere synspunkter om arbeidsdelingen mellom styret og komiteen når det var mer avklart hvilken styringsmodell som skulle velges. I brev 22. juni 2018 ba Finansdepartementet om hovedstyrets synspunkter på sammensetning av og oppgaver til styre og fagkomité innenfor sentralbanklovutvalgets modell C. Hovedstyret uttrykker i sitt svarbrev 22. august 2018 at det i hovedsak støtter utvalgets forslag til fordeling av oppgaver mellom styre og komité. Hovedstyret peker videre på at komiteens ansvar innenfor området finansiell stabilitet er bredt og generelt formulert i lovutkastet og at avgrensningen mot styrets ansvar ikke er tydelig. Hovedstyret trekker frem komiteens ansvar for å fastsette beredskapsplaner for finansielle kriser og for å håndtere kritiske situasjoner i pengepolitikken og for den finansielle stabiliteten, som utfordringer ved utvalgets forslag til grensesnitt mellom komité og styre. Hovedstyret skriver:

«Etter hovedstyrets syn bør ansvaret for generelle retningslinjer og beredskapsplaner være samlet, og ligge i styret. Det samme gjelder øvrig krisehåndtering overfor enkeltinstitusjoner, inkludert som konsesjonsmyndighet for interbanksystemer. Både styrets ansvar for bankens drift og balanse, Norges Banks ansvar overfor banker og betalingssystemet, styrets ansvar for beredskap for «teknisk svikt» og kravene til sammensetning av kompetanse i styret og komiteen taler for at slike retningslinjer bør være styrets ansvar.»

Hovedstyret foreslår derfor at det bør være styret, og ikke komiteen, som har ansvaret for å beslutte såkalte S-lån til banker.



#### 6.1.2.4 Departementets vurderinger

For at Norges Bank samlet sett skal kunne fungere på en god og effektiv måte, må arbeidsdelingen mellom de styrende organene være tilstrekkelig klar.

I Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.5.3.2 tok departementet utgangspunkt i at arbeidsdelingen mellom komiteen og hovedstyret bør bestemmes ut fra hvilken kompetanse oppgavene krever og oppgavens art:

«Et utgangspunkt kan være at oppgaver som krever makroøkonomisk kompetanse, og hvor det må fattes beslutninger av regelmessig karakter, i hovedsak legges til komiteen, mens oppgaver som krever kompetanse på operasjonell drift, risikostyring, budsjettsaker, forvaltning og kontroll legges til styret.»

Som redegjort for i Meld. St. 7 (2018–2019) er departementet i hovedsak enig med utvalget i arbeidsdelingen mellom hovedstyret og komiteen, og det uttales også i kapittel 3.5.3.2 i meldingen at:

«I likhet med utvalget mener departementet at utøvelsen av pengepolitikken er en oppgave som er godt egnet for en fagkomité. Departementet er videre enig i at enkelte oppgaver innen finansiell stabilitet har likhetstrekk med pengepolitikken, for eksempel makroøkonomiske beslutninger og analyser, og vil egne seg godt for en slik komité. Samtidig er det oppgaver innenfor finansiell stabilitet som er av en litt annen karakter, for eksempel drifts- og kontrolloppgaver innen betalingssystemet og oppgjørssystemet, og som ligner mer på de oppgavene som for øvrig er foreslått lagt til styret. Departementet er enig med utvalget i at det er naturlig å legge slike oppgaver til styret.»

Utvalget foreslo at ansvaret for beredskapsplaner, kriseløsning og S-lån burde ligge til komiteen. Som pekt på i meldingen side 46 støtter departementet synet til Norges Banks hovedstyre om at slike oppgaver heller bør ligge i styret:

«I lys av styrets helhetsansvar for sentralbanken er det naturlig at ansvaret for beredskapsplaner, kriseløsning og S-lån også ligger til styret. Det er oppgaver som krever en kompetanse styret uansett vil besitte.»

Stortinget sluttet seg til departementets vurdering av arbeidsdelingen mellom komiteen og hovedstyret, jf. Innst. 165 S (2018–2019).

Departementet sa seg i Meld. St. 7 (2018–2019) enig med utvalget i at en detaljert fordeling av oppgaver mellom komité og hovedstyre ikke bør fastsettes i loven. Både oppgaver og synet på hvilke oppgaver som best løses av hvilket organ, kan endres over tid. Departementet legger til grunn at Norges Bank selv finner en god arbeidsform og arbeidsdeling basert på de retningslinjene som trekkes opp nedenfor. Departementet foreslår at banken skal informere departementet om den valgte arbeidsdelingen. Videre foreslås det en adgang for departementet til å gi utfyllende bestemmelser om avgrensningen av komiteens ansvar og oppgaver, dersom det skulle vise seg nødvendig.

#### *Nærmere om avgrensningen av komiteens oppgaver*

Komiteen skal ha ansvar for bankens utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken. Det innebærer at det er komiteen som har ansvar for bruken av virkemidler for å nå målene i pengepolitikken.

Komiteen skal videre bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gjennom rådgiving og bruk av de virkemidler den har til rådighet. Slikt arbeid vil innebære å vurdere sårbarheter og risikoer av makroøkonomisk karakter i det finansielle systemet, samt fatte vedtak om virkemidler banken har innen makrotilsyn og å gi råd om bruk av andre virkemidler innen makrotilsyn som ligger i departementet eller Finanstilsynet.

I tråd med vurderingen i Meld. St. 7 (2018–2019) vil også hovedstyret ha flere oppgaver som er relevante for komiteens arbeid. Blant annet vil hovedstyret ha ansvar for betalingssystemet og den finansielle infrastrukturen og utlån på særskilte vilkår, som særlig er relevant for arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. I tillegg vil hovedstyret ha ansvar for å utarbeide retningslinjer for bankens virksomhet og beredskapsplaner.

Det er både vanskelig og lite hensiktsmessig å sette et skarpt skille mellom hvilke oppgaver som til enhver tid skal løses av hvilket organ. Hovedstyret fastsetter retningslinjer som kan være relevante for virkemiddelbruken, mens komiteen har det operasjonelle ansvaret for bruken av virkemidlene i lys av sin vurdering av den makroøkonomiske situasjonen og den finansielle risikoen. Flere oppgaver vil være knyttet sammen og det vil sannsynligvis oppstå situasjoner der det vil være behov for koordinering. Retningslinjer for stør-

relse og plassering av bankens valutareserver er et eksempel. Det kan oppstå situasjoner der det er behov for å bruke valutareservene i gjennomføringen av pengepolitikken eller i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet.

Lån på særskilte vilkår er et annet eksempel på en oppgave som krever koordinering. Det bør ligge til hovedstyret å vurdere om en bank skal få slikt lån med utgangspunkt blant annet i en solvensvurdering av den aktuelle banken. Samtidig vil hovedstyret være avhengig av at komiteen bidrar i arbeidet med å forstå den makroøkonomiske og finansielle situasjonen og i hvilken grad den aktuelle banken anses å være systemviktig.

Det antas at komiteen vil få en sentral rolle i en krisesituasjon. Da vil pengepolitikk og tiltak for å sikre den finansielle stabiliteten til dels kunne sammenfalle. Banken må sørge for mekanismer som raskt gjør at komiteen kan iverksette de virkemidler den anser som nødvendig. Dersom det i en særskilt situasjon er behov for å gå utover retningslinjer fastsatt av hovedstyret og hovedstyret ikke har tid eller det av andre grunner ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en styrebehandling, vil komiteen ha anledning til å fravike retningslinjene truffet av hovedstyret.

Hovedstyret bør etter departementets vurdering ha ansvaret for bankens beredskapsplaner i lys av sitt helhetsansvar for banken. Ettersom komiteen har en viktig rolle i krisehåndteringen gjennom sitt ansvar for bruk av virkemidler innen pengepolitikk og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, må komiteen bistå hovedstyret i arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for finansielle kriser.

Siden nivået på bankens balanse vil bli til som følge av den samlede virkemiddelbruken, vil ikke hovedstyret kunne finstyre det faktiske nivået på balansen. Hovedstyret vil likevel ha et overordnet ansvar for bankens balanse og for å fastsette nødvendige retningslinjer.

Komiteen skal informere offentligheten om beslutninger den treffer og grunnlaget for beslutningene, jf. også forslag til § 1-7 første ledd.

Det vises til forslag til § 2-7 i ny sentralbanklov.

#### *Nærmere om hovedstyrets oppgaver*

Departementet slutter seg i hovedsak til sentralbanklovutvalgets forslag om styrets ansvar og oppgaver. Det legges ikke opp til vesentlige endringer fra dagens regulering av hovedstyrets ansvar og oppgaver, med unntak av at hovedstyret ikke lenger skal være bankens utøvende organ i pengepolitikken eller i arbeidet med å fremme

finansiell stabilitet som er lagt til komiteen, jf. drøftingen over. Komiteens myndighetsområde vil avgrense hovedstyrets ansvar og oppgaver.

Hovedstyret har ansvar for Norges Banks samlede virksomhet, herunder alle administrative saker samt de fagsakene som ikke er tillagt komiteen. Med unntak av de oppgavene som i eller i medhold av loven er lagt til komiteen, gjelder hovedstyrets myndighet og ansvar alle områder og oppgaver i banken, inkludert styring, kontroll og oppfølging av den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU, valutareservene, betalingssystemet og oppgjørssystemet, samt sikkerhetstiltalelse for lån mv.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at hovedstyret skal sørge for en «forsvarlig» organisering av Norges Bank, og foreslår videre presisert at organiseringen også skal være «effektiv». Etter departementets vurdering må hovedstyret som en del av dette sørge for en effektiv organisering av Norges Banks virksomhet slik at denne legger et grunnlag for god utnyttelse av bankens ressurser, jf. kapittel 6.4.2.4. Organiseringen må bidra til både kostnadseffektivitet og god styring, og styrets oppfølging vil være gjenstand for representantskapets vurderinger, jf. §§ 2-4 annet ledd og 4-2 og omtalen i kapittel 6.5.3.4. Departementet viser i den forbindelse til Stortingets tilslutning til følgende uttalelse i Meld. St. 7 (2018–2019) side 44:

«Organiseringen av en rekke funksjoner i kapitalforvaltningsenheten NBIM, som eksempelvis kommunikasjon, HR, sikkerhet og beredskap, økonomi og IT, er i dag langt på vei bygget opp parallelt med tilsvarende funksjoner i sentralbankvirksomheten. Med ny sentralbanklov og ny styringsstruktur for Norges Bank, som bygges opp med utgangspunkt i at forvaltningen av SPU blir værende i banken, vil det være naturlig at banken går gjennom sin egen organisering med sikte på felles organisering av flere slike funksjoner enn i dag. Det vil understøtte at banken er én organisasjon, og bidra til større kostnadseffektivitet og styrket kompetanse. For noen områder kan det også være fordelaktig med en enhetlig praksis og felles kultur. Integrering av slike funksjoner vil bygge opp under viktige hensyn med å beholde forvaltningen av SPU i banken.»

Verken forslaget til § 2-11 eller § 2-13 om daglig ledelse av henholdsvis sentralbankvirksomheten og bankens forvaltning av SPU skal være til hinder for at hovedstyret beslutter at enkelte saker

eller saksforhold skal behandles og avgjøres av hovedstyret selv. Det vises for øvrig til departementets vurderinger i kapitlene 6.4.2.4 og 6.4.4.4.

Det vises til forslag til § 2-4 første ledd.

Departementet foreslår at hovedstyret skal fastsette planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet. Hovedstyrets ansvar inkluderer fastsettelse av nødvendige styrende dokumenter for driften mv., herunder om styringsmodell, strategi, økonomistyring osv. Hovedstyret skal også fastsette organiseringen av virksomheten i Norges Bank, herunder avgjøre hvilke funksjoner som skal være felles organisert for både sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU. I likhet med gjeldende arbeidsdeling mellom hovedstyret og representantskapet er det i lovforslaget lagt opp til at bankens budsjett vedtas av representantskapet etter forslag fra hovedstyret. Det vedtatte budsjettet meddeles departementet, jf. forslag til § 4-2. Hovedstyrets budsjettforslag utgjør en sak av viktighet i henhold til forslag til § 1-6 i ny sentralbanklov. Se nærmere omtale av representantskapets budsjettmyndighet i kapittel 6.5.3. Det vises til forslag til § 2-4 annet ledd.

Hovedstyret vil ha ansvar for at det er etablert betryggende styring og kontroll innenfor alle deler av bankens virksomhet, herunder innenfor sentralbankvirksomheten og i kapitalforvaltningsenheten NBIM, og at banken drives i samsvar med lover, forskrifter og annet regelverk. Hovedstyret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig. I Meld. St. 7 (2018–2019) side 33 er det også pekt på at styret skal fylle funksjonen med å utfordre den daglige ledelsen innenfor begge virksomhetsområdene. Hovedstyret skal ikke føre tilsyn med komiteens utøvelse av skjønnsmyndighet, men skal blant annet vurdere om komiteen har gode prosedyrer og rutiner i arbeidet. Blant annet fordi sentralbanksjefen vil være medlem av hovedstyret, er det i tillegg behov for å opprettholde et uavhengig tilsynsorgan (representantskapet). Se nærmere omtale i kapitlene 6.5.1 og 6.5.2 og forslag til §§ 2-16 og 4-1, samt merknadene til disse bestemmelsene. Det vises til forslag til § 2-4 tredje ledd.

Departementet mener hovedstyret bør pålegges en plikt til å fastsette instruksjoner for den daglige ledelsen både i sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU. Når det foreslås at ordning med en egen daglig leder for bankens forvaltning av SPU skal lovfestes, i tillegg til en klarere lovregulering av sentralbanksjefens daglige ledelse, må grensedragningene for de to stillingene uansett gjennomgås på nytt. Departementet bør informeres om hovedstyrets instruksjoner for

daglig leder av Norges Banks forvaltning av SPU før disse fastsettes og ved senere vesentlige endringer. Det vises til forslag til § 2-4 fjerde ledd og spesialmerknadene til denne bestemmelsen.

Departementet er også enig med utvalget i at det bør lovfestes at hovedstyret skal ha et revisjonsutvalg, og at medlemmene av revisjonsutvalget velges av og blant hovedstyrets eksterne medlemmer. Departementet vil i oppfølgingen av ny sentralbanklov gjennomgå internkontrollforskriften og eventuelt fastsette nye bestemmelser. Det legges videre opp til at det også fremover skal følge av loven at hovedstyret kan oppnevne saksforberedende utvalg blant hovedstyrets medlemmer. Det vises til forslag til § 2-4 femte og sjette ledd.

Det følger av gjeldende sentralbanklov § 5 tredje ledd at hovedstyret kan bestemme at virksomhet som ledd i forvaltningen av SPU, jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd, jf. § 7, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier. Dette foreslås videreført i forslag til § 2-4 syvende ledd.

Videre følger det av gjeldende sentralbanklov § 5 sjette ledd at representantskapet, etter forslag fra hovedstyret, har kompetanse til å bestemme at produksjon av pengesedler og mynter eller annen forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier. Utvalget har foreslått at denne kompetansen nå skal ligge til styret. Departementet slutter seg til utvalgets forslag.

Gjeldende sentralbanklov § 5 sjette ledd gir representantskapet beslutningsmyndighet i en sakstype som kan ses som del av bankens forretningsdrift. Bestemmelsen innebærer således et avvik fra de alminnelige kompetansebestemmelsene i sentralbankloven hvor hovedstyret har beslutningsmyndigheten i forretningsmessige forhold, mens representantskapet har tilsynsfunksjoner.

Gjeldende sentralbanklov § 5 fjerde ledd, tredje og fjerde punktum og § 8 a i sin helhet ble tilføyd sentralbankloven ved lov 7. desember 1999 nr. 95 med ikrafttredelse 14. april 2000. I henhold til Ot.prp. nr. 96 (1998–99) Om lov om betalings-systemer mv., var det viktigste formålet med bestemmelsene å klargjøre at Norges Bank hadde rettslig adgang til eventuell utskillelse av sentralbankens avdelinger Norges Banks Seddeltrykkeri (NBS) og Den Kongelige Mynt (DKM) som egne selskaper med ansvar for henholdsvis seddel- og myntproduksjon. Lovendringen åpnet imidlertid også opp for at Norges Bank helt eller delvis kunne eie selskaper for annen forretningsmessig

virksomhet, i tillegg til produksjon av sedler og mynter. Departementet antok for øvrig at ved å legge beslutningsmyndighet til representantskapet så ville ikke utskillelse av virksomhet besluttes uten at representantskapet hadde funnet mulighetene for tilsyn og kontroll tilstrekkelige, jf. Ot.prp. nr. 96 (1998–99) side 58.

Etter departementets vurdering er hovedstyret best egnet til å vurdere behovet for opprettelse mv. av slike selskaper, og det anses mest hensiktsmessig at beslutningsmyndigheten på dette området legges til hovedstyret. Etter lovforslaget skal representantskapet fortsatt ha rett til innsyn i og føre tilsyn med datterselskapene.

Den foreslåtte lovendringen vil klargjøre ansvars- og rolledelingen mellom hovedstyret som ansvarlig for bankens drift, og representantskapet som tilsynsorgan. Dette er i samsvar med lovens normalordning, hvor hovedstyret er det besluttsende organ i bankens operative og forretningsmessige forhold og representantskapet det kontrollerende organet. Ved å legge myndigheten til å beslutte opprettelse mv. av selskaper til hovedstyret, unngår man at representantskapet gjennom slike saker kan få en form for medansvar for gjennomføringen av forvaltningen som det skal føre tilsyn med. Se forslag til § 2-4 syvende ledd. Hovedstyret representerer banken som eier i selskaper det oppretter med hjemmel i denne bestemmelsen.

Gjeldende sentralbanklov § 5 fjerde ledd om at representantskapet fastsetter bankens årsregnskap og vedtar etter forslag fra hovedstyret bankens budsjett foreslås videreført i forslag til § 4-3 annet ledd og § 4-2. Forslaget om at hovedstyret skal ha kompetanse til å bestemme at forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven og som skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier, medfører ingen endring av kompetansebestemmelsene for budsjett og årsregnskap. Dersom selskapsstrukturene vil gi budsjettmessige konsekvenser, må dette inngå i budsjettene som representantskapet vedtar etter forslag fra hovedstyret.

Forslaget om at hovedstyret skal ha kompetanse til å bestemme at forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven og som skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier, medfører heller ingen endring av kompetansebestemmelsene for tilsyn, jf. kapittel 6.5.2.

Departementet foreslår at hovedstyret har ansvar for bankens beredskapsplaner, og at komiteen skal gis anledning til å uttale seg før beredskapsplan for finansielle kriser vedtas, jf. forslag til § 2-4 åttende ledd og omtale over.

Det vises til forslag til § 2-4 i ny sentralbanklov.

### 6.1.3 Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefenes roller og oppgaver

#### 6.1.3.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 6 annet ledd første punktum fastsetter at sentralbanksjefen skal være leder, og at to visesentralbanksjefer skal være første og annen nestleder i hovedstyret.

Hovedstyret ble utvidet fra én til to visesentralbanksjefer fra 2016. I Prop. 90 L (2014–2015) *Endringer i sentralbankloven (organiseringen av Norges Bank)* side 8 står det at:

«Kompleksiteten i Norges Banks virksomhet har økt de senere årene, og det er grunn til å tro at det vil den fortsette å gjøre. Oppgaven med å forvalte SPU utgjør en stadig større del av bankens samlede virksomhet. Fondet antas å vokse videre framover, og arbeidet med å videreutvikle strategien for forvaltningen av fondet fortsetter. Departementet foreslår på denne bakgrunn å styrke hovedstyrets kapasitet og kompetanse ved å utvide antallet visesentralbanksjefer fra én til to.»

Oppnevningen av visesentralbanksjefene som henholdsvis første og annen nestleder i hovedstyret regulerer hvem som er stedfortreder for hovedstyrets leder i sentralbanksjefens fravær.

Gjeldende sentralbanklov har spredte bestemmelser om bankens daglige ledelse. Sentralbankloven § 5 regulerer «bankens øverste ledelse». Det fremgår av bestemmelsens siste ledd at «[s]entralbanksjefen forestår bankens administrasjon og gjennomføring av vedtakene». Dette omfatter vedtak fra både hovedstyret og representantskapet. Hovedstyret kan etter sentralbankloven § 10 første ledd gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører inn under hovedstyret. Bestemmelsen er begrunnet i praktiske hensyn for å gjøre bankens ledelse mest mulig effektiv.

Sentralbanksjefen har dermed en dobbeltrolle som både leder av hovedstyret og daglig leder av sentralbankvirksomheten.

Norges Bank har valgt en intern organisering der sentralbanksjefen ikke fungerer som daglig leder av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU). Hovedstyret har lagt denne oppgaven til lederen av bankens kapitalforvaltningsenhet NBIM.

### 6.1.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår at sentralbanksjefen både skal være styreleder, leder for komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet samt daglig leder for sentralbankvirksomheten. Videre foreslår utvalget at dagens modell med to visesentralbanksjefer videreføres. Utvalget foreslår at første visesentralbanksjef er nestleder i styret, og at annen visesentralbanksjef er nestleder i komiteen. De to visesentralbanksjefene deltar kun i det organet de er nestleder for. Begge er stedfortreder for sentralbanksjefen i rollen som daglig leder. Det vises til utvalgets utkast til § 2-2.

Utvalget viser til at det er behov for god daglig ledelse av banken og at banken skal holde høy faglig standard og drives effektivt. Utvalget peker på at funksjonen som leder av komiteen er nært knyttet til bankens administrasjon. Bankens arbeidsmetoder, analyseapparat og kompetanse griper inn i komiteens vurderinger og beslutninger på en måte som taler for at den som leder komiteen, også får ansvaret for daglig ledelse av sentralbankvirksomheten. På denne bakgrunn foreslår utvalget at sentralbanksjefen også er daglig leder i banken. Det foreslås også å lovfeste dagens praksis med at styret utpeker en egen daglig leder for forvaltningen av SPU, se nærmere omtale i kapittel 6.4.

### 6.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks hovedstyre gir i brev til departementet 22. august 2018 uttrykk for at begge visesentralbanksjefene bør sitte i styret i en modell der forvaltningen av SPU forblir i banken. Hovedstyret argumenterer for at fordelingen av visesentralbanksjefene som utvalget legger opp til er lite robust for kontinuiteten i bankens ledelse og drift. Også hensynet til bankens samlede beredskap og evne til å håndtere problemstillinger og sammensatte kriser som berører begge organenes ansvarsområder, taler mot en slik løsning, ifølge hovedstyret. Hovedstyret peker også på at i utvalgets modell vil sentralbanksjefen ved et eventuelt fravær ikke ha en stedfortreder som fyller alle funksjonene som daglig leder, leder av styret og leder av komiteen. Med begge visesentralbanksjefene i styret mener hovedstyret at sammensetningen vil:

«[...] være fleksibel og gi trygghet for kontinuitet og beredskap i bankens ledelse til å ivareta bankens samlede oppgaver. En slik sammensetning vil etter hovedstyrets syn også redu-

sere eventuelle utfordringer i ansvarsdelingen mellom et styre og en komité.»

Hovedstyret mener videre at begge visesentralbanksjefene også bør sitte i komiteen.

### 6.1.3.4 Departementets vurderinger

I Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.5.3.3 gikk departementet inn for at sentralbanksjefen skal lede både hovedstyret og komiteen og være daglig leder av sentralbankvirksomheten, og at begge visesentralbanksjefene skal sitte i begge organene. Det er i tråd med anbefalingene fra Norges Banks hovedstyre.

Som beskrevet i meldingen har dagens ordning der sentralbanksjefen og de to visesentralbanksjefene sitter i hovedstyret fungert godt. Flere av sentralbankens oppgaver henger nært sammen og må ses i sammenheng. I meldingen uttrykte departementet blant annet at:

«Departementet viser til at styret fortsatt vil ha ansvar for flere viktige sentralbankoppgaver, herunder ansvar for oppgjørssystemet, betalingssystemet, IT, samt beredskap og kriseløsning. I tillegg blir styringsmodellen mer omfattende for bankens ledelse med to styrende organer fremfor ett. Med begge visesentralbanksjefene i styret vil det bli enklere å koordinere og fordele oppgaver mellom styre og komité, og det gjør styringsstrukturen mer robust.»

Departementet mener at en modell med sentralbanksjefen og begge visesentralbanksjefene i både hovedstyret og komiteen vil sikre kontinuitet og beredskap i bankens ledelse og ivareta bankens samlede oppgaver på en god måte.

Stortinget sluttet seg til departementets vurderinger, jf. Innst. 165 S (2018–2019).

Departementet mener i likhet med utvalget at sentralbanksjefens ansvar som daglig leder for Norges Banks virksomhet bør fremkomme tydeligere av loven enn i dag.

Sentralbanksjefens oppgaver som leder av henholdsvis hovedstyret og komiteen er nærmere omtalt i kapitlene 6.2 og 6.3, mens sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder av sentralbanken er nærmere omtalt i kapittel 6.4.2. I meldingen omtalte departementet hvilken kompetanse sentralbanksjefen bør besitte i kapittel 3.5.2.2:

«Den som utpekes som sentralbanksjef og dermed som leder av hovedstyret, vil utpekes

basert på sin kompetanse innen makroøkonomi, pengepolitikk og generelle samfunnsforståelse. Sentralbanksjefen trenger ikke ha spesialistkompetanse innen kapitalforvaltning. Det er tilstrekkelig at nødvendig kompetanse og erfaring innen kapitalforvaltning dekkes av det samlede styret. Samtidig er det viktig at sentralbanksjefen har god kjennskap til fondets rolle i norsk økonomi og samfunnsliv samt gode lederegenskaper som leder av styret.»

Departementet har merket seg at et flertall i finanskomiteen peker på at oppgaven som styreleder også for bankens «forvaltning av SPU er krevende og må vektlegges når kravene til sentralbanksjefens kompetanse formuleres.», jf. Innst. 165 S (2018–2019).

Visesentralbanksjefene vil være sentralbanksjefens stedfortredere. Departementet legger til grunn at begge visesentralbanksjefene vil måtte besitte nødvendig kompetanse til å kunne fungere som stedfortreder for sentralbanksjefen som henholdsvis styreleder og komiteleder. Departementet mener at den nærmere presiseringen av disse stedfortrederrollene bør foretas av Kongen i statsråd, se §§ 2-3 og 2-6. Departementet mener det fortsatt er hensiktsmessig at én av visesentralbanksjefene har særskilt kompetanse og kapasitet relevant for forvaltningen av SPU, se nærmere omtale i kapittel 6.4.1.4.

Det vises til forslaget til § 2-2 i ny sentralbanklov.

## **6.2 Nærmere om hovedstyrets sammensetning, saksbehandling mv.**

### **6.2.1 Hovedstyrets sammensetning, oppnevning mv.**

#### *6.2.1.1 Gjeldende rett*

Sentralbankloven § 6 første ledd fastsetter at hovedstyret skal bestå av åtte medlemmer, alle oppnevnt av Kongen. Hovedstyret ble i 2016 utvidet med én ekstra visesentralbanksjef for å styrke bankens styring av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Det ble samtidig vurdert at antallet eksterne styremedlemmer ikke burde reduseres, og hovedstyret ble derfor utvidet fra syv til åtte medlemmer.

Det følger av § 6 annet ledd at sentralbanksjefen skal være leder av hovedstyret, og to visesentralbanksjefer skal være første og annen nestleder. Disse ansettes i heldagsstilling for seks år. De

øvrige fem medlemmer oppnevnes for fire år. Dersom et medlem trer ut i løpet av oppnevningstiden, kan et nytt medlem oppnevnes for den gjenværende delen av oppnevningsperioden. Hvert annet år utløper oppnevningsperioden for vekselvis to og tre medlemmer. Gjenoppnevning av disse medlemmer kan skje for en samlet periode av tolv år. Det oppnevnes også minst to varamedlemmer, jf. § 9 første ledd.

Blant de ansatte velges to medlemmer som supplerer hovedstyret ved behandlingen av administrative saker. Ved behandlingen av slike saker deltar i tillegg to av varamedlemmene. Det innebærer at flertallet av medlemmene ikke er ansatt i banken.

Sentralbankloven § 6 femte og sjette ledd fastsetter hvem som ikke kan være medlem av hovedstyret. Det omfatter nærmere angitte personer med tilknytning til regjeringen, departementene, Stortinget og banken.

Med hjemmel i § 6 syvende ledd er det gitt bestemmelser om medlemmenes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter. Samlet skal dette regelverket hindre at det oppstår problemer med habilitet eller andre interessekonflikter som kan svekke tilliten til hovedstyret og banken. I tillegg gjelder de alminnelige forvaltningsrettslige habilitetsprinsippene som følger av forvaltningsloven. Nærmere habilitetsbestemmelser fremgår også av bankens eget regelverk som for eksempel hovedstyrets forretningsorden.

#### *6.2.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger*

Sentralbanklovutvalget foreslår at styret skal bestå av syv medlemmer, og være sammensatt av sentralbanksjefen (styreleder), første visesentralbanksjef (nestleder av styret) samt fem eksterne styremedlemmer som skal oppnevnes for fire år av Kongen i statsråd. Når ansvaret for oppnevningen ligger til ett organ, oppnås klare ansvarslinjer.

Utvalget uttaler at det bør etableres gode prosedyrer for oppnevning av medlemmer til komité og styre. Åpenhet rundt oppnevning av styre- og komitémedlemmer kan styrke tilliten til dem som oppnevnes og til banken. Men prosedyrene bør ikke være slik at regjeringen ikke har frihet til å velge de kandidatene som den finner best kvalifiserte.

Utvalget peker på at styrets medlemmer ikke trenger samme faglige spisskompetanse innen pengepolitikk og finansiell stabilitet som de eksterne medlemmene av fagkomiteen, men at medlemmene bør dekke et videre spekter av kompetanse. Styrets medlemmer bør kjenne godt til

den norske samfunnsmodellen og Norges Banks rolle i den økonomiske politikken. Styret bør samlet sett ha nødvendig kompetanse innen ledelse og administrasjon, økonomi, jus og revisjon. Utvalget konkluderer med at det ikke bør lovfesttes formelle krav til styremedlemmenes kompetanse og viser til at det ikke er vanlig i sentralbanklover i andre land eller i norsk selskapslovgivning. Utvalget viser også til at det vil kunne utelukke personer som har oppnådd høy og relevant kompetanse på andre måter. Det er uansett regjeringen som må vurdere styrets sammensetning.

Utvalget peker på at å ha styreorganer som består av personer som hver for seg har høy og relevant kompetanse, likevel ikke er en garanti for at styrets samlede kompetanse dekker hele styrets ansvar. Ved oppnevning bør styrets samlede kompetanse vurderes. Utvalget mener bruk av valgkomité ikke vil være like godt egnet for Norges Bank som kun har én eier, sammenlignet med selskaper som har flere eiere. Regjeringen bør gis anledning til å ta ansvar for at styret får den samlede kompetansen som trengs.

Videre foreslår utvalget at et medlem ikke skal kunne gjenoppnevnes dersom vedkommende har fungert i vervet i åtte år eller mer ved begynnelsen av den nye oppnevningsperioden. Utvalget foreslår også en adgang til å oppnevne et nytt medlem for den gjenværende perioden dersom et medlem trer ut av styret. Utvalget foreslår å videreføre at to styremedlemmer i tillegg velges av og blant de ansatte til å delta i behandling av administrative saker. Blant annet med henvisning til at representanter for de ansatte i staten for øvrig ikke deltar ved behandlingen av budsjettet, foreslår utvalget at de ansatte ikke skal delta ved behandlingen av slike saker.

Utvalget viser til styrets størrelse og kravet til beslutningsdyktighet og anser at det ikke lenger er behov for varaordningen. Ordningen foreslås derfor avvirket.

Utvalget foreslår som utgangspunkt å videreføre sentralbankloven § 6, om hvem som ikke kan være medlemmer av hovedstyret. I tillegg foreslås det at de eksterne komitémedlemmene ikke kan være styremedlemmer. Definisjonen av nærstående foreslås noe justert.

Det vises til utkastet til § 2-3.

#### 6.2.1.3 Høringsinstansene syn

Norges Banks hovedstyre støtter utvalget i at styret bør ha et eksternt flertall, men mener, i motsetning til utvalget, at begge visesentralbanksjefene bør sitte i styret.

YS viser blant annet til at de ansattes representasjon er en innarbeidet del av det norske arbeidslivet som har vist seg svært fornuftig i alle typer virksomhet. YS går imot forslaget om at de ansatte ikke skal ha anledning til å delta i behandlingen av budsjettsaker.

*Finansforbundet* uttaler at det ved opprettelse av en fagkomité for pengepolitikk og finansiell stabilitet, er naturlig å anta at de fleste faglige vurderinger og saker vil håndteres i komiteen. I en slik situasjon ser forbundet det som naturlig at ansatterepresentantene får rettigheter og plikter som øvrige styremedlemmer i alle saker som behandles av styret.

Videre uttaler forbundet at det ikke ser noen grunn til at behandlingen av budsjettet skal fjernes fra den administrative sakslisten. Forbundet viser til at de ansattes representanter i styret i Folketrygdfondet har samme rettigheter og plikter som øvrige styremedlemmer i administrative saker, men ikke ellers. Om avgrensningen av administrative saker viser forbundet til forarbeider til folketrygdfondloven (Prop. 19 L (2012–2013) *Endringer i lov om Folketrygdfondet (endringer i styreordningen)*) og departementets uttalelser om kompetanseområdet til ansatterepresentantene. I forarbeidene uttales det blant annet at budsjettsaker, årsmeldinger, årsregnskap mv. vanligvis vil karakteriseres som administrative. Forbundet ser behandlingen av budsjettet som en essensiell del av det administrative arbeidet og viser til at i behandlingen av budsjettet settes rammene for driften.

*Akademikerne i Norges Bank (ANB)* gir uttrykk for en forventning om at de ansattes representanter i styret vil være fullverdige medlemmer med stemmerett i samtlige styresaker dersom fagoppgavene i stor grad legges til en fagkomité. ANB viser til at ansatterepresentantene etter aksjelovgivningen er fullverdige styremedlemmer, samt til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i sin veileder om utskilling av virksomhet fra staten har pekt på blant annet den særlige kompetansen de ansatte bidrar med til styrene og viktigheten av at dette inngår i beslutningsgrunnlaget. Forbundet er uenig i utvalgets forslag om at representantene ikke skal delta ved behandling av budsjettsaker.

#### 6.2.1.4 Departementets vurderinger

Kapasiteten til hovedstyret i Norges Bank er over tid blitt mer presset i takt med oppgaven med å utvikle både kapitalforvaltningen og sentralbankvirksomheten. De eksterne medlemmene i

hovedstyret har fungert som et korrektiv og en kontroll overfor administrasjonen, herunder de tre interne hovedstyremedlemmene. I Meld. St. 7 (2018–2109) uttalte departementet at styret fortsatt bør ha et eksternt flertall, og at antall eksterne medlemmer bør økes fra fem til seks. Videre uttrykte departementet at ordningen med at sentralbanksjefen og de to visesentralbanksjefene sitter i hovedstyret, har fungert godt og bør videreføres.

Om forholdet mellom eksterne og interne medlemmer i hovedstyret uttalte departementet blant annet at seks eksterne medlemmer gir spillerom for bredde i kompetansen, herunder for å kunne styrke hovedstyrets arbeid og ekspertise i bankens forvaltning av SPU. Departementet uttalte at en styresammensetning bestående av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og seks eksterne medlemmer vil gi Norges Bank et hovedstyre med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for de oppgavene det har ansvar for, samtidig som det gir trygghet for kontinuitet og beredskap i bankens ledelse til å ivareta bankens samlede oppgaver.

Særskilt om kompetanse uttalte departementet i meldingen (side 32–33):

«Styret i Norges Bank skal videre sørge for en forsvarlig organisering og innretning av Norges Bank, herunder av den operative forvaltningen av SPU. Styret skal også følge opp planer for hele banken og påse at banken er underlagt god styring og kontroll. Styret har en viktig funksjon i å utfordre administrasjonen i saker som legges frem for styret.

Å besitte relevant kompetanse er ett av flere kriterier som må være oppfylt for at de styrende organer skal kunne fylle sin funksjon. Opprettelsen av fagkomiteen gjør at styrets kompetanse kan tilpasses ansvaret med å forvalte SPU og de øvrige sentralbankoppgavene, mens komiteens kompetanse kan tilpasses pengepolitikk og makroøkonomi. Styrets kompetanse og sammensetning kan i større grad orienteres mot spesialisert kompetanse innen kapitalforvaltning og måling, styring og kontroll av risiko, samt innsikt i ansvarlig forvaltningspraksis. I tillegg må styret besitte en generell samfunnsforståelse, herunder forståelse for ansvars- og rolledelingen mellom styret og politiske myndigheter.

Det er av avgjørende betydning at både styrende organer og ledelsen for forvaltningen av SPU har en grunnfestet forståelse av det norske samfunnet, god rolleforståelse og lojalitet

til eier av fondet, representert ved storting og regjering. [...]»

Stortinget sluttet seg til disse vurderingene, jf. Innst. 165 S (2018–2019). I tråd med vurderingene redegjort for i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.5.3 er det lagt opp til at regjeringen skal utpeke både sentralbanksjefen, visesentralbanksjefene og hovedstyrets øvrige medlemmer. Dette vil klart plassere ansvaret hos regjeringen og tilrettelegge for at regjeringen kan forestå utpekinger på et helhetlig grunnlag slik at hovedstyret samlet innehar nødvendig kompetanse. Sammensetningen bør gjenspeile bankens oppgaver og ansvar, jf. eksempler på kompetansekrav ovenfor. Departementet er videre enig med utvalget i at en ordning med valgkomité ikke er egnet for Norges Bank, og at det ikke bør lovfestes formelle krav til kompetanse for hovedstyremedlemmene.

I lovforslaget er det også lagt opp til at regjeringen utpeker første og annen nestleder for hovedstyret blant visesentralbanksjefene. Rangforholdet vil regulere hvem som skal være henholdsvis første og annen stedfortreder for sentralbanksjefen i hans eller hennes fravær som hovedstyreleder.

Kompetansen er etter forslaget lagt til Kongen i statsråd for både sammensetningen av hovedstyret og utpeking av første og annen nestleder for hovedstyret. Kompetansen kan dermed ikke delegeres.

Med et forholdstall på tre interne og seks eksterne sikres flertall blant de eksterne medlemmene også i administrative saker, hvor to representanter for de ansatte deltar, og gjør at det ikke lenger vil være behov for vararepresentanter.

Departementet foreslår at det skal være adgang til inntil to gjenoppnevninger. Det vil gi mulighet for en samlet oppnevningsperiode på inntil tolv år. Samtidig videreføres fleksibiliteten til å endre sammensetningen hvert fjerde år.

Finansforbundet og Akademikerne i Norges Bank foreslår at ansatterepresentantene skal være fullverdige medlemmer i hovedstyret. Hovedstyrets oppgaver vil etter opprettelsen av en fagkomité dekke de fleste av oppgavene også styret i Folketrygdfondet dekker, i tillegg til styreoppgavene som er særskilte for banken. I Prop. 19 L (2012–2013) *Endringer i lov om Folketrygdfondet (endringer i styreordningen)* gikk departementet inn for at ansatterepresentantene i Folketrygdfondets styre fortsatt bare burde delta i behandlingen av administrative saker, herunder budsjettsaker, årsmeldinger, årsregnskap mv. Departementet uttalte:



«For Folketrygdfondets del er det ingen direkte sammenheng mellom selskapets beslutninger om hvordan målsetningene for selskapet skal nås og spørsmålet om fortsatt drift. Styret i Folketrygdfondet tar beslutninger som gjelder gjennomføringen av den strategien og de rammer som Stortinget og departementet har fastsatt. Til forskjell fra hva som gjelder for hovedtyngden av selskaper som omfattes av aksjelovgivningen, er det derfor ikke samme behov for at de ansatte i Folketrygdfondet skal ha stemmerett i saker utover de administrative.»

Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 109 L (2012–2013).

Departementet viser til begrunnelsen over og kan ikke se at saken stiller seg annerledes for hovedstyret i Norges Bank. Departementet har derfor kommet til at ordningen med at to medlemmer valgt av og blant de ansatte deltar når hovedstyret behandler administrative saker, bør videreføres.

Ansatterepresentantenes rett til å delta i hovedstyrets behandling av budsjettforslag, vil bryte med det som ellers gjelder i staten. Departementet går likevel ikke inn for å avskjære ansatterepresentantenes rett til å delta i hovedstyrets behandling av budsjettforslag, slik utvalget har foreslått. Departementet vektlegger her at kompetansen til å fastsette bankens budsjett etter forslaget ikke ligger hos hovedstyret, men hos representantskapet hvor ansatterepresentantene ikke har stemmerett.

Departementet er enig med utvalget i forslaget om å videreføre bestemmelsene om hvem som ikke kan være medlemmer av hovedstyret med enkelte justeringer, jf. omtale i spesialmerknaden.

Det vises til forslag til § 2-3 i ny sentralbanklov.

## 6.2.2 Hovedstyrets saksbehandling

### 6.2.2.1 Gjeldende rett

I dag følger bestemmelser om saksbehandling i hovedstyret av sentralbankloven § 6 og hovedstyrets forretningsorden.

I medhold av sentralbankloven § 6 fjerde ledd innkaller lederen for hovedstyret til møte så ofte som det anses ønskelig, eller når minst tre medlemmer krever det. Til gyldig vedtak kreves at minst halvparten av de stemmeberettigede stemmer for det. Ved stemmelikhet gjelder det som leder av hovedstyret har stemt for. Det skal føres protokoll over forhandlingene.

Av og blant de ansatte velges to medlemmer som supplerer hovedstyret ved behandlingen av administrative saker, jf. sentralbankloven § 6 tredje ledd. For å sikre et flertall av eksterne skal hovedstyret i slike saker suppleres av varamedlemmene.

Hovedstyret kan opprette underutvalg som forbereder saker på ulike områder. Hovedstyret kan gi slike utvalg besluttende myndighet på saklig avgrensede områder, jf. sentralbankloven § 10 annet ledd. Denne fullmakten har de senere årene ikke vært benyttet. Ansvar for saker som besluttes i et underutvalg, ligger likevel hos hovedstyret.

### 6.2.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget viser til at forslaget deres bygger på bestemmelser i allmennaksjeloven, men er noe forenklet. Utvalget mener at hovedregelen bør være at saker skal behandles i møter, og for behandling av årsregnskap og årsberetning bør dette være et absolutt krav. Et styremedlem eller daglig leder av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU) skal ifølge utvalgets forslag kunne kreve møtebehandling av en sak, og styrets leder må da sørge for at saken kommer opp innen rimelig tid.

Utvalget foreslår syv medlemmer i styret og at minst fire medlemmer må delta i styrebehandlingen av hver sak. Dersom et medlem er tilstede i møtet, men inhabil i en sak, må det være minst fire andre som kan delta i behandlingen av saken. For vedtak kreves at mer enn halvparten av de medlemmene som deltar i behandlingen, har stemt for et forslag. Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning for protokollføring.

Sentralbanksjefen skal ha ansvaret for saksforberedelsen på de områdene som hører under sentralbanksjefens ansvar, mens daglig leder av forvaltningen av SPU forbereder saker som gjelder forvaltningen av SPU.

Utvalget foreslår at det i loven fremkommer at styret kan ha andre arbeidsspråk enn norsk for å utvide rekrutteringsgrunnlaget for styremedlemmer.

### 6.2.2.3 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne i Norges Bank (ABN)* viser til ordningen med at ansatterepresentantene deltar kun i hovedstyrets behandling av administrative saker og fremhever at avgrensningen reduserer ansatterepresentantenes mulighet til innflytelse i de administrative sakene. ABN uttaler:

«Noen av sakene som behandles av det reduserte styret har implikasjoner for administrative forhold. Dette gjør det vanskeligere for ansatterepresentantene å ta del i diskusjonen om slike saker, siden mange forhold allerede er behandlet, og administrative sider allerede kan ha blitt diskutert.»

*Språkrådet* viser til at målloven regulerer bruken av bokmål og nynorsk i statlig forvaltning, og at målloven i seg selv ikke er til hinder for at forvaltningen kan bruke engelsk og andre fremmedspråk når det er nødvendig. Målloven gjelder ikke internt saksarbeid og muntlig målbruk, men dokumenter som er myntet på allmennheten eller eksterne adressater. Samtidig har *Språkrådet* «med uro sett på at engelsk stadig vinner terreng i arbeids- og næringslivet». *Språkrådet* ser likevel med ekstra stor bekymring på modell C, som åpner for engelsk som arbeidsspråk i selve sentralbankstyret, der styret for Norges Bank også er styre for «forvalter av Statens pensjonsfond utland». Å gjøre engelsk til arbeidsspråk i det øverste organet i et av våre aller viktigste statsorganer vil ifølge *Språkrådet* være «et alvorlig inngrep i norsk som samfunnsbærende språk [...]».

*Norges Banks representantskap* gir uttrykk for skepsis til at det skal kunne «legges fram saksdokumenter på andre språk enn norsk. Det krever særdeles god språkkunnskap både i administrasjonen og i styret, og det kan medføre en risiko for at styrende organers saksbehandling blir mindre nøyaktig. Protokoller og saksdokumenter som er offentlig tilgjengelige bør etter representantskapets syn som et minimum skrives på norsk.».

#### 6.2.2.4 Departementets vurderinger

Departementet følger i stor utstrekning utvalgets forslag til bestemmelse for hovedstyrets saksbehandling. I likhet med i dag, mener departementet at hovedstyret må kunne fastsette nærmere bestemmelser om saksbehandling i hovedstyret. Departementet skal informeres om slike bestemmelser.

Hovedregelen bør etter departementets mening være at saker skal behandles i møte der styremedlemmene er til stede i samme rom. For behandling av årsregnskap og årsberetning bør dette være et absolutt krav, men i andre saker kan hovedstyrets leder bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte. Hvilken saksbehandlingsform som er betryggende, må vurderes fra sak til sak.

Et styremedlem eller daglig leder av bankens forvaltning av SPU kan kreve møtebehandling av en sak, og hovedstyrets leder må da sørge for at saken kommer opp innen rimelig tid.

Administrasjonen skal forberede grunnlaget for beslutninger som skal treffes i hovedstyret, med mindre hovedstyret har bestemt noe annet. Departementet er enig med utvalget i at hovedstyret i tillegg har ansvar for at det stilles ressurser til disposisjon slik at administrasjonen i banken også kan forberede saker for komiteen.

Departementet foreslår at det oppnevnes ni medlemmer til hovedstyret, jf. omtale i kapittel 6.2.1.4. Med ni styremedlemmer bør det være et krav om at minst fem av hovedstyrets medlemmer må delta i styrebehandlingen av hver sak. Dersom et medlem er tilstede i møtet, men inhabil i en sak, må det være minst fem andre som kan delta i behandlingen av saken. For vedtak kreves det at mer enn halvparten av de medlemmene som deltar i behandlingen, har stemt for et forslag. Med ni medlemmer er det ikke behov for at sentralbanksjefen har dobbeltstemme som i dag eller at det er varamedlemmer som gis stemmerett i administrative saker for å sikre et flertall eksterne medlemmer. Selv om to ansatterepresentanter deltar ved behandlingen av administrative saker, vil styrkeforholdet med departementets forslag være fem interne mot seks eksterne medlemmer.

Dagens ordning for protokollføring foreslås videreført, jf. gjeldende sentralbanklov § 6 fjerde ledd. Nærmere bestemmelser om protokollføring bør ikke lovfestes, men fastsettes i en forretningsorden for hovedstyret, som i dag. Slike retningslinjer bør inneholde noen minstekrav til innhold i protokollene, som hvem som var til stede, hvilke saker som ble behandlet og hva som ble besluttet, inkludert eventuelle dissenser. I hvilket omfang det skal skrives nærmere referater fra møtene, bør hovedstyret selv avgjøre.

Sentralbanksjefen skal, som daglig leder av sentralbankvirksomheten, ha ansvaret for saksforberedelsen på de områdene som hører under sentralbanksjefens daglige ansvar, herunder de funksjonene eller sakene som er felles for sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen. Som styreleder har sentralbanksjefen også et overordnet ansvar for å påse at saker som gjelder kapitalforvaltningen er tilstrekkelig godt forberedt og egnet for behandling i hovedstyret, jf. avsnitt 6.4.1.4 om rollen til visesentralbanksjefen med særskilt ansvar for SPU. For saker som gjelder rådgiving til departementet om forvaltningen av SPU skal sentralbanksjefen eller visesentralbanksjefen med særskilt ansvar for SPU påse at Norges

Banks vurderinger og råd på en grundig og god måte dekker alle de problemstillinger som departementet har uttrykt at det er opptatt av. Daglig leder av bankens forvaltning av SPU forbereder styresaker som gjelder forvaltningen av SPU og har rett og plikt til å være tilstede ved hovedstyrets behandling av saker som gjelder forvaltningen og til å uttale seg, hvis ikke hovedstyret i særlige tilfeller bestemmer noe annet eller daglig leder for bankens forvaltning av SPU har gyldig forfall.

Utvalget mener at det bør åpnes for at hovedstyret kan ha andre arbeidsspråk enn norsk for å utvide rekrutteringsgrunnlaget. Departementet mener arbeidsspråket i hovedstyret i Norges Bank bør være norsk. Norsk som arbeidsspråk er ikke til hinder for å rekruttere styremedlemmer som ikke har norsk som morsmål, så lenge de behersker norsk godt. Ved å kunne ha ett eller to medlemmer fra for eksempel andre skandinaviske land, vil rekrutteringsgrunnlaget utvides vesentlig. Hovedstyrets målform trenger ikke å lovfest.

I saker som berører oppgavene og ansvaret til komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, skal komiteen gis anledning til å uttale seg før hovedstyret behandler saken.

Det vises til forslag til § 2-5 i ny sentralbanklov.

### **6.3 Nærmere om komiteens sammensetning, saksbehandling mv.**

---

#### **6.3.1 Komiteens sammensetning, oppnevning mv.**

##### *6.3.1.1 Gjeldende rett*

Norges Bank har ikke i dag en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet, se kapittel 6.1. Oppgaven med å fatte vedtak i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet ligger til hovedstyret.

##### *6.3.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger*

Sentralbanklovutvalget foreslår at komiteen skal bestå av fem medlemmer. Sentralbanksjefen skal være leder av komiteen, mens «annen visesentralbanksjef» er nestleder, se omtale i 6.1.3.2. De øvrige tre medlemmene skal være et internt medlem som er ansatt i Norges Bank og utpekt av styret og to eksterne medlemmer med deltidsstilling i banken, jf. utvalgets utkast til § 2-6 første ledd.

Utvalget peker på at tilstrekkelig høy faglig kompetanse i det besluttede organet er en viktig forutsetning for å kunne legge ansvar for rentesetting og andre virkemidler til en uavhengig sentralbank. Det taler for at komiteens sammensetning bør ha en sterk faglig innretning, tilsvarende slik flere andre sentralbanker har satt sammen sine fagkomiteer.

Utvalget mener at opprettelsen av en komité med sterk faglig innretning vil bøte på enkelte svakheter ved dagens organisering. Det vil bidra til en bedre balanse mellom medlemmene i komiteen både når det gjelder mulighet for forberedelse og mulighet til å påvirke beslutningene. En komité som er satt sammen av interne og deltidsengasjerte eksterne medlemmer, gir videre større fleksibilitet enn det dagens hovedstyre har til å velge arbeidsform og kommunikasjon utad.

Utvalget peker på at det bør være tilstrekkelig mangfold og erfaring blant komitémedlemmene i en sentralbank. Samtidig kan for mange medlemmer gjøre det krevende å fatte beslutninger på en effektiv måte. Både ansvar og sammensetning av komiteen kan etter utvalgets mening tale for å begrense antall medlemmer i komiteen. Andre grunner til å begrense antallet er ifølge utvalget at mange deltidsengasjerte medlemmer kan gi en topptung organisasjon og at det kan være begrenset tilgang på gode kandidater til komiteen. Videre peker utvalget på at det generelt er mer ryddig om hvert medlem i utgangspunktet har én stemme og at antallet medlemmer derfor ikke er et partall.

Utvalget foreslår at komiteen både består av medlemmer som er ansatt i banken og medlemmer utenfra. Utvalget mener det ikke er ønskelig at de eksterne medlemmene alene kan treffe beslutninger ved flertallsavgjørelser, men at de kan bidra som korrektiv ved å komme med nye impulser fra andre miljøer og motvirke at arbeidsmetoder og holdninger stivner. Utvalget viser blant annet til at utøvelsen av pengepolitikken er en oppgave som er gitt til Norges Bank. Utvalget presiserer at løpende beslutninger, blant annet i pengepolitikken, bør være forutsigbare, ha vekt på langsiktige hensyn, ha basis i bankens analyser og kommuniseres klart. Videre peker utvalget på at de organene som beslutter styringsrenten i andre sammenlignbare sentralbanker stort sett har internt flertall. Samtidig vil ulik bakgrunn og erfaring gi tilgang til mer variert kunnskap og flere synspunkter og kunne bidra til at beslutningene blir bedre. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at komiteen bør ha et internt flertall.

Utvalget foreslår videre at ett av de interne medlemmene er en ledende ansatt i banken med høy kompetanse innen pengepolitikk og finansiell stabilitet. Utvalget viser til at denne personen vil kunne underbygge komiteens kompetanse og bidra til at staben i banken får en direkte stemme i komiteen. Dette medlemmet skal oppnevnes for to år av styret etter forslag fra sentralbanksjefen. Utvalget legger vekt på at styret med dette får medvirke i valg av komiteens sammensetning. Utvalget skriver at det ikke vil være naturlig at regjeringen oppnevner dette medlemmet når det knyttes til en stilling i banken. Oppnevningstiden er kortere for dette medlemmet enn de øvrige medlemmene og utvalget begrunner det med at et slikt medlemskap ikke skal være en garanti eller beskyttelse for at vedkommende skal sitte i en viss stilling i banken så lenge vedkommende er medlem.

Utvalget peker på at en klar ansvarslinje tilsier at komiteens øvrige medlemmer bør oppnevnes av Kongen i statsråd. De eksterne medlemmene oppnevnes derfor for fire år av gangen av Kongen i statsråd. I lovutkastet fastsettes det ikke en spesifikk stillingsbrøk, men utvalget foreslår i utredningen at de eksterne medlemmene har en stillingsbrøk over 50 pst. Utvalget peker på at deltidsengasjement fører til at man får mer tid og bedre faglig grunnlag for å fatte beslutninger i pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet. De eksterne kan stille på lik linje med sentralbankledelsen i forberedelsen til komiteens drøftinger, noe som vil styrke deres funksjon som et korrektiv til bankens interne tenkning. Utvalget peker også på at risikoen for konflikt med andre roller i næringslivet vil bli mindre når de eksterne engasjeres på deltid.

### 6.3.1.3 Høringsinstansene syn

Flere høringsinstanser tar opp spørsmålet om hvor stor innflytelse bankens administrasjon bør ha i komiteen. *Revisorforeningen* tar til ordet for at komiteen (som foreningen i utgangspunktet er imot) eventuelt bør være sammensatt av bare eksterne medlemmer. *LO*, *Fellesforbundet*, *Mork (NTNU)* og *Rethinking Economics* går inn for at det bør være eksternt flertall i komiteen. *LO* mener fem medlemmer er for lite, og foreslår for eksempel tre interne og fire eksterne medlemmer. *NFF* mener utvalgets forslag om internt flertall bør «ha en nærmere begrunnelse».

*LO*, *Fellesforbundet* og *Mork* er ikke enig i sentralbanklovutvalgets forslag om at styret i Norges

Bank skal oppnevne et av de interne medlemmene i komiteen, men mener alle medlemmene bør oppnevnes av Kongen.

*Mork* viser til at utvalgets forslag går for langt i å sikre sentralbanksjefen flertall for sine meninger.

*Norges Banks hovedstyre* skriver i sitt brev til departementet 22. august 2018 at det er enig med utvalget i at komiteen bør ha et internt flertall og underbygger det blant annet med at komiteen er et rent fagorgan som skal treffe beslutninger som er lagt til banken. Hovedstyret trekker også frem at komiteen, i motsetning til styret, ikke vil ha kontrollfunksjoner, som ofte er et tungtveiende argument for et eksternt flertall. Hovedstyret støtter forslaget til utvalget om at komiteen skal bestå av to eksterne og tre interne medlemmer. Videre mener hovedstyret at et internt medlem oppnevnt av styret vil ha uheldige sider, blant annet fordi vedkommende mest naturlig vil være ansatt i en av bankens analyseavdelinger som er ansvarlig for utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag og forslag til komiteen. I så fall vil vedkommende delta i behandlingen av egne forslag og samtidig være underordnet sentralbanksjefen administrativt. Hovedstyret mener at de interne medlemmene bør bestå av sentralbanksjefen og begge visesentralbanksjefene, som alle vil være oppnevnt av Kongen i statsråd. Det er i tråd med dagens ordning, der begge visesentralbanksjefene deltar fullt ut i den interne beslutningsprosessen for rentebestlutningen og råd om motsyklisk kapitalbuffer.

Hovedstyret støtter utvalget i at de eksterne medlemmene av komiteen kan ha en deltidsstilling i banken, men mener det ikke er formålstjenlig at denne overstiger 50 pst. Hovedstyret skriver at:

«Regjeringen bør ved oppnevningen kunne tilpasse arbeidsnivå og godtgjørelse til inntil 50 prosent. Det bør presiseres at en «stilling» i banken ikke bringer vedkommende inn «i linjen» i banken eller svekker de eksterne medlemmenes uavhengighet, jf. at de oppnevnes (og avskjediges) av Kongen i statsråd og får sin godtgjørelse mv. fastsatt av departementet (utkastet § 2-6).»

### 6.3.1.4 Departementets vurderinger

Som redegjort for i Meld. St. 7 (2018–2019) er departementet enig med utvalget og Norges Banks hovedstyre i at komiteen bør bestå av både eksterne og interne medlemmer:

«Departementet er enig med utvalget i at det vil styrke beslutningene dersom fagkomiteen består av både eksterne og interne medlemmer. Departementet er videre enig med utvalget og Norges Banks hovedstyre i at komiteen bør ha et internt flertall. Departementet legger særlig vekt på at et flertall av interne tydelig plasserer ansvaret for pengepolitikken hos bankens ledelse. I tillegg vil departementet vise til at pengepolitiske fagkomiteer med internt flertall er vanlig i andre sentralbanker, jf. omtale over. Et eventuelt flertall av eksterne vil gjøre ledelsens ansvar for beslutningene mindre tydelig, særlig hvis det oppstår uenighet mellom interne og eksterne medlemmer.»

Videre støttet departementet utvalgets forslag om at komiteen skal bestå av to eksterne og tre interne medlemmer, jf. kapittel 3.5.3.3 i Meld. St. 7 (2018–2019). Hovedstyret i Norges Bank støtter også en slik sammensetning.

«Departementet er enig i at to eksterne og tre interne medlemmer er en hensiktsmessig sammensetning av komiteen og mener at en komité av en slik størrelse bidrar til at styringsstrukturen i banken ikke blir u hensiktsmessig stor og uoversiktlig.»

Som pekt på i meldingen og som Stortinget har sluttet seg til bør alle medlemmene i fagkomiteen utpekes av Kongen i statsråd. Departementet er enig med Norges Banks hovedstyre i at sentralbanksjefen og begge visesentralbanksjefene bør utgjøre de interne medlemmene i komiteen, se nærmere drøfting i meldingen. Videre er det lagt opp til at Kongen i statsråd utpeker første og annen nestleder av komiteen blant visesentralbanksjefene. Det er tilsvarende praksis som for hovedstyret, se omtale i kapittel 6.2.1.4.

I meldingen skrev departementet følgende om de eksterne komitémedlemmenes tilknytning til banken:

«Departementet anser at de eksterne medlemmene av komiteen bør ha sitt daglige virke utenfor banken. For å sikre gevinsten ved at disse medlemmene nettopp er eksterne, bør deres deltakelse i hovedsak avgrenses til møter, seminarer og forberedelser. Stillingsandelen i banken bør være vesentlig lavere enn 50 pst. stilling som var det utvalget la opp til.»

I sin innstilling sluttet Stortingets finanskomité seg til dette, og pekte på gevinsten ved eksterne medlemmer:

«Komiteen peker på at det er lang tradisjon for ekstern kompetanse og deltakelse i Norges Bank, blant annet i hovedstyret, og ser det som positivt at eksterne medlemmer også deltar og bidrar med sin kompetanse i gjennomføringen av pengepolitikken.»

Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste omfanget av deltakelsen til de eksterne medlemmene da dette bør kunne justeres etter hvert som erfaring vinnes. Tidsbruken til dagens medlemmer av hovedstyret kan være et utgangspunkt.

Departementet mener at medlemmenes tilknytning til banken bør være i form av et verv og ikke et ansettelsesforhold, slik utvalget la opp til. Det tydeliggjør at medlemmene ikke er en del av den administrative linjen i banken og at de ikke er en del av den interne organisasjonen.

Departementet legger opp til at de eksterne medlemmene oppnevnes for fire år med mulighet for gjenoppnevning. Oppnevning av medlemmer kan skje for en samlet periode på åtte år.

Kompetansen i komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet bør tilpasses komiteens arbeids- og ansvarsområde. Siden komiteen ikke skal ha administrativt ansvar i banken, er det naturlig at de eksterne medlemmene er personer som er eksperter innen fagområdet komiteen skal ha ansvar for, som makroøkonomi og pengepolitikk. Som utvalget peker på, kan egnede medlemmer være personer fra academia som kjenner fagfeltet godt. Personer som på andre måter har tilegnet seg relevant innsikt, vil også være aktuelle, for eksempel personer med erfaring fra næringslivet som har kompetanse på komiteens ansvarsområde.

Departementet er enig med utvalget i forslaget om hvem som ikke kan være medlemmer av komiteen med enkelte justeringer.

Det vises til forslag til § 2-6.

## 6.3.2 Komiteens saksbehandling

### 6.3.2.1 Gjeldende rett

Som nevnt i kapittel 6.3.1.1. har ikke Norges Bank i dag en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Om saksbehandlingsreglene som gjelder for hovedstyret vises det til kapittel 6.2.2.1.

### 6.3.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalgets forslag til saksbehandlingsregler for komiteen fremgår av lovutkastet § 2-8.

Utvalget legger opp til at komiteen som hovedregel skal behandle saker i møte der komiteen er tilstede i samme rom.

Utvalget foreslår at det skal være krav om at minst tre komitedeleggmedlemmer deltar i behandlingen av en sak for at komiteen skal være beslutningsdyktig og at en beslutning krever tilslutning fra mer enn halvparten av medlemmene som deltar i behandlingen av saken.

Det foreslås videre lovfestet at komiteen skal føre protokoll.

Sentralbanksjefen skal ha som oppgave å forberede saker for komiteen. Se også utvalgets utkast til § 2-6 tredje ledd om fullmakt til sentralbanksjefen.

### 6.3.2.3 Høringsinstansene syn

*Norges Banks representantskap* skriver at protokoller og saksdokumenter som er offentlig tilgjengelig som et minimum bør skrives på norsk. Se også omtalen i kapittel 6.2.2.3.

### 6.3.2.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter innholdet i utvalgets forslag til bestemmelse om komiteens saksbehandling. Oppgavene som er lagt til komiteen innebærer ofte vedtak eller beslutninger som er av en slik karakter at de bør behandles i et møte. Samtidig bør loven åpne opp for at sentralbanksjefen i særlige tilfeller kan bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, med mindre et medlem krever møtebehandling.

Videre er departementet enig med utvalget i at det skal være et krav om at minst tre komitedeleggmedlemmer deltar i komitébehandlingen. Som en hovedregel bør minst ett av de eksterne medlemmene delta i komitébehandlinger. For at komiteen skal kunne fatte en beslutning bør det være krav om at mer enn halvparten av komitedeleggmedlemmene som deltar i behandlingen av saken, har stemt for.

Komiteen kan gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører inn under komiteen. En slik fullmakt vil for eksempel kunne gjelde mer tekniske forhold knyttet til den operative gjennomføringen av pengepolitikken. Departementet legger til grunn at slik delegasjon ikke kan gjelde fastsettelse av styringsrenten. Det kan heller ikke gis mer generelle fullmakter for de sentrale beslutningene komiteen skal fatte. Det

kan oppstå situasjoner der det er påkrevet å fatte beslutninger svært raskt og det ikke er tid eller anledning til å kalle inn komiteen. I slike situasjoner vil sentralbanksjefen kunne treffe avgjørelser selv, men hun eller han må da snarest underrette komiteen skriftlig.

Komiteen skal føre protokoll. Komiteen bestemmer selv i hvilket omfang det skal skrives referater fra drøftelser i komiteen og om, og eventuelt hvordan, dette offentliggjøres.

Se lovforslaget § 2-8.

### 6.3.3 Adgang til å etablere to komiteer

I utvalgets forslag legges det opp til at styringsmodellen gjøres fleksibel slik at komiteens oppgaver kan fordeles på to komiteer, én for pengepolitikk og én for finansiell stabilitet. Utvalget ser forslaget i sammenheng med drøftelsen av at banken kan få et utvidet mandat i arbeidet med finansiell stabilitet. Det foreslås at en slik oppdeling kan foretas av Kongen i statsråd etter samme prosedyre som ved fastsettelse av mål for banken etter utvalgets lovutkast § 1-4 første ledd, jf. § 2-1 annet ledd.

Utvalgets forslag må ses på bakgrunn av at utvalget primært anbefalte en annen styringsmodell enn den som her ligger til grunn. To komiteer vil gi en vesentlig mer omfattende styringsstruktur, og departementet antar at dersom det skulle bli aktuelt med flere komiteer, vil det uansett være naturlig å komme tilbake til dette i en egen sak for Stortinget. Departementet foreslår derfor at denne delen av utvalgets forslag ikke følges opp.

## 6.4 Nærmere om bankens daglige ledelse

### 6.4.1 Ansettelse av sentralbanksjef og visesentralbanksjefer, inkludert ansettelsesperiode

#### 6.4.1.1 Gjeldende rett

Det følger av sentralbankloven § 6 annet ledd første punktum, jf. første ledd at sentralbanksjefen og to visesentralbanksjefer oppnevnes av Kongen. Disse ansettes i heldagsstillinger for seks år. Gjenoppnevning i samme stilling kan skje for én periode av ytterligere seks år, jf. sentralbankloven § 6 annet ledd annet og tredje punktum. Av sentralbankloven § 6 syvende ledd, følger det at Kongen fastsetter sentralbanksjefens og visesentralbanksjefenes godtgjørelse og pensjon. Kompetansen er delegert til departementet, jf. kongelig resolusjon 21. juni 1985.

#### 6.4.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår en videreføring av ordningen med at regjeringen som utøvende myndighet oppnevner sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene. Det følger av forslaget at kompetansen skal ligge til regjeringen, og at den ikke skal kunne delegeres, jf. lovutkastet § 2-9 hvor det fremgår at oppnevningen skal gjøres av Kongen i statsråd.

Utvalget uttaler at finanskomiteen i Stortinget, dersom det vurderes som hensiktsmessig, kan kalle inn sentralbanksjef og visesentralbanksjef(er) (og eventuelt komitémedlemmer og styreleder) til høringer for eksempel like etter oppnevning. Det vises til omtale i kapittel 6.2.1 om styrets sammensetning.

Utvalget mener at styret bør holdes orientert om oppnevningsprosessen og aktuelle kandidater til rollene som sentralbanksjef, visesentralbanksjefer og komitémedlemmer, og at styret gis anledning til å uttale seg. Utvalget ser dette som en del av alminnelig god saksbehandling og foreslår ikke at prosedyrer om dette fastsettes i loven.

Sentralbanksjefen og de to visesentralbanksjefene bør, som i dag, være heltidsansatte i banken. Når det gjelder tilsetningsperiode, ser ikke utvalget sterke grunner for å endre dagens ordning med en seksårig åremålsperiode med mulighet for gjenoppnevning én gang for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene. Utvalget presiserer at hensynet til sentralbankens uavhengighet i utøvelsen av pengepolitikken trekker i retning av at oppnevningstiden for særlig sentralbanksjefen bør være tilstrekkelig lang. Utvalget peker også på at den norske ordningen med en oppnevningsperiode på seks år for sentralbanksjefen med mulighet for én gjenoppnevning ikke skiller seg vesentlig fra det som gjelder i andre sentralbanker. Av hensyn til kontinuiteten i styret og komiteen bør medlemmene fortsatt oppnevnes vekselvis ifølge utvalget.

Utvalget foreslår i utkastet til § 2-10 at departementet fastsetter sentralbanksjefens og visesentralbanksjefens lønn og pensjonsordning.

#### 6.4.1.3 Høringsinstansenes syn

*Revisorforeningen* mener at styrets ansvar tilsier at den daglige lederen av banken bør kunne tilsettes og avsettes av styret. Foreningen er likevel åpen for at sentralbanksjefens rolle i forvaltningen av de sentrale pengepolitiske virkemidlene og behovet for demokratisk legitimitet i den forbindelse, tilsier at regjeringen bør være ansvarlig for å bestemme hvem som skal ha denne stillingen.

Videre mener revisorforeningen at styret bør kunne beslutte om banken skal ha en nestleder og i tilfelle tilsette en person i denne stillingen.

#### 6.4.1.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalget i at oppnevning av sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene fortsatt bør ligge til regjeringen. Det bør fremgå av loven at denne kompetansen ikke kan delegeres. Det vises til omtale i 6.2.1.4 om hovedstyrets sammensetning.

Departementet er enig med utvalget i at oppnevningene bør skje for maksimalt to perioder og for maksimalt 12 år. Departementet foreslår imidlertid at den andre oppnevningsperioden skal gjelde for *inntil* seks år.

I Innst. 165 S (2018–2019) uttaler et flertall i finanskomiteen at representantskapet bør inviteres til å gi til kjenne sine synspunkter om krav til ny sentralbanksjef før departementet utlyser stillingen.

Departementet legger som ledd i oppnevningsprosessen for stillingene som sentralbanksjef og visesentralbanksjefer opp til at leder av representantskapet og sentralbanksjefen kan gi departementet synspunkter på kompetansekrav mv.

Departementet mener det fortsatt er hensiktsmessig at én av visesentralbanksjefene har særskilt kompetanse og kapasitet relevant for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU), jf. departementets begrunnelse for å øke hovedstyrets kompetanse på dette området i forarbeidene (Prop. 90 L (2014–2015)) til lovendringen som medførte at antall visesentralbanksjefer ble utvidet til to. Dette kan ivaretas av departementet i forbindelse med oppnevningen. Denne visesentralbanksjefen leder i dag hovedstyrets eierskapsutvalg og risiko- og investeringsutvalg. Slikt engasjement i styreutvalg som særlig retter seg mot forvaltningen av SPU – og for øvrig i arbeidet med styresaker og hovedstyrets oppfølging av forvaltningen av SPU – er viktig også etter det nye lovforslaget. Sentralbanksjefen har som styreleder et overordnet ansvar for å påse at saker om SPU fra NBIM til hovedstyret er tilstrekkelig forberedt og egnet for behandling i hovedstyret, jf. kapittel 6.2.2.4. Departementet mener det er naturlig at hovedstyrets leder delegerer denne oppgaven til visesentralbanksjefen med kompetanse særskilt relevant for forvaltningen av SPU, blant annet i lys av at denne visesentralbanksjefen er tillagt ansvar for å lede underutvalg som hovedstyret har opprettet knyttet til forvaltningen av SPU. Departe-

mentet mener videre det er naturlig at vedkommende også delegeres oppgaven med å påse at hovedstyrets vedtak i slike saker følges opp av NBIM. Denne visesentralbanksjefen vil dermed være et viktig bindeledd mellom lederen av hovedstyret og ledelsen i NBIM, herunder forstå hovedstyrets oppfølging av ledelsen i NBIM i det daglige. Departementet viser for øvrig til sine uttalelser i Meld. St. 7 (2018–2019) side 37:

«Departementet anser også at visesentralbanksjefen med et særskilt ansvar for forvaltningen av SPU, med en stab i en hensiktsmessig størrelse, vil ha en viktig rolle i å utfordre den daglige ledelsen i forvaltningsenheten NBIM.»

Som leder av hovedstyret og komiteen, trenger sentralbanksjefen noen som kan tre inn i hans eller hennes roller ved fravær. Departementet legger til grunn at begge visesentralbanksjefene vil besitte nødvendig kompetanse til å kunne fungere som stedfortreder for sentralbanksjefen som henholdsvis styreleder og komiteeleder. Departementet mener at den nærmere presiseringen av disse stedfortrederrollene bør foretas av Kongen i statsråd, se §§ 2-3 og 2-6 samt omtale i kapitlene 6.2.1.4, 6.3.1.4 og 6.4.2.4.

Videre har sentralbanksjefen et ansvar som daglig leder for Norges Banks virksomhet, med unntak av saker som bare hører under den daglige ledelsen i bankens forvaltning av SPU, jf. lovforslaget § 2-11 første ledd. Det er således sentralbanksjefen som er virksomhetens leder og som har ansvar for å ivareta de forpliktelser som gjelder for Norges Bank som én juridisk person når det følger av lovverk at virksomhetene skal ha én leder. Departementet mener det er naturlig at hovedstyret vurderer å legge det samlede ansvaret for Norges Bank til sentralbanksjefen der lovverket åpner for at virksomheten kan ha flere ledere eller dette er uavklart. Departementet mener at dette bør gjøres for ansvaret som sikkerhetsleder etter sikkerhetsloven.

Departementet støtter forslaget om at departementet fastsetter lønns- og pensjonsvilkår for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene.

Det vises til forslag til § 2-9 og § 2-10 i ny sentralbanklov.

## 6.4.2 Daglig ledelse av sentralbanken

### 6.4.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende sentralbanklov har spredte bestemmelser om bankens daglige ledelse. Sentralbankloven

§ 5 regulerer «bankens øverste ledelse». Det fremgår av bestemmelsens siste ledd at «sentralbanksjefen forestår bankens administrasjon og gjennomføring av vedtakene». Hovedstyret kan etter sentralbankloven § 10 første ledd gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører inn under hovedstyret. Bestemmelsen er begrunnet i praktiske hensyn for å gjøre bankens ledelse mest mulig effektiv. Sentralbanksjefen er gitt en rekke fullmakter etter denne bestemmelsen.

Sentralbanksjefen har en dobbeltrolle som både leder av hovedstyret og daglig leder av sentralbankvirksomheten. Sentralbanksjefen skal, som leder av hovedstyret, innkalle styret til møte så ofte som det anses ønskelig, eller når minst tre medlemmer krever det, jf. sentralbankloven § 6 fjerde ledd.

Hovedstyret har som tidligere nevnt organisert arbeidet med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) til en egen enhet innenfor Norges Bank, Norges Bank Investment Management (NBIM). Norges Bank har valgt en intern organisering der sentralbanksjefen ikke fungerer som daglig leder av NBIM, og hovedstyret har lagt denne oppgaven til lederen av NBIM.

### 6.4.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget peker på at sentralbanksjefens ansvar som daglig leder for bankens virksomhet bør fremgå tydeligere av loven. Det vil styrke sentralbanksjefens rolle i den daglige ledelsen av Norges Bank. Utvalget foreslår derfor at myndigheten som daglig leder fastsettes direkte i loven, jf. utvalgets forslag til ny sentralbanklov § 2-11. Av bestemmelsens første ledd fremgår det at sentralbanksjefen står for den daglige ledelsen av bankens virksomhet og skal følge retningslinjer og pålegg fra styret. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Sentralbanksjefen vil rapportere til styret, og avklaring av myndigheten kan også gjøres i instruks fra styret. I utvalgets utkast til ny lov presiseres det også at den daglige ledelsen ikke omfatter saker som bare hører inn under den daglige ledelsen av bankens forvaltning av SPU.

Videre foreslår utvalget at sentralbanksjefen forbereder saker til styret, jf. lovutkastet § 2-5 fjerde ledd.

Styret og komiteen vil kunne gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører under henholdsvis styret eller komiteen. Sentralbanksjefen bør etter utvalgets vurdering



ellers kunne avgjøre en sak når det er nødvendig at vedtak treffes og det ikke er tid eller anledning til å kalle inn styret eller komiteen. Se lovutkastet § 2-11 annet ledd og § 2-6 tredje ledd. Sentralbanksjefen skal i tilfelle snarest skriftlig underrette styret eller komiteen om avgjørelsen.

#### 6.4.2.3 Høringsinstansene syn

*Norges Banks representantskap* peker i brev 7. januar 2019 på viktigheten av klare ansvarsgrenser mellom daglig leder for sentralbankvirksomheten og daglig leder for bankens forvaltning av SPU. Representantskapet fremhever blant annet behovet for å klargjøre hvilken rolle sentralbanksjefen har når det gjelder å forberede saker til styret.

Representantskapet uttaler at ansvars- og rolledelingen mellom de to lederne vil berøre blant annet omdømme, samordningen av støttefunksjoner og uttak av synergier i driften av Norges Bank. Representantskapet uttaler at det «vurderer det som naturlig å betrakte sentralbanksjefen som en «konsernsjef», mens daglig leder for SPU er leder for sitt virksomhetsområde innenfor kapitalforvaltningen.» Det uttales videre: «En slik vurdering tydeliggjør at sentralbanksjefen møter som leder for hele Norges Bank og som leder av hovedstyret i representantskapsmøtene. Representantskapet ser det som vesentlig at loven presiserer at Norges Bank er én virksomhet, med ett styre og én øverste leder.»

Representantskapet uttrykker også at det ikke ser at en lovfesting av at leder for bankens forvaltning av SPU skal ansettes av hovedstyret vil påvirke gjennomføringen av tilsynet, da representantskapet likevel skal ha tilgang til informasjon fra forvaltningsområdet i sine undersøkelser, på samme måte som det har for sentralbankvirksomheten.

#### 6.4.2.4 Departementets vurderinger

Det vises til kapittel 6.1.3.4 hvor departementet foreslår at det i § 2-2 annet ledd skal fremgå at sentralbanksjefen er daglig leder av Norges Bank i tillegg til at han eller hun skal være leder for hovedstyret og for komiteen.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det nedfelles en bestemmelse om sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder av bankens virksomhet, jf. forslag til § 2-11 første ledd. Dette omfatter ikke saker eller sakstyper som bare hører under den daglige ledelsen av bankens forvaltning av SPU, og som er nærmere definert i

hovedstyrets instruks for daglig leder av bankens forvaltning av SPU. Sentralbanksjefen skal som daglig leder gjennomføre vedtak truffet av hovedstyret. Sentralbanksjefens daglige ledelse vil etter forslaget ikke omfatte saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller ha stor betydning. Vurderingen av hva som etter bankens forhold vil være av uvanlig art eller har stor betydning, vil måtte ha et annet utgangspunkt enn i andre foretak. Det er bare én sentralbank i Norge og ingen tilsvarende institusjoner å sammenligne med. I vurderingen av hva som er «uvanlig» vil bankens formål og oppgaver være viktige. I vurderingen kan det også være aktuelt å se på hvilken myndighet sentralbanksjefene i andre sentralbanker har selv om det da må tas hensyn til ulikheter i lovgivingen. Når en beslutning i loven er lagt til hovedstyret eller komiteen, faller den også i utgangspunktet utenfor sentralbanksjefens daglige ledelse.

Sentralbanksjefen kan også gis myndighet til å avgjøre saker som ellers hører under hovedstyret eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Forslaget innebærer langt på vei en lovfesting av en bestemmelse som i dag følger av hovedstyrets forretningsorden (sentralbanksjefens generalfullmakt) og som er fastsatt med hjemmel i sentralbankloven § 10 første ledd.

Sentralbanksjefens daglige ledelse omfatter ikke saker eller sakstyper som bare hører under den daglige ledelsen av bankens operative forvaltning av SPU, jf. ovenfor. Sentralbanksjefen vil dermed ha ansvar som daglig leder for sentralbankvirksomheten og for de administrative sakene som er felles for de to områdene samt de forpliktelser som gjelder Norges Bank som én juridisk person eller som gjelder Norges Bank som helhet. Sentralbanksjefen har som styreleder også et ansvar for saker som gjelder bankens forvaltning av SPU, jf. kapittel 6.4.1.4 om saksforberedelser mv.

Hovedstyret i Norges Bank har ansvar for å sørge for en samlet organisering av bankens virksomhet som også ivaretar behovet for effektive og kostnadsbesparende løsninger felles for områdene der hvor det er fornuftig og rasjonelt, jf. forslag til § 2-4 om at: «Hovedstyret skal sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av banken», og at virksomheten blir «betryggende styrt og kontrollert». Se nærmere omtale under kapittel 6.1.2.4. Hovedstyret må legge vekt på hva som er en saklig fornuftig og rasjonell organisering av ulike funksjoner. Felles organisering mellom sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU

kan være særlig egnet på områder som ligger på siden av kjernevirksomheten i de to virksomhetsområdene, områder hvor det gjelder et felles regelverk eller det er viktig med felles forståelse og kultur, områder hvor det kan være stordriftsfordeler eller områder som krever særlig oppmerksomhet av sentralbanksjefen eller der felles opptrreden utad er viktig, jf. kapittel 6.1.2.4.

Verken § 2-11 eller § 2-13 er ment å hindre at hovedstyret beslutter at enkelte saksforhold – og da inkludert om felles administrative funksjoner – skal behandles og avgjøres av hovedstyret selv. Daglig leder er underordnet hovedstyrets instruksjonsmyndighet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som hovedstyret gir. Hovedstyret kan også omgjøre de beslutninger som daglig leder treffer. Hovedstyrets adgang til å instruere og omgjøre daglig leders beslutninger bør imidlertid skje innenfor en ramme som ikke fratruer daglig leder oppgaver og myndighet som hovedstyret i instruks har delegert til daglige leder. Hvis hovedstyret ønsker å gripe inn i saker hvor avgjørelsen i utgangspunktet er delegert til daglig leder, bør det skje ved å endre instruksjonen.

Det vises til forslag til § 2-11 i ny sentralbanklov.

### 6.4.3 Vilkår for avskjed for sentralbanksjefen mv.

#### 6.4.3.1 Gjeldende rett

Norges Banks ansatte er underlagt arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62). Det fremgår av § 15-14 første ledd at arbeidsgiver kan avskjedige en arbeidstaker som «har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen».

Gjeldende sentralbanklov inneholder ingen uttrykkelige bestemmelser om stillingsvern for sentralbankledelsen. I forarbeidene til gjeldende sentralbanklov er det forutsatt at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen kan «gis avskjed». Temaet er omtalt i Ryssdalutvalgets utredning, der det heter at:

«Tilsettingsforholdet må etter omstendighetene kunne bringes til opphør før 6 år er gått, for eksempel dersom sentralbanksjefen (vise-sentralbanksjefen) blir rammet av alvorlig sykdom, eller han har andre vektige grunner for å fratre. Det samme gjelder dersom vilkårene for avskjed skulle foreligge.

Utvalget har ikke funnet grunn til å opprettholde en bestemmelse som svarer til [1892-

lovens] § 22 første ledd annet punktum. Denne bestemmelse gir Kongen adgang til straks å fjerne direksjonens formann og nestformann mot utbetaling av lønn i seks måneder. Regelen har ikke vært nyttet. Penge- og bankkomiteén foreslo bestemmelsen sløyfet under henvisning til de alminnelige regler om avskjed, jf. innstillingens s. 60. Saksområdets viktighet og de offentlige interesser som blir berørt, kunne tale for at regjeringen burde ha en relativt fri adgang til å skifte ut sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen. Men forslaget om åremåls-tilsetting, bestemmelsen om Kongens instruksjonsmyndighet og de alminnelige regler om avskjed gjør at det etter utvalgets mening ikke er grunn til å opprettholde den ekstraordinære oppsigelsesadgang som er hjemlet i gjeldende lov. Heller ikke har en funnet grunn til å fremme forslag om spesielle regler om fratreden for hovedstyrets deltidsopnevnte medlemmer før oppnevningstiden er utløpt.» (NOU 1983: 39 side 342–343)

Departementet siterte utvalgets vurdering i lovproposisjonen, men ga ingen egen vurdering (se Ot.prp. nr. 25 (1984–85) side 74).

#### 6.4.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget mener at hensynet til sentralbankens uavhengighet tilsier at sentralbanksjefen, visesentralbanksjefene og de eksterne medlemmene av komiteen som fatter pengepolitiske beslutninger, bør ha et stillingsvern som gjør at de ikke kan bli avskjediget eller løst fra sine verv dersom regjeringen eller Stortinget er uenig i komiteens bruk av virkemidler. Ved å ta med en bestemmelse om vilkår for dette i sentralbankloven gjøres det, ifølge utvalget, tydelig at terskelen for avskjed mv. skal være høy. Det taler, sammen med hensynet til større forutberegnelighet, for å gjøre vilkårene for avskjed synlig i loven. Utvalget foreslår at avskjed bare kan være aktuelt dersom vedkommende er uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt krenket sine tjenesteplikter eller vist utilbørlig adferd i eller utenfor tjeneste, jf. § 2-12 i utvalgets utkast til ny lov. Slike bestemmelser bør ifølge utvalget omfatte sentralbanksjefen, visesentralbanksjefene og de eksterne medlemmene av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Utvalget legger til grunn at alminnelige bestemmelser og praksis for å løse styremedlemmer i statlige virksomheter fra sine verv bør gjelde for medlemmer av styret.

#### 6.4.3.3 Høringsinstansene syn

Blant høringssvarene var det kun *Norges Banks hovedstyre* og *Revisorforeningen* som kommenterte bestemmelsen om vilkår for avskjed for sentralbanksjefen.

*Norges Banks hovedstyre* støtter forslaget til ny bestemmelse om regulering av vilkår for avskjed av sentralbankledelsen og eksterne komitedlemmer. Hovedstyret mener videre at selv om bestemmelsen på enkelte punkter er klargjørende i forhold til gjeldende rett, kan sentralbankledelsens arbeidsrettslige stilling presiseres ytterligere. Det bør ifølge hovedstyret presiseres hvilke arbeidsgiverfunksjoner- og ansvar for sentralbankledelsen og de eksterne komitedlemmene som skal ligge til henholdsvis Norges Bank eller Finansdepartementet, og om deres ansettelsesforhold reguleres etter arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven. Hovedstyret understreker at dette er viktig for å skape klarhet om hvilke rettigheter sentralbankledelsen og komitedlemmene har i tilfelle avskjed.

*Revisorforeningen* mener at det i tillegg til egne lovbestemmelser om avskjed av sentralbankledelsen og eksterne medlemmer av den pengepolitiske komiteen bør vurderes tilsvarende lovbestemmelser om avsetting av styremedlemmer.

#### 6.4.3.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter forslaget til ny bestemmelse om vilkår for avskjed for sentralbankledelsen og eksterne medlemmer av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, jf. § 2-12 i lovutkastet. Ettersom de eksterne medlemmene ikke har et ansettelsesforhold i banken, men vil ha tilknytning i form av et verv bør de ha et lovfestet vern tilsvarende sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene. Oppgavens art og hensyn til sentralbankens uavhengighet tilsier også dette.

Det vises til forslag til § 2-12 i ny sentralbanklov.

### 6.4.4 Daglig ledelse av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland

#### 6.4.4.1 Gjeldende rett

Ved vedtakelsen av lov om Statens pensjonsfond ble det forutsatt at Norges Bank hadde forvalteroppdraget, jf. § 2 annet ledd, og oppgaven med å gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) er i henhold til § 7 i loven lagt til departementet. Det er i prinsip-

pet verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå. Departementet kan gi særlige organisatoriske bestemmelser av betydning for banken i medhold av lov om Statens pensjonsfond. I Finansdepartementets mandat for SPU er hovedstyret for visse saker pålagt oppgaver uten delegasjonsadgang. Utover dette er det i dag ingen særskilte organisatoriske krav for forvaltningen av SPU verken i lov om Statens pensjonsfond eller i mandatet. Dermed får sentralbanklovens bestemmelser om bankens styrende organer som utgangspunkt anvendelse også for bankens ansvar for forvaltningen av SPU. Formelt sett er det dermed sentralbanksjefen som har det daglige ansvaret for den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU, jf. sentralbankloven § 5 siste ledd. Hovedstyret har imidlertid vedtatt å legge denne oppgaven til daglig leder av kapitalforvaltningsenheten Norges Bank Investment Management (NBIM), jf. sentralbankloven § 10 annet ledd annet punktum.

#### 6.4.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å lovfeste gjeldende praksis med at hovedstyret utpeker daglig leder for forvaltningen av SPU.

#### 6.4.4.3 Høringsinstansene syn

*Norges Banks hovedstyre* uttaler i brev 22. august 2018 at utvalgets forslag «er en videreføring av den praksis som er etablert av hovedstyret under gjeldende lov, og hovedstyret støtter at dette lovfestes og derved klargjør ansvarsforholdene». I sin høringsuttalelse uttaler hovedstyret om bakgrunnen for dagens praksis at Norges Bank i dag er organisert i to tilnærmet selvstendige virksomhetsområder; sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen (NBIM). Sentralbanksjefen er leder av hovedstyret og samtidig daglig leder i sentralbankvirksomheten. Hovedstyret har fastsatt at NBIM skal ha en egen leder (CEO NBIM) med særskilt stillingsinstruks, mandat og egne rapporteringslinjer. Hovedstyret uttaler:

«Det er flere grunner til at banken har valgt en slik organisering. For det første har virksomhetsområdene forskjellig lovmessig grunnlag og følger ulike regelverk. For det andre må myndighet og ansvar for lederne av de to virksomhetsområdene være klart og tydelig definert. I tillegg tilsier det store spennet i virksom-

hetsområdenes oppgaver at de fleste oppgaver og funksjoner løses best virksomhetsnært. Fastsettelse og oppfølging av handlingsplaner og budsjett skjer separat for hvert av virksomhetsområdene.»

#### 6.4.4.4 Departementets vurderinger

Om utvalgets forslag om å lovfeste den praksis som i dag gjelder med at hovedstyret utpeker daglig leder for den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU, etter et mandat fastsatt av Finansdepartementet, uttalte departementet i Meld. St. 7 (2018–2019) side 36, at det:

«deler, i likhet med Norges Banks hovedstyre, disse vurderingene med utvalget. Departementet vil også vurdere om det bør lovfestes at styrets oppnevning til stillingen som daglig leder for kapitalforvaltningen, i likhet med hva som gjelder for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene, bør gjelde for en begrenset tidsperiode (åremål)».

Stortinget sluttet seg i Innst. S. 165 (2018–2019) til dette.

Som begrunnelse for at dagens ordning med at det er utpekt en særskilt leder for bankens operative forvaltning av SPU bør lovfestes, vises det til redegjørelsen i kapittel 6.4.4.3 om bakgrunnen for dagens praksis.

Departementet mener at hovedstyret bør ha rutiner for arbeidet med å tilsette daglig leder for den operative forvaltningen av SPU som gir departementet anledning til å gi innspill til kompetansekrav for stillingen før denne lyses ut. Departementet bør også informeres om aktuelle kandidater før hovedstyret fatter sin beslutning.

I tillegg foreslår departementet at det lovfestes at hovedstyret i Norges Bank skal ansette daglig leder for den operative forvaltningen av SPU på åremål. Stillingen innebærer ansvar for å forvalte betydelige økonomiske verdier på vegne av staten og ledelse av en kompleks kapitalforvaltning i et stort antall markeder i utlandet. Det stilles høye krav til kompetanse, integritet og rolleforståelse, lederferdigheter, samfunnsforståelse og innsikt i og forståelse av utviklingstrekk i finansmarkedene. Den belastning dette utgjør, samt behovet for rotasjon og nytenkning i stillingen, tilsier at åremålsansettelse er viktig.

Departementet foreslår at åremålets lengde fastsettes til fem år, og at åremålet kan forlenges for en periode på inntil fem år. I statlige virksomheter er hovedregelen at lengden på åremålet er

to perioder à seks år, men det er avvikende ordninger i særlovgivningen. Arbeidsmiljøloven fastsetter at øverste leder kan ansettes på åremål, uten at åremålsperioden angis i loven. Lengden på åremålet bør vurderes konkret ut fra hvilket behov som foreligger, jf. hensynene overfor for hvorfor leder for SPU bør ansettes på åremål. Departementet mener lengden på åremålet og periodene, i lys av kravene til og belastningen som følger av det å være daglig leder for denne typen forretningsmessig virksomhet, bør være noe kortere for denne stillingen enn for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene.

Det gjelder ingen åremålsklausul for stillingen i dag. Eventuelle endringer i gjeldende ansettelsesforhold må skje ved avtale.

Den åremålsansatte plikter å fratse stillingen når åremålsperioden utløper, uten forutgående oppsigelse. Med mindre noe annet uttrykkelig avtales, vil den ansatte kunne sies opp innenfor åremålsperioden dersom det er saklig grunn for det. De ordinære oppsigelsesfristene vil da gjelde.

Hovedstyret fastsetter nærmere bestemmelser om innstilling m.m.

Daglig leder skal etter bestemmelsen ha ansvaret for den daglige ledelsen av bankens operative gjennomføring av forvaltningen av SPU innenfor mandatet fastsatt av Finansdepartementet. Daglig leder skal følge instruks, retningslinjer og pålegg fra hovedstyret, herunder anvisninger i det daglige fra sentralbanksjefen eller visesentralbanksjefen med særskilt ansvar for SPU, jf. avsnitt 6.4.1.4 om delegert kompetanse fra sentralbanksjefen som hovedstyrets leder og visesentralbanksjefens rolle i den forbindelse.

Det er hovedstyret i Norges Bank som har ansvar for organiseringen av virksomheten, herunder innenfor sentralbankvirksomheten og bankens forvaltning av SPU. Paragraf 2-13 skal følge ikke være til hinder for at hovedstyret beslutter at enkelte saksforhold eller funksjoner, herunder om felles organisering i Norges Bank av administrative funksjoner som kommunikasjon, HR, sikkerhet og beredskap, økonomi og IT, eller ansettelse av personer i kontroll- og etterlevelsesfunksjoner som rapporterer direkte til hovedstyret, skal behandles og avgjøres av hovedstyret selv, eller sortere under sentralbanksjefens daglige ansvar, jf. kapittel 6.4.2.4. Daglig leder av bankens forvaltning av SPU er underordnet hovedstyrets instruksjonsmyndighet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som hovedstyret gir. Hovedstyret kan også omgjøre beslutninger som daglig leder treffer. Hovedstyrets adgang til å instruere og omgjøre daglig leders beslutninger bør imidlertid

skje innenfor en ramme som ikke fratar daglig leder oppgaver og myndighet som hovedstyret i instruks har delegert til daglig leder. Hvis hovedstyret ønsker å gripe inn i saker hvor avgjørelsen i utgangspunktet er delegert daglig leder, bør det skje ved å endre instruks.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at hovedstyret kan pålegge daglig leder for bankens forvaltning av SPU oppgaver som for eksempel forvaltning av valutareservene eller andre oppgaver som naturlig hører sammen med kapitalforvaltning.

Det følger av fjerde ledd i § 2-5 om hovedstyrets saksbehandling at daglig leder av Norges Banks forvaltning av SPU skal forberede saker i kapitalforvaltningsvirksomheten, og at vedkommende som hovedregel har rett og plikt til å være tilstede ved hovedstyrets behandling av saker som gjelder kapitalforvaltningen og til å uttale seg, se omtale til § 2-5 i kapittel 6.2.2. Departementet viser i den forbindelse til Meld. St. 7 (2018–2019) side 33 om at hovedstyret har en viktig rolle i å utfordre administrasjonen i saker som legges frem for hovedstyret. Det vises videre til avsnitt 6.5.2.2.4 om at hovedstyret, i saker om råd om forvaltningen av SPU til departementet, har ansvar for å påse at det er uavhengighet mellom de som forestår saksforberedelsene og investeringsenheter eller personer i NBIM som kan få sine oppnådde resultater påvirket av mandatet.

Det foreslås også at det fastsettes en begrensning i ansvarsområdet for saker av uvanlig art eller stor betydning, se tilsvarende i aksjeloven § 6-14. Hvilke saker dette omfatter, må vurderes konkret på bakgrunn av den alminnelige virksomhet i forvaltningen av SPU.

Det foreslås videre at daglig leder kan avgjøre en sak etter fullmakt fra hovedstyret eller når det er nødvendig at vedtak treffes og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Daglig leder skal i slike tilfeller snarest skriftlig underrette hovedstyret om avgjørelsen.

Det vises til forslag til § 2-13 i ny sentralbanklov.

## **6.5 Budsjett, tilsyn og kontroll**

### **6.5.1 Generelt om tilsynet med virksomheten i Norges Bank**

#### *6.5.1.1 Gjeldende rett*

Oppgaven med tilsyn og kontroll med driften og virksomheten i Norges Bank er i dag fordelt på flere organer i og utenfor Norges Bank.

Sentralbanksjefens ansvar for administrasjonen i banken fremgår av sentralbankloven, der det heter at sentralbanksjefen forestår bankens administrasjon og gjennomføring av vedtakene. Sentralbanksjefen pålegges konkrete oppgaver med tilsyn og kontroll i internkontrollforskriften (forskrift 17. desember 2009 nr. 1630 om risikostyring og internkontroll i Norges Bank). Også innenfor bankens administrasjon er det ulike tilsynsordninger. Kontroll og tilsyn ivaretas gjennom et linjeansvar ved at ledere på alle vesentlige virksomhetsområder løpende skal vurdere gjennomføringen av internkontrollen. Det er i tillegg etablert flere interne enheter for styring, risiko og etterlevelse.

Hovedstyret har den utøvende og rådgivende myndighet i banken, men har samtidig et ansvar for å påse at bankens virksomhet er gjenstand for betryggende styring og kontroll. Hovedstyret skal føre tilsyn med bankens administrasjon og virksomhet for øvrig, og tilsynsansvaret utdypes i internkontrollforskriften. Etter forskriften skal hovedstyret fastsette prinsipper for risikostyring og internkontroll for banken som helhet og innenfor hvert enkelt virksomhetsområde og påse at risikostyringen og internkontrollen blir etablert i samsvar med lover og forskrifter og vedtak av Norges Banks organer.

Hovedstyret har opprettet fire saksforberedende og rådgivende underutvalg, blant annet et revisjonsutvalg. Revisjonsutvalget skal fungere som et saksforberedende organ for hovedstyret innen hovedstyrets tilsynsfunksjoner og ansvar for risikostyring og internkontroll. Det følger videre av sentralbankloven at Norges Bank skal ha en internrevisjon som rapporterer til hovedstyret. Internrevisjonen skal vurdere bankens internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet.

Norges Bank har siden 2009 vært regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Begrunnelsen for dette var i all hovedsak bankens ansvar med å forvalte Statens pensjonsfond utland (SPU). Det er fastsatt nærmere bestemmelser om bankens utarbeidelse av årsregnskap og bokføring mv. (forskrift 1. januar 2011 nr. 1 om årsregnskap m.m. for Norges Bank).

Regjeringen ved Finansdepartementet har ansvar for Norges Banks virksomhet. Departementet evaluerer hovedstyrets utøvelse av skjønnsmyndighet og måloppnåelse, og meddeler årlig sine vurderinger i melding til Stortinget. Her omtales også Norges Banks årsberetning. I evalueringen av pengepolitikken bygger departementet

sine vurderinger blant annet på vurderingene til uavhengige eksperter, som Norges Bank Watch, og vurderingene som OECD og IMF gjør av den økonomiske politikken i Norge.

Finansdepartementet følger opp Norges Banks forvaltning av SPU, herunder vurderer oppnådde resultater og risikoen som tas i forvaltningen. Finansdepartementet rapporterer om dette i en egen, årlig melding til Stortinget, samt i den årlige finansmarkedsmeldingen og nasjonalbudsjettet.

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse. Riksrevisjonen rapporterer til Stortinget. Riksrevisjonen fører ikke tilsyn med Norges Banks virksomhet og har ikke ansvar for revisjon av banken direkte, men Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet, herunder posten for Statens pensjonsfond.

Riksrevisjonen har i dag en avtale om informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn med representantskapet i Norges Bank for å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og sikkerhet for konklusjonene om statsregnskapet. Riksrevisjonens rolle i tilsynet med Norges Bank og SPU er nærmere beskrevet i blant annet Riksrevisjonens høringsuttalelse av 1. november 2017 til sentralbanklovutvalgets utredning.

I tillegg er Norges Bank underlagt kontroll fra Stortinget gjennom Stortingets alminnelige konstitusjonelle og parlamentariske kontroll med regjeringen.

Stortinget fører kontroll med pengevesenet. Stortinget oppnevner Norges Banks representantskap. Organet fører etter sentralbankloven tilsyn med bankens drift, og med at regelverket for bankens virksomhet blir fulgt. Videre skal representantskapet føre tilsyn med at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Representantskapet fører ikke tilsyn med hovedstyrets utøvelse av skjønnsmyndighet etter sentralbankloven.

Enkelte oppgaver som Riksrevisjonen normalt har overfor statlige selskaper, er i Norges Bank lagt til representantskapet.

Representantskapet rapporterer om tilsynet med banken direkte til Stortinget minst én gang årlig. Representantskapet vedtar bankens budsjett og fastsetter bankens årsregnskap. Representantskapet velger videre Norges Banks revisor, behandler revisjonsplan og bruker revisor eller andre eksterne leverandører til ulike attestasjonsoppdrag om bankens virksomhet. Det er etablert

en dialog med Finansdepartementet om innspill til slike attestasjonsoppdrag hva angår forvaltningen av SPU.

Lov om Statens pensjonsfond inneholder ikke særskilte kompetansebestemmelser om de styrende organene i Norges Bank. Slike bestemmelser følger heller ikke av Finansdepartementets mandat for forvaltningen av SPU. Dermed får sentralbanklovens bestemmelser om bankens styrende organer som utgangspunkt anvendelse også for bankens ansvar for den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU i tråd med mandatet fra departementet.

Bankens årsregnskap skal revideres av minst én statsautorisert eller registrert revisor. Sentralbankloven fastslår at bankens årsberetning, det reviderte årsregnskapet, revisjonsberetning og representantskapets vedtak om fastsettelse av årsregnskapet skal sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget. Videre heter det at meddelelse fra departementet til Stortinget om virksomheten i Norges Bank skal finne sted minst én gang hver stortingsperiode, og oftere dersom særlige forhold tilsier det. Meldinger fra regjeringen om virksomheten i Norges Bank blir behandlet i Stortingets finanskomité og blir deretter debattert i plenum i Stortinget. I sine forberedelser er det praksis for at finanskomiteen kaller inn finansministeren, sentralbanksjefen og leder av representantskapet til høring.

#### 6.5.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår primært å skille ut forvaltningen av SPU fra Norges Bank. Utvalgets forslag omfatter også vesentlige endringer i Norges Banks organisasjon og tilsyn, se nærmere omtale i Meld. St. 7 (2018–2019). I en styringsmodell der SPU forblir i banken og representantskapet videreføres (modell C), foreslår utvalget noen justeringer i representantskapets oppgaver, se kapittel 6.5.2.2.

#### 6.5.1.3 Høringsinstansene syn

Høringsinstansenes uttalelser om tilsyn er i hovedsak knyttet opp mot spørsmålet om valg av styringsmodell, jf. Meld. St. 7 (2018–2019). *Norges Banks representantskap* uttaler samtidig at Norges Bank har etablert en forsvarslinjemodell som er i overensstemmelse med beste praksis i finansnæringen.

Representantskapet anbefaler at loven gir hjemmel for at det videreføres en risikostyrings-

og internkontrollforskrift som regulerer styrets og virksomhetens kontrolloppfølging.

Representantskapet uttaler videre at det i sin tilsynsmodell har sett hen til Finanstilsynets arbeid. Målet med tilsynsvirksomheten er å sikre samfunnsmessige hensyn med dekkende rapportering til Stortinget.

Høringsuttalelsene går for øvrig i liten grad inn på spesifikke problemstillinger rundt organisering og ansvarsdeling i tilsynet når SPU beholdes i Norges Bank og representantskapet videreføres, utover det som gjelder representantskapets oppnevning, sammensetning, oppgaver og saksbehandling mv., jf. omtalen i kapittel 6.5.2.3.

#### 6.5.1.4 Departementets vurderinger

Stortinget har sluttet seg til en styringsmodell der gjennomføringen av pengepolitikken og enkelte spørsmål innenfor finansiell stabilitet skilles ut fra hovedstyret og legges til en egen fagkomité. For representantskapet innebærer den valgte styringsmodellen for Norges Bank ingen endringer fra dagens ordning.

Etter departementets syn er det vesentlig at det er omfattende kontroll- og tilsynsvirksomhet i Norges Bank. Det ivaretas gjennom de tilsyns- og kontrolloppgavene som er lagt til sentralbanksjefen, til internrevisjonen, hovedstyret, representantskapet, departementet og Riksrevisjonen. Ettersom daglig leder av bankens forvaltning av SPU ikke sitter i hovedstyret, vil hovedstyret ha en særlig viktig tilsynsfunksjon overfor denne delen av virksomheten. Representantskapet skal ha en vesentlig tilsyns- og kontrollfunksjon med Norges Banks drift og med at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt. Lovforslaget legger ikke opp til endringer i representantskapets tilsyns ansvar eller prinsippene som skal legges til grunn for tilsynet.

Departementet vil understreke betydningen av de kontroll- og tilsynsordningene som i dag er etablert internt i banken. Slike ordninger bør videreføres. I oppfølgingen av ny sentralbanklov tar departementet sikte på å gjennomgå internkontrollforskriftens bestemmelser om sentralbankledelsens oppgaver med tilsyn og kontroll. Det vises videre til omtalen av hovedstyrets ansvar for å føre tilsyn med den daglige ledelse og virksomheten for øvrig, samt forslaget om å lovfeste at hovedstyret skal ha et revisjonsutvalg i kapittel 6.1.2.4. Det vises også til nærmere omtale av revisjon og internrevisjon i kapittel 6.5.5.

## 6.5.2 Representantskapets oppnevning, sammensetning, oppgaver, saksbehandling mv.

### 6.5.2.1 Oppnevning og sammensetning mv.

#### 6.5.2.1.1 Gjeldende rett

Oppnevning og sammensetning av representantskapet er hovedsakelig regulert i sentralbankloven § 7 første, annet og tredje ledd. Representantskapet skal bestå av femten medlemmer valgt av Stortinget for fire år. I tillegg velges to varamedlemmer, jf. § 9 annet ledd. Blant annet stortingsrepresentanter, andre politiske medarbeidere og komitesekretærer på Stortinget, samt deres nærstående, kan ikke være medlemmer, jf. sentralbankloven § 7 tredje ledd, jf. § 6 femte og sjette ledd. Praksis har vært at medlemmene oppnevnes med utgangspunkt i styrkeforholdet mellom partiene på Stortinget. Medlemmenes godtgjørelse fastsettes av Stortinget, jf. sentralbankloven § 7 åttende ledd.

Representantskapet skal ha et eget tilsynssekretariat, jf. sentralbankloven § 5 fjerde ledd femte punktum. Sekretariatet utfører sekretariats- og tilsynsoppgaver for representantskapet. Tilsynssekretariatet er faglig og administrativt uavhengig av Norges Bank for øvrig. Tilsynssekretariatets hovedoppgave er å forberede de sakene som representantskapet skal behandle.

Sentralbankloven § 7 fjerde ledd åpner opp for at representantskapet kan delegerer til lederen for representantskapet å treffe avgjørelse i saker som hører under representantskapet når særlige hensyn gjør det ønskelig, samt at representantskapet blant sine medlemmer kan oppnevne utvalg for å forberede saker for behandling i representantskapet. Det er opprettet en egen komité – Den faste komité – som forbereder saker. Den faste komité har ikke beslutningsmyndighet. Tilsynssekretariatet tilrettelegger saksdokumenter, sakliste og referatutkast for behandlingen i Den faste komité.

#### 6.5.2.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår primært å avvikle representantskapet. I en styringsstruktur der representantskapet videreføres foreslår utvalget å redusere antallet medlemmer i representantskapet fra 15 til syv, se nærmere omtale i NOU 2017: 13 kapittel 29.3.5 og omtale i Meld. St. 7 (2018–2019) side 21. Utvalget viser videre til at selv om partipolitisk representasjon trolig vil bli tillagt betydning ved oppnevningen av medlemmene, må medlemmene ha både kompetanse og kapasitet som arbeidet i tilsynsorganet krever. Det

er viktig at tilsynsarbeidet bygger på faglige vurderinger.

Utvalget foreslår at gjenvalg av medlemmer kan skje for en samlet periode av åtte år, sammenlignet med 12 år etter gjeldende rett.

Utvalget legger ikke opp til å videreføre ordningen med varamedlemmer til representantskapet.

Utvalget legger til grunn at representantskapet fortsatt skal ha et sekretariat som skal forberede de sakene som representantskapet skal behandle, og at sekretariatet skal være uavhengig av bankens administrasjon for øvrig. Utvalget mener dette på enkelte punkter bør klargjøres i loven, jf. også representantskapets brev 17. mars 2016 til utvalget. I saker som gjelder sekretariatets arbeidstakere, bør i utgangspunktet representantskapet, ikke styret, representere Norges Bank som arbeidsgiver. I den grad det gjelder ordninger eller regelverk som av særlige grunner bør være felles for hele Norges Bank, herunder saker som gjelder tariffavtaler, antar utvalget at dette praktisk kan løses for eksempel gjennom avtaler mellom styret og representantskapet.

Utvalget foreslår for øvrig å videreføre gjeldende bestemmelser om oppnevning og sammensetning av representantskapet i sentralbankloven § 7 første til fjerde ledd, åttende ledd og § 5 fjerde ledd femte punktum, jf. lovutkastet § 2-15.

#### 6.5.2.1.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks representantskap støtter utvalgets syn om at representantskapets medlemmer må ha kompetanse og kapasitet som arbeidet i tilsynsorganet krever, og at det er viktig at tilsynsarbeidet bygger på faglige vurderinger. Etter representantskapets mening vil bredden i erfaring og kompetanseområder være like viktig for tilsynsfunksjonen som spisskompetanse innenfor sentralbankens virksomhetsområder.

#### 6.5.2.1.4 Departementets vurderinger

Ved behandlingen av Meld. St. 7 (2018–2019) sluttet Stortinget seg til at Norges Banks representantskap skal videreføres med femten medlemmer valgt av Stortinget for en periode på fire år.

Medlemmene vil dermed også fremover kunne oppnevnes med utgangspunkt i styrkeforholdet mellom partiene på Stortinget. Departementet fremhever viktigheten av at Norges Bank underlegges et godt, risikobasert tilsyn, hvor tilsynet skaleres etter vesentlige risikoer, og at sammensetningen av representantskapet samlet sett

dekker alle kompetansekrav som tilsynsarbeidet krever. Departementet viser til utvalgets vurdering av at selv om partipolitisk representasjon trolig vil bli tillagt betydning ved oppnevning av medlemmer, må medlemmene ha både kompetanse og kapasitet som arbeidet i tilsynsorganet krever. Departementet viser videre til beskrivelsen av påkrevet kompetanse i representantskapet i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.5.2.6 hvor departementet blant annet uttalte:

«Ved Stortingets oppnevning av medlemmer til representantskapet legger departementet til grunn at det tenkes helhetlig, slik at representantskapet samlet sett vil inneha kompetanse som minst dekker god kjennskap til det politiske systemet, sentralbankvirksomheten og Norges Banks styringsstruktur, god kjennskap til rammeverket for SPU og investeringsstrategien, god kjennskap til regulering av finansforetak og moderne risikobasert tilsynsmetodikk, god kjennskap til budsjett rutiner og regnskaps- og revisjonsstandarder samt at det er medlemmer med omfattende erfaring med vurderinger av etterlevelse av rammeverk for kapitalforvaltning.»

Stortinget sluttet seg til dette i Innst. 165 S (2018–2019). Et flertall i finanskomiteen uttaler at det har merket seg departementets vurderinger av viktigheten av at det tenkes helhetlig ved Stortingets oppnevning av medlemmer til representantskapet. Dette flertallet uttaler også at det er enig i at en ved utpekingen bør søke å oppnå at representantskapet samlet sett innehar den nødvendige kompetanse som er relevant for å dekke organets ansvarsområder.

Departementet stiller seg for øvrig bak utvalgets forslag om å videreføre gjeldende bestemmelser om oppnevning og sammensetning av representantskapet med de justeringer utvalget har foreslått. Departementet vil bemerke at representantskapets godtgjørelse bør stå i samsvar med de kompetansekrav som departementet mener bør stilles til medlemmene i representantskapet, jf. omtalen i sitatet ovenfor. Departementet vil videre bemerke at det ligger til representantskapet å påse at tilsynssekretariatet er dimensjonert og har den nødvendige kompetanse til å utføre de oppgavene som påhviler representantskapet etter loven og som representantskapet pålegger sekretariatet. I saker som gjelder de ansatte i sekretariatet, skal representantskapet representere Norges Bank som arbeidsgiver. For saker som krever felles løsninger for Norges



Bank på grunn av regelverk eller av særlige andre grunner, herunder saker som gjelder tariffavtaler, antar departementet at hovedstyret og representantskapet sammen finner egnede løsninger for dette.

Det vises til forslag til § 2-16 i ny sentralbanklov.

### 6.5.2.2 Oppgaver

#### 6.5.2.2.1 Gjeldende rett

Representantskapet skal føre tilsyn «med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt», herunder at hovedstyret «har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig», jf. sentralbankloven § 5 fjerde ledd første og annet punktum. Tilsynet omfatter all virksomhet banken driver, herunder virksomhet lagt til datterselskaper. Tilsynet er først og fremst rettet mot hovedstyrets virksomhet og gjennomføres dels med utgangspunkt i hovedstyrets protokoller. Gjennom tilsynssekretariatet foretar representantskapet også undersøkelser av forhold i bankens drift og administrasjon, herunder med hovedstyrets egne kontrollordninger som for eksempel internrevisjonen. Tilsynssekretariatets arbeid styres av en årlig tilsynsplan som fastsettes av representantskapet, jf. representantskapets forretningsorden § 18 femte ledd.

Representantskapet har rett til innsyn i alle bankens anliggender og kan foreta de undersøkelser det finner nødvendig for sine oppgaver etter loven, jf. § 5 fjerde ledd fjerde punktum. Representantskapet kan kreve opplysninger fra og foreta undersøkelser i bankens datterselskaper. Representantskapet skal varsles om generalforsamlinger i disse selskapene og har rett til å være til stede i dem.

Tilsynet omfatter ikke «hovedstyrets utøvelse av skjønnsmyndighet etter loven», jf. § 5 fjerde ledd tredje punktum. Lovbestemmelsen som trådte i kraft i 2010 (jf. Ot.prp. nr. 58 (2008–2009)) kodifiserte det som allerede fulgte av gjeldende praksis i tråd med forutsetningene i forarbeidene til sentralbankloven, herunder Ot.prp. nr. 25 (1984–85). Avgrensningen mellom kontrollen av at virksomheten utøves i henhold til regelverk og øvrige rammer og skranken mot tilsyn med styrets skjønnsutøvelse er i forarbeidene til sentralbankloven antatt å være vanskelig å angi presist. I Ot.prp. nr. 25 (1984–85) side 72 uttalte departementet at:

«Men grensen er flytende mellom hovedstyrets rene skjønnsutøvelse og forståelsen av lover og regelverk som gjelder for bankens virksomhet. Som utvalget antar departementet at disse spørsmål vil måtte finne sin løsning i praksis.»

Representantskapet skal minst én gang årlig legge frem for Stortinget sin uttalelse om hovedstyrets protokoller og tilsynet med banken, jf. sentralbankloven § 30 fjerde ledd. Gjenpart av uttalelsen sendes departementet. Uttalelsen om tilsynet med banken skal minst inneholde en redegjørelse for hvordan tilsynet med banken har vært organisert, en redegjørelse for gjennomførte tilsynsaktiviteter og representantskapets prioriteringer i det videre tilsynsarbeidet, en redegjørelse for tilsynet med bankens kapitalforvaltning, representantskapets vurdering av hovedstyrets styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, en redegjørelse for representantskapets arbeid med vedtakelse av bankens budsjett og fastsettelse av regnskap og eventuelle særlige merknader som tilsynet måtte gi grunnlag for. Kravene til rapportering som stilles opp gjelder alle tilsynsfunksjoner som kan utledes av § 5 i loven. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 101 L (2009–2010) uttalte departementet blant annet at:

«Det ligg i tilsynsfunksjonen representantskapet har, at denne skal vere kritisk, jf. NOU 1983: 39 Lov om Norges Bank og pengevesenet side 353. Tilsynsorganet skal dermed aktivt vurdere om verksemda blir driven i samsvar med føresetnadene. Uttalte minstekrav i sentralbanklova til rapporteringa kan medverke til å gjere dette ansvaret tydelegare og til å synleggjere dei oppgåvene som høyrer til tilsynsfunksjonen på ein betre måte.

Eit kritisk tilsynsorgan vil frå tid til annan kunne oppdage forhold som det er grunn til å påpeike, og der det trengst endringar. Uttalte minstekrav til rapporteringa kan medføre at det oftare enn før kjem fram eksplisitte merknader frå representantskapet. Det er viktig at samfunnet, medrekna hovudstyret, departementet, Stortinget og ålmenta, gjennom ei offentleg melding blir opplyst om forhold som representantskapet ønskjer å peike på. Det er viktig å skape medvit om at det kan vere forhold å rette på, utan at slike forhold i seg sjølv kan reknast som kritikkverdige. Bankverksemda er svært kompleks, og sjølv i den mest veldrivne organisasjon vil eit aktivt til-

synsorgan kunne ha noko å påpeike. Særleg vil dette kunne vere aktuelt innan kapitalforvaltninga, der store delar av regelverket jamnleg må tilpassast anerkjent internasjonal praksis.»

Det hører også under representantskapet å vedta budsjett (sentralbankloven § 29 annet punktum, jf. § 5 femte ledd, annet punktum), velge revisor (§ 5 femte ledd første punktum) og fastsette regnskap (§ 30 første ledd annet punktum), jf. nærmere omtale henholdsvis i kapitlene 6.5.3.1, 6.5.5.1 og 6.5.4.1

Representantskapet kan etter forslag fra hovedstyret bestemme at produksjon av pengesedler og mynter eller annen forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier (§ 5 sjette ledd første punktum).

I tillegg har representantskapet enkelte andre oppgaver, for eksempel å avgjøre hva som i tvilstilfeller utgjør en sak av administrativ karakter for styrebehandlingen, samt fastsette nærmere bestemmelser for lån til ansatte (§ 5 femte ledd fjerde og femte punktum, jf. § 23 tredje punktum).

#### 6.5.2.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende bestemmelser om representantskapets tilsynsoppgaver.

Utvalget mener representantskapets tilsyn også i en ny lov bør omfatte «bankens drift» og tilsyn med at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt. Omfanget av tilsynet foreslås i hovedsak videreført. Utvalget viser til at en hovedoppgave for representantskapet skal være å føre en effektiv kontroll med hovedstyret.

Utvalget mener at representantskapet heller ikke fremover skal føre tilsyn med styrets utøvelse av skjønnsmyndighet. Representantskapet skal heller ikke føre tilsyn med komiteens skjønnsutøvelse. Representantskapets tilsyn bør, ifølge utvalget, som i dag være et etterfølgende tilsyn og med utgangspunkt i styrets protokoller. Utvalget understreker at representantskapet ikke skal være et «overstyre» i Norges Bank og at det ikke skal ha adgang til direkte eller indirekte å omgjøre styrets beslutninger. Representantskapet skal heller ikke evaluere styrets eller komiteens måloppnåelse. Dette ligger til departementet og Stortinget.

Utvalget gir uttrykk for at avgrensningen mellom legalitetskontrollen og skranken mot tilsyn med styrets skjønnsutøvelse, kan være vanskelig å angi presist. Særleg på bankens kjerneområder –

som i utøvelsen av pengepolitikken – vil legalitetskontrollen være begrenset til spørsmål som ikke krever faglige vurderinger. Men også ellers må styret ha en betydelig skjønnsfrihet, for eksempel ved valg av løsninger for driften innen lovgivningens grenser.

Utvalget viser til at tilsynssekretariatet i sine forberedelser utfører undersøkelser i banken som kan falle sammen med det arbeidet som internrevisjonen og ekstern revisor utfører. Dette kan i praksis medføre at flere organer kan gjøre de samme undersøkelsene. Byrden med å følge opp de ulike kontrollørene kan med dette bli unødigg stor for organisasjonen. Dette kan, slik utvalget ser det, tilsi at representantskapet i rimelig og faglig forsvarlig grad bør se hen til internrevisjonens og ekstern revisors undersøkelser i sin vurdering av behovet for nærmere undersøkelser på et område. Det pekes også på at overlappende funksjoner kan lede til pulverisering av tilsynsansvar og til svikt dersom den ene instansen legger til grunn at den andre tar ansvar.

Utvalget foreslår å videreføre at representantskapet har rett til innsyn i alle bankens anliggender og kan foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for sine oppgaver etter loven. Utvalget foreslår også å videreføre at representantskapet skal ha rett til innsyn i og føre tilsyn med bankens datterselskaper. Gjeldende krav om at representantskapet skal varsles om generalforsamlinger i selskaper banken helt eller delvis eier og ha rett til å være tilstede på generalforsamlingene, foreslås imidlertid ikke videreført. Utvalget viser til at et slikt krav i loven virker uhensiktsmessig og upraktisk for flere av datterselskapene, særlig rene eierselskaper uten egen virksomhet i tilknytning til investeringene i fast eiendom. Utvalget viser til at representantskapet, dersom det skulle være nødvendig for tilsynet, uansett kan be om både å bli varslet om generalforsamling og å få være tilstede jf. § 4-1 tredje ledd annet punktum, jf. også annet ledd.

Utvalget foreslår å videreføre at representantskapet minst én gang årlig skal legge frem for Stortinget sin uttalelse om tilsynet med banken.

Se utvalgets utkast til § 2-16 og § 4-1, og utvalgets redegjørelse blant annet i NOU 2017: 13 kapitlene 29.3.4 og 29.3.6.

#### 6.5.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks hovedstyre skriver at det kan være behov for å klargjøre representantskapets ansvar, rolle og myndighet som tilsynsorgan. Hovedstyret viser i denne sammenhengen til utvalgets

uttalelser om at representantskapets tilsyn fortsatt bør være et etterfølgende tilsyn med utgangspunkt i styrets protokoller. Representantskapet skal ikke være et «overstyre» i Norges Bank med adgang til direkte eller indirekte å omgjøre styrets beslutninger. Representantskapet skal heller ikke evaluere styrets eller komiteens måloppnåelse, som ligger til departementet og Stortinget. Særlig på bankens kjerneområder, som for eksempel i utøvelsen av pengepolitikken, må hovedstyret ha en betydelig skjønnsfrihet, slik utvalget skriver. Hovedstyret er enig i disse presiseringene av representantskapets ansvar.

Hovedstyret slutter seg til utvalgets vurderinger knyttet til unødvendig dobbeltarbeid i ulike kontrollmiljøer og risiko for svikt som følge av dette.

*Norges Banks representantskap* gir uttrykk for at utvalgets forslag for modell C viderefører tilsynet tilnærmet likt som i dag.

I brev 7. januar 2019 til Finansdepartementet uttaler representantskapet at det oppfatter at det etter gjeldende rett er et klart skille mellom hovedstyrets ansvar for styring, organisering og oppfølging av virksomheten i Norges Bank og representantskapets kontroll- og tilsynsoppgaver. Det er vesentlig at kontroll- og tilsynsordningen videreføres og videreutvikles under ny lov. Representantskapet mener at forslagene i Meld. St. 7 (2018–2019) ikke bør endre rolledelingen mellom hovedstyret og representantskapet. Internkontroll som bygger på kontrollfunksjoner i linjen er etablert av hovedstyret. Representantskapet har et tilsynsansvar uavhengig av hovedstyrets etablerte internkontroll.

Representantskapet fremhever i brevet viktigheten av utvalgets forslag om å videreføre at representantskapet har rett til innsyn i alle bankens anliggender og kan foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for sine oppgaver etter loven.

Representantskapet viser videre til at det har tilgang på informasjon fra internrevisjonen og ser hen til undersøkelser på områder som er relevante for tilsynet, i tråd med alminnelig fremgangsmåte for tilsynsarbeid.

Representantskapet viser til at forslaget om en fagkomité for pengepolitikk og finansiell stabilitet kan bidra til å tydeliggjøre hvilke områder som innebærer bruk av skjønn, og som representantskapet ikke fører tilsyn med. Representantskapet uttaler:

«Det er likevel vesentlig for representantskapet å føre tilsyn med bankens beslutningspro-

sesser. Tilsynet omfatter vurderinger av hvorvidt det er utarbeidet et godt dokumentert grunnlag for konkrete vedtak, at flere forhold er veid mot hverandre og at protokollene er dekkende for de vedtak som fattes. Det er viktig at bankens praksis og organisering ses i forhold til anerkjent internasjonal praksis. Representantskapet må også på dette området kunne kreve informasjon om hvordan arbeidet er organisert og gjennomført og foreta en uavhengig vurdering.»

Representantskapet viser til at sekretariatet spiller en viktig rolle i gjennomføringen av representantskapets oppgaver. Representantskapet foreslår at det presiseres i lovteksten at representantskapet skal ha et faglig sekretariat.

Norges Banks representantskap gir i sitt brev 7. januar 2019 også uttrykk for at det har et selvstendig ansvar for å følge Stortingets signaler i behandlingen av representantskapets årlige rapport til Stortinget.

#### 6.5.2.2.4 Departementets vurderinger

Det følger av utvalgets utkast til § 2-16 om representantskapets oppgaver at det skal føre tilsyn i samsvar med § 4-1, vedta budsjett etter § 4-2, godkjenne regnskap etter § 4-3, utpeke revisor etter § 4-4, samt fastsette eventuell valg måte for ansatte representanter til hovedstyret etter § 2-3 annet ledd tredje punktum.

Det følger av forarbeidene (Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) side 72) til gjeldende lov at representantskapets kompetanse er uttømmende angitt i loven, og at den øvrige kompetanse som er tillagt banken, utøves av hovedstyret. Dette premisset foreslås videreført i ny sentralbanklov, men likevel slik at representantskapet som budsjettmyndighet skal fastsette retningslinjer for lån til de ansatte, uten at dette er spesifikt omtalt i loven, jf. omtale i kapitlene 6.5.3 og 9.4.

Det vises til kapitlene 6.5.3, 6.5.4 og 6.5.5 for omtale av henholdsvis §§ 4-2, 4-3 samt og §§ 4-4 og 4-5 samt § 2-3 annet ledd tredje punktum.

I det følgende behandles representantskapets oppgaver med å føre tilsyn med Norges Banks drift og at bestemmelsene for bankens samlede virksomhet blir fulgt, jf. forslag til § 4-1.

Departementet stiller seg bak utvalgets forslag som innebærer at gjeldende bestemmelser om representantskapets oppgaver i all hovedsak videreføres.

Ansvaret omfatter tilsyn med at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med ban-

kens administrasjon og virksomhet, og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Tilsynet med hovedstyret skal være uavhengig og risikobasert, og representantskapet skal vektlegge både risiko for omdømmetap og finansiell risiko dersom bankens virksomhet ikke drives i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. Meld. St. 7 (2018–2019) side 38–40. Tilsynet omfatter den samlede virksomheten i Norges Bank, både sentralbankvirksomheten og bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU). Representantskapet har således tilsyn med hele organisasjonen, underliggende selskaper og bankens egne kontrollordninger som internrevisjonen og etterlevelsesfunksjoner.

Tilgang til relevant informasjon er en forutsetning for at representantskapets skal kunne løse sine oppgaver. En rett til innsyn i alle bankens anliggender og til å foreta de undersøkelser som representantskapet selv finner nødvendig, bør derfor fortsatt fremgå av loven, jf. § 4-1 annet ledd. Det medfører at representantskapet kan gjennomføre undersøkelser på alle nivåer i bankens organisasjon, og at tilsynet ikke er avgrenset til saker som behandles i hovedstyret. All informasjon som er relevant for kontroll og tilsyn, skal gjøres tilgjengelig, og det er representantskapet selv som vurderer hva som er relevant.

Representantskapets ansvar omfatter tilsyn med Norges Banks etterlevelse av regelverk for bankens samlede virksomhet. Tilsynet omfatter ikke hovedstyrets eller komiteens utøvelse av skjønnsmyndighet, jf. prinsippet i gjeldende sentralbanklov § 5 fjerde ledd tredje punktum.

Departementet uttrykte i Meld. St. 7 (2018–2019) at det ville komme nærmere tilbake til avgrensningen av representantskapets tilsyn med bankens virksomhet og utøvende organers utøvelse av skjønnsmyndighet i lovproposisjonen.

Komiteen vil ha ansvar for bankens virkemiddelbruk i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Medlemmene i komiteen må ha svært høy kompetanse innen makroøkonomi. Skjønnsutøvelsen vil her omfatte både det faglige innholdet og avveining av ulike hensyn som leder frem til en beslutning. Representantskapet skal ikke vurdere komiteens skjønnsutøvelse eller faglige vurderinger. Gjennom åpenhet og informasjon til offentligheten om de avveininger som ligger til grunn for beslutningene, gis allmennheten innsikt i komiteens arbeid. Det gir en mulighet for demokratisk kontroll og et utgangspunkt for eksterne faglige vurderinger. De

eksterne deltakerne i komiteen vil også fungere som en faglig kontroll. Videre vil ekspertgrupper som Norges Bank Watch jevnlig evaluere skjønnsutøvelsen i pengepolitikken. Departementet vil i tillegg komme med sine vurderinger av komiteens måloppnåelse i årlig melding til Stortinget.

Departementet legger til grunn at overføringen av beslutningskompetansen i virkemiddelbruken til komiteen vil innebære at representantskapet i hovedsak vil rette sine tilsynsaktiviteter inn mot hovedstyret i Norges Bank. Hovedstyret har ansvar for alt som ikke er lagt til komiteen. Det omfatter et bredt spenn av oppgaver, herunder fastsettelse av strategiske planer, forretningsmessige vurderinger om den operative forvaltningen av SPU og saker innenfor sentralbankvirksomheten, blant annet ansvar for betalingssystemet. Flere av disse beslutningene innebærer skjønnsmessige, faglige vurderinger som vil kunne påvirke de resultater som banken oppnår, og som det ligger til departementet å evaluere. Denne type skjønnsutøvelse skal representantskapet ikke uttale seg om. Dette gjelder også vurderingene og rådene hovedstyret gir til departementet om investeringsstrategien for SPU.

Representantskapet vil samtidig ha en viktig tilsynsrolle i saker som omhandler bankens organisering, drift og risikostyring, blant annet med utgangspunkt i krav stilt til Norges Bank i forskrift om risikostyring og internkontroll. Den samlede virksomheten i Norges Bank må være gjenstand for betryggende risikostyring og internkontroll, og hovedstyret må velge en hensiktsmessig organisering av den samlede virksomheten. Representantskapet må, som i dag, vurdere hovedstyrets valg av organisering og prosesser. Et tilsyn med om hovedstyret sørger for, og påser, at den samlede virksomheten i Norges Bank er gjenstand for betryggende risikostyring og internkontroll, om hovedstyret har god styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og om hovedstyret har valgt en forsvarlig og hensiktsmessig organisering av den samlede virksomheten, vil også innebære at representantskapet evaluerer organiseringen og prosessene som banken har etablert som grunnlag for beslutninger. Dette følger også implisitt av kravene til hva representantskapet skal rapportere om til Stortinget, hvor det blant annet skal redegjøre for dets vurderinger av hovedstyrets styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet (gjeldende sentralbanklov § 30 fjerde ledd nr. 4). Et eksempel er bankens arbeid med å gi råd til departementet om utforming av mandatet for forvaltningen av SPU, hvor det skal være uavhengighet mellom de enhe-

ter eller personer i NBIM som utarbeider beslutningsgrunnlaget for hovedstyret i slike saker, og de enheter eller personer i NBIM som kan få sine oppnådde resultater påvirket av mandatet. Evalueringen av hvordan hovedstyret har organisert saksforberedelsene og beslutningsprosessen i slike saker, ligger til representantskapet, mens hovedstyrets beslutning om råd til departementet er en del av skjønnsutøvelsen. På en rekke andre områder vil tilsvarende grenseganger gjelde. Representantskapet skal føre tilsyn med at banken følger internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper for god styring.

Det tilligger departementet, og ikke representantskapet, å foreta vurderinger av resultatene av bankens forvaltning av SPU, forutsatt at forvaltningen har skjedd i tråd med rammeverket, jf. omtale i Ot.prp. nr. 58 (2008–2009). Departementet vil for øvrig peke på at bankens oppnådde resultater innenfor den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU blir beskrevet og vurdert av departementet i årlige meldinger til Stortinget, og av Stortinget i forbindelse med behandlingene av disse meldingene. Samtidig er det i mandatet for forvaltningen av SPU fra departementet stilt krav om at hovedstyret gir en egen vurdering av resultatene, og representantskapet skal føre tilsyn med at kravene i mandatet oppfylles.

Representantskapet skal blant annet undersøke at de ulike etterlevelsesfunksjonene (compliance) i Norges Bank og internrevisjonen har adgang til direkte rapportering til sentralbanksjefen og hovedstyret uavhengig av sin plassering i linjen, og at gjennomføringen av etterlevelsesfunksjonene for øvrig er i tråd med anerkjente standarder og prinsipper. Dette kan blant annet omfatte å kontrollere at hovedstyrets revisjonsutvalg behandler rapportene fra internrevisjonen på en egnet måte, og at hovedstyret følger opp påpekninger og rapporter fra alle kontrollfunksjonene på en egnet måte. Slike kontroller og oppfølgingen av disse skal dokumenteres. Representantskapets vurdering av hovedstyrets valg av løsnings-, delegasjon av myndighet, fullmaktsforhold, omfang av kontroll og gjennomføring av risikovurderinger må gjøres i tråd med internasjonal praksis og standarder.

I en modell der det er flere forsvarslinjer for kontroll og tilsyn, vil det kunne oppstå situasjoner der flere organer gjør de samme undersøkelsene, jf. omtalen i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 3.1.2, herunder figur 3.3 om kontrollmodell i Norges Bank (forsvarslinjer). I meldingen har departementet redegjort for sin vurdering av viktigheten

av et uavhengig og godt, risikobasert tilsyn. Stortinget har ved behandlingen av meldingen sluttet seg til dette. Ved tidligere behandlinger av lovendringer knyttet til representantskapet har Stortinget fremhevet viktigheten av dette tilsynet. I Innst. 233 L (2009–2010) jf. Prop. 101 L (2009–2010), som i hovedsak omhandlet representantskapets rapportering til Stortinget, uttalte en samlet komité:

«Komiteen vil i den sammenhengen peke spesielt på rollen Norges Bank har som forvalter av Statens pensjonsfond utland (SPU) og den risikoen dette medfører for banken som representantskapet har tilsyn med. Forvaltningen av SPU har stor interesse for Stortinget og endringen med direkte rapportering vil styrke Stortingets rom for kontroll med forvaltningen av fondet.»

Som for bankens øvrige virksomhet, antas det at alle enheter som arbeider med å ettergå virksomheten, tilstreber en størst mulig grad av effektivitet. Departementet antar at dette hensynet tilsier at det er god informasjonsflyt mellom de forskjellige tilsynsenhetene, også om planer for arbeidet. Det følger av prinsippene for risikobasert tilsyn at en sterk internkontroll påvirker risikobildet og dermed kan påvirke behovet for ytterligere tilsynsgjennomganger. Det vil likevel være opp til representantskapet å vurdere i hvilken grad det skal vektlegge internrevisjonens og ekstern revisors undersøkelser. Forhold kan tilsi at det er behov for nærmere undersøkelser på et område.

I Meld. St. 7 (2018–2019) side 38 fremholder departementet at representantskapets tilsyn fortsatt skal være en etterfølgende kontroll og et tilsyn med utgangspunkt i hovedstyrets protokoller, slik at det ikke åpnes opp for at representantskapet kan omgjøre hovedstyrets beslutninger.

En etterfølgende kontroll avskjærer ikke representantskapet fra å stille spørsmål knyttet til vedtak fattet av hovedstyret, blant annet for å forstå bakgrunnen for vedtaket. Representantskapet kan også gi anbefalinger om endringer som er egnet til å styrke styringen og kontrollen i Norges Bank og be om tilsvaret til dette. Dersom representantskapet etter at hovedstyret er gitt god mulighet til å begrunne sine vedtak mv., mener at hovedstyret ikke har hatt tilfredsstillende styring, eller det har vært brudd på regelverk, vil representantskapets reaksjon kunne være å protokollføre merknader om for eksempel ytterligere oppfølgingsbehov og å omtale forholdet i representantskapets årlige rapport til Stortinget om det

anser at saken krever en slik omtale. Det er denne type reaksjoner som omfattes av et aktivt tilsyn i Norges Bank, og ikke vedtak som skal operasjonaliseres direkte.

I Meld. St. 7 (2018–2019) side 39 uttalte departementet at det i departementets arbeid med å vurdere endringer i investeringsstrategien, kan «være hensiktsmessig å ha dialog med representantskapet om blant annet tilsynsfaglige innspill knyttet til dette arbeidet. Slik dialog kan gjelde spørsmål om risikostyring, egnede kontroll- og revisjonskriterier eller saker som avdekkes i representantskapets arbeid.» Dersom det avdekkes vesentlige brudd på lover og rammeverk innen den operative forvaltningen av SPU mener departementet at det er naturlig at departementet orienteres uten ugrunnet opphold. Ansvar må i første rekke hvile på hovedstyret.

Representantskapet skal for øvrig minst én gang årlig legge frem for Stortinget sin uttalelse om tilsynet med Norges Bank. Denne ordningen videreføres.

Departementet har merket seg representantskapets uttalelser om at representantskapet har et selvstendig ansvar for å følge opp de signaler Stortinget gir i forbindelse med behandlingen av representantskapets årlige rapport til Stortinget. Departementet legger til grunn at dette gjelder signaler om oppgavene representantskapet er pålagt etter sentralbankloven. Signaler fra Stortinget om forvaltningen av SPU må på den annen side følges opp av departementet før det kan gi grunnlag for videre oppfølging fra representantskapet.

Det vises til forslag til § 2-17 og § 4-1 i ny sentralbanklov.

### 6.5.2.3 Saksbehandling

#### 6.5.2.3.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 7 femte til syvende ledd gir bestemmelser om saksbehandlingen i representantskapet. Her fremgår det blant annet at lederen for representantskapet innkaller representantskapet til møte så ofte det anses ønskelig, eller når minst fem medlemmer eller hovedstyret krever det. Til gyldig vedtak kreves at mer enn halvparten av de stemmeberettigede stemmer for vedtaket. Det skal føres protokoll over forhandlingene.

Såfremt representantskapet ikke bestemmer noe annet, kan hovedstyrets medlemmer være til stede og uttale seg på møter i representantskapet.

De ansattes medlemmer i hovedstyret kan være til stede og uttale seg på møter i representantskapet ved behandlingen av administrative saker. Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene skal i utgangspunktet være til stede. I representantskapets forretningsorden § 10 er det gitt nærmere bestemmelser om deltakelse i representantskapets møter. Det følger blant annet av denne bestemmelsen at:

«Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene har anledning til å ta med fagpersoner etter behov. Hovedstyrets medlemmer er normalt ikke til stede under behandling av saker som gjelder representantskapets eller tilsynssekretariatets administrative forhold. Representantskapet kan anmode om at øvrige medlemmer av hovedstyret er til stede i enkeltsaker.»

#### 6.5.2.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende sentralbanklov § 7 femte, sjette og syvende ledd med enkelte konsekvensjusteringer som følge av forslaget om å redusere antallet medlemmer. Utvalget fremholder at representantskapets protokoll bør angi eventuelle dissenser og protokolltilførsler.

Se utvalgets utkast til § 2-17.

#### 6.5.2.3.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks representantskap* uttaler at representantskapet også fremover må stå fritt til å kalle inn de personer i Norges Bank som det mener er best egnet til å gi saksopplysninger.

#### 6.5.2.3.4 Departementets vurderinger

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at gjeldende bestemmelser om representantskapets saksbehandling som utgangspunkt videreføres. Departementet er videre enig med utvalget i at protokollene bør omfatte eventuelle dissenser og protokolltilførsler, hvem som har dissenter mv.

Departementet er enig med representantskapet i at tilstedeværelse på representantskapsmøtene må ses i sammenheng med representantskapets rett til innsyn i alle bankens anliggender og til å foreta undersøkelser.

Se forslag til § 2-18 i ny sentralbanklov.

### 6.5.3 Fastsettelse av Norges Banks budsjett

#### 6.5.3.1 Gjeldende rett

Norges Banks budsjett vedtas av representantskapet «etter forslag fra hovedstyret», jf. § 5 femte ledd annet punktum og § 29 annet punktum. Banken har dermed budsjettselvstendighet og finansieres ikke over statsbudsjettet. Budsjettet skal meddeles departementet. Det er videre uttalt i forarbeidene til gjeldende lov at bestemmelsen om bankens selvstendighet må ses i sammenheng med § 2 om foreleggelsesplikten for saker av «særlig viktighet» før vedtak treffes. Det vises til at større administrative spørsmål etter omstendighetene kan være saker som må forelegges departementet på forhånd.

Representantskapet kan i sin behandling av budsjettet ikke gå ut over de tiltak og aktiviteter hovedstyret har foreslått. Representantskapet kan dermed ikke gjennom budsjettvedtak pålegge hovedstyret konkrete oppgaver som ikke er foreslått av hovedstyret selv.

Verken lov om Statens pensjonsfond eller Finansdepartementets mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) inneholder særskilte kompetansebestemmelser for de styrende organene i banken for fastsettelse av budsjett for forvaltningen av SPU. Dermed får sentralbankloven § 5 femte ledd og § 29 anvendelse også for budsjettet for forvaltningen av SPU. Følgelig omfatter bankens budsjett også budsjettering for kostnadene for forvaltningen av SPU. Kostnadene ved forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er regulert i forvaltningsmandatet kapittel 5 hvor det er fastslått at departementet fastsetter en ramme for forvaltningskostnader etter forslag fra Norges Bank. Rammen fastsettes som en andel av forvaltningskapitalen, og faktiske kostnader dekkes innenfor rammen. Rammen er en øvre kostnadsramme, og er ikke identisk med bankens budsjett for forvaltningen av SPU.

#### 6.5.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre Norges Banks budsjettselvstendighet. Utvalget viser til at en slik selvstendighet kan antas å ha betydning for eksterne vurderinger av bankens handlefrihet i pengepolitikk og finansiell stabilitet. Utvalget peker på at alternativt kunne Norges Bank få bevilget sine budsjettmidler over statsbudsjettet. Som mange andre sentralbanker har Norges Bank en budsjettselvstendighet som ikke er vanlig i andre deler av statsforvaltningen. Det må sees i lys av at sentralbanken bør ha stor grad av

uavhengighet i utøvelsen av pengepolitikken. Der som sentralbanken skal være avhengig av å få budsjettmidler etter årlige forslag fra regjeringen og vedtak i Stortinget, er det en risiko for at budsjettet ville blitt redusert når statsmyndighetene er kritiske til rentesettingen, og at banken ikke vil ha en tilstrekkelig soliditet og balanse til å kunne iverksette tiltak i pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet. Utvalget uttaler at slik frihet krever streng disiplin i banken og nøye overvåking av ressursbruken. Se nærmere omtale i kapittel 21.5.1 og 27.4.6 i NOU 2017: 13.

Utvalget viser til sentralbanksjefens ulike roller og legger til grunn at det er nødvendig å beholde et eget budsjettorgan. Ved en videreføring av representantskapet, foreslår utvalget at representantskapet fortsatt skal vedta bankens budsjett etter forslag fra styret, og at vedtatt budsjett må meddeles departementet. Budsjettmyndigheten for forvaltningen av SPU forutsettes også fortsatt å skulle ligge til representantskapet. Se nærmere omtale i kapitlene 29.3.3 og 29.3.4. i NOU 2017: 13.

#### 6.5.3.3 Høringsinstansene syn

*Norges Banks representantskap* mener utvalgets forslag om at representantskapet skal vedta bankens budsjett etter forslag fra hovedstyret samt at vedtatt budsjett meddeles departementet er en god løsning. Representantskapet uttaler at det er viktig at Stortinget mottar direkte informasjon om økonomistyringen i banken fra et uavhengig tilsynsorgan. Budsjettprosessen, vedtatt budsjett og bankens ressursbruk omtales derfor i representantskapets årlige rapport til Stortinget.

Også *Norges Banks hovedstyre* støtter i brev 22. august 2018 utvalgets forslag på dette punktet.

#### 6.5.3.4 Departementets vurderinger

I kapittel 3.5.5 om Norges Banks budsjett i Meld. St. 7 (2018–2019) uttalte departementet at det ikke så grunn til å endre gjeldende ordning med budsjettselvstendighet for Norges Bank. Departementet uttalte videre at det legges opp til:

«å videreføre ordningen med at Finansdepartementet fastsetter en årlig øvre ramme for forvaltningen av SPU, og at bankens forvaltningskostnader årlig sammenliknes med andre store fond. Departementet er enig med utvalget i at budsjettmessig frihet forutsetter streng budsjettdisiplin i banken og nøye overvåking av ressursbruken i banken.»

Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 165 S (2018–2019).

Departementet foreslår i § 4-2 at representantskapet fortsatt skal vedta bankens budsjett etter forslag fra hovedstyret. Vedtatt budsjett meddeles departementet. Gjennom meddelelsen vil departementet bli holdt underrettet om bankens planlagte virksomhet.

Representantskapet må jevnlig vurdere utviklingen i ressursbruken i Norges Banks samlede virksomhet og be hovedstyret om den informasjon som er nødvendig for å gjøre slik vurdering. Representantskapet kan da følge utviklingen i bankens utgifter over tid. Økte utgifter eller vekst i antall ansatte eller fravær av realiserte produktivtetsgevinster må kunne begrunnes av banken. Ressursbruken bør også vurderes ved å sammenlikne med andre sammenliknbare virksomheter, herunder andre sentralbanker og kapitalforvaltere. Representantskapet kan be hovedstyret om å rapportere relevant tallmateriale som grunnlag for slike sammenlikninger. Bankens årsrapporter vil være et viktig grunnlag for representantskapets vurderinger. Representantskapets vurderinger meddeles Stortinget. Ordningen med at representantskapet minst én gang årlig meddeler Stortinget sine vurderinger som følger av gjeldende lov § 30 fjerde ledd, foreslås videreført i § 4-1 fjerde ledd.

Finansdepartementet får årlig utarbeidet rapporter fra eksterne konsulenter som sammenlikner forvaltningskostnadene for SPU med andre store fond. Departementet redegjør for dette, samt for om de interne forvaltningskostnadene for SPU er holdt innenfor kostnadsrammen, i de årlige fondsmeldingene til Stortinget.

Departementet mener at sentralbanksjefens dobbeltrolle som både leder av hovedstyret og daglig leder av sentralbankvirksomheten taler for at budsjettmyndigheten fortsatt bør ligge til representantskapet. Departementet mener det er viktig at budsjettmyndigheten ligger til ett organ, og forslaget omfatter derfor også kostnadene for forvaltningen av SPU, selv om det følger av lovforslaget til § 2-13 at den daglige ledelsen av forvaltningen av SPU skal ligge til en daglig leder som tilsettes av hovedstyret.

Representantskapet vil også måtte fastsette retningslinjer for låneordningen for de ansatte, jf. omtale i kapittel 9.4. Dette lovreguleres ikke.

Som i dag vil det være hovedstyret som utarbeider budsjettforslag for kommende driftsår, jf. omtale i kapittel 5.2.1 og forslag til § 2-4 annet ledd. Hovedstyrets budsjettforslag utgjør en sak av viktighet i henhold til § 1-6 i ny sentralbanklov.

Det vises til forslag til § 4-2 i ny sentralbanklov.

## **6.5.4 Bankens årsberetning, årsregnskap og protokoller**

### *6.5.4.1 Gjeldende rett*

Etter sentralbankloven § 30 skal hovedstyret hvert år utarbeide årsberetning og årsregnskap. Årsregnskapet fastsettes av representantskapet, mens årsberetningen avgis av hovedstyret alene. Ved lovendring i 2009 ble det fastsatt at Norges Bank skulle være regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Det var særlig forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) som begrunnet endringen (se Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) punkt 4.4). Det er gitt nærmere bestemmelser om årsregnskapet i forskrift 1. januar 2011 nr. 1 om årsregnskap m.m. for Norges Bank. Norges Banks regnskap skal utarbeides i samsvar med de internasjonale regnskapsstandardene som er vedtatt etter regnskapsloven § 3-9 annet ledd med de tillegg og unntak som følger av regnskapsloven og forskrift 1. januar 2011 nr. 1 om årsregnskap m.m. for Norges Bank.

Hovedstyret legger frem ett regnskap for hele Norges Bank. SPU er plassert som et innskudd på en kronkonto i Norges Bank og innestående på kronkontoen er lik verdien av verdipapirene som det er investert i på vegne av fondet. SPU representerer derfor ingen økonomisk risiko for banken. Norges Bank leverer i tillegg et eget regnskap for forvaltningen av SPU, som er et utdrag av Norges Banks regnskapsrapportering og inngår i Norges Banks årsregnskap som en note. Se Norges Banks årsrapport for 2017 om forvaltningen av SPU, side 126, note 20. Kostnadene ved forvaltningen dekkes, innenfor en ramme fastsatt av Finansdepartementet, av fondets midler etter godkjenning fra Finansdepartementet.

Sentralbankloven har bestemmelser om rapportering til departementet, Kongen og Stortinget i § 30, se nærmere omtale i kapittel 6.5.1. Rapportering om forvaltningen av SPU følger egne bestemmelser, jf. mandatet for forvaltningen av SPU § 6-2.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 6.2.5.

### *6.5.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger*

Utvalget foreslår at Norges Bank fortsatt skal være regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Utvalget viser til at det er særtrekk ved Norges Banks virk-



somhet som avviker fra kommersielle virksomheter. Det har blant annet betydning for regulering av bankens årsoppgjørdisposisjoner og krav til oppstilling av egenkapital. Det er ifølge utvalget derfor nødvendig å kunne presisere og eventuelt fravike bestemmelser gitt i eller i medhold av regnskapsloven. Det kan også være særskilte forhold for sentralbanken som tilsier visse tilpasninger til de alminnelige bestemmelsene i og i medhold av bokføringsloven. Utvalget foreslår derfor at gjeldende adgang til å fastsette særskilte bestemmelser om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken videreføres. Bestemmelsene kan utfylle eller fravike bestemmelsene gitt i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven. Se utkast til § 4-3 første ledd.

Utvalget går også inn for å videreføre dagens ordning med at godkjent årsregnskap sammen med årsberetning skal sendes departementet og meddeles Stortinget. Se utkast til § 4-3 annet ledd. Utvalget foreslår videre at det av § 4-3 tredje ledd fremkommer at styrets og komiteens protokoller skal sendes representantskapet og departementet.

Det vises til nærmere redegjørelse i NOU 2017: 13, blant annet kapitlene 27.4.6 og 29.3.4.

#### 6.5.4.3 Høringsinstansene syn

*Revisorforeningen* støtter forslaget om at Norges Bank fortsatt skal være regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Revisorforeningen støtter også at det gis nærmere bestemmelser, herunder en videreføring av adgangen til å kunne fastsette bestemmelser som fraviker bestemmelsene i regnskapsloven og bokføringsloven.

Revisorforeningen mener videre at det bør fremkomme klart at også revisjonsberetningen skal oversendes Stortinget.

#### 6.5.4.4 Departementets vurderinger

Departementet deler utvalgets vurderinger av at Norges Bank fortsatt skal være regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Det bør fortsatt være adgang til å fastsette særskilte bestemmelser om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven. Kompetansen er i dag delegert til departementet og det foreslås at dette inntas i loven.

Hovedstyret skal som i dag hvert år utarbeide årsberetning og årsregnskap. Departementet går

inn for en videreføring av at årsregnskapet skal godkjennes av representantskapet og sammen med årsberetning sendes departementet og meddeles Stortinget. Departementet slutter seg til Revisorforeningens forslag om at det skal fremgå av loven at også revisjonsberetningen skal oversendes sammen med årsregnskapet og årsberetningen.

Departementet støtter utvalgets forslag om at hovedstyrets og komiteens protokoller sendes representantskapet og departementet.

Det vises til forslag til § 4-3 i ny sentralbanklov.

### 6.5.5 Revisjon og internrevisjon

#### 6.5.5.1 Gjeldende rett

Det følger av sentralbankloven § 30 a at banken skal ha både ekstern revisjon og internrevisjon. Med hjemmel i § 30 a tredje ledd har Finansdepartementet etter delegert myndighet (kongelig resolusjon 27. november 2009) fastsatt forskrift 17. desember 2009 nr. 1630 om risikostyring og internkontroll i Norges Bank (internkontrollforskriften). Bestemmelsene regulerer bankens kontrollordninger og er viktige også for hvordan banken organiserer sin virksomhet. Det samlede regelverket gjelder hele bankens virksomhet, herunder datterselskaper.

Minst én statsautorisert eller registrert revisor skal revidere årsregnskapet. Representantskapet utpeker i henhold til sentralbankloven § 5 femte ledd første punktum ekstern revisor og godkjenner revisors godtgjørelse. Revisors momenter i årsbrev og eventuelle kritiske observasjoner fra revisjonsarbeidet innarbeides i representantskapets årlige rapport til Stortinget. I tillegg til finansiell revisjon, bruker representantskapet ekstern revisor også til ulike attestasjonsoppdrag om bankens virksomhet. Departementet gir innspill til revisjons- og tilsynsprogrammene som ledd i oppfølgingen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU), jf. Ot.prp. nr. 58 (2008–2009). Slike tilsynsgjennomganger eller attestasjonsoppdrag er utført av ekstern revisor med utgangspunkt i internasjonale revisjonsstandarder ISAE 3000. Standardene avgrensner og legger stramme føringer for gjennomføring og rapportering. Det avgis rapport til representantskapet for hvert oppdrag. Rapportene oversendes departementet og offentliggjøres.

Banken skal ha en internrevisjon som er underlagt og rapporterer til hovedstyret, jf. sentralbankloven § 30 a tredje ledd. Nærmere bestemmelser for internrevisjonen er gitt i internkontroll-

forskriften. Det er hovedstyret, etter tilråding fra revisjonsutvalget, som fastsetter budsjett, ressurser og planer for internrevisjonen, samt ansetter og avskjediger internrevisor.

Etter internkontrollforskriften § 10 skal Norges Banks hovedstyre ha et revisjonsutvalg som skal oppnevnes av og blant de eksterne medlemmene av hovedstyret. Internrevisjonen skriver en egen årlig rapport om virksomhetens risikostyring og internkontroll og rapporterer direkte til hovedstyret via revisjonsutvalget. Internrevisjonen følger IIA-standarder (Institute of Internal Auditors).

Internrevisjonen skal vurdere bankens «internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet», jf. sentralbankloven § 30 a tredje ledd. Internrevisjonen skal gjennomføres i henhold til anerkjente standarder og løpende følge hele bankens virksomhet. Hovedstyret har fastsatt en instruks for internrevisjonen som blant annet sier at internrevisjonens rolle er å støtte hovedstyret i sin oppfølging av Norges Banks virksomhet gjennom å gi uavhengige vurderinger og råd om bankens virksomhetsstyring, risikostyring og internkontroll etter plan vedtatt av hovedstyret. Internrevisjonen fungerer som sekretariat for hovedstyrets revisjonsutvalg og tilrettelegger for at utvalget oppfyller mandatet gitt av hovedstyret.

Revisjonsutvalget kan undersøke «alle aktiviteter og forhold» knyttet til bankens virksomhet, jf. internkontrollforskriften § 10 annet ledd. Revisjonsutvalget vil bygge både på administrasjonens rapportering og på internrevisjonens uavhengige undersøkelser og kan også iverksette egne undersøkelser. Ansatte i Norges Bank har informasjonsplikt overfor revisjonsutvalget. Revisjonsutvalgets oppgaver er innrettet mot oppfølging, tilsyn og kontroll med regnskapsrapportering, operasjonell risiko, etterlevelse og systemene for risikostyring og intern kontroll. Nærmere bestemmelser finnes i hovedstyrets mandat for revisjonsutvalget (sist endret 21. november 2018).

Se også NOU 2017: 13 kapittel 6.2.6.

#### 6.5.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at Norges Banks årsregnskap fortsatt skal revideres av ekstern revisor som er godkjent etter bestemmelsene i revisorloven, samt at representantskapet velger revisor og fastsetter revisors godtgjørelse. Utvalget foreslår også å videreføre at Kongen kan fastsette særskilte bestemmelser om revisjon av banken som

utfyller eller fraviker bestemmelsene i revisorloven. Se utkast til § 4-4 om revisjon.

Videre foreslår utvalget at banken skal ha en internrevisjon som rapporterer til styret. Internrevisjonen skal vurdere Norges Banks internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet. Kongen kan gi bestemmelser om bankens internkontroll. Se utvalgets utkast til § 4-5 om internrevisjon.

#### 6.5.5.3 Høringsinstansene syn

*Revisorforeningen* kommenterer utvalgets forslag til en modell der forvaltningen av SPU er skilt ut fra Norges Bank, men skriver at innspillene også er gyldige i en modell der forvaltningen av SPU forblir i Norges Bank. Revisorforeningen skriver blant annet at forvalterselskapet bør ha ekstern revisor som reviderer selskapets regnskap etter kravene i revisorloven, og at slik revisjon bør omfatte både forvaltningsorganisasjonen og midlene under forvaltning i SPU. Revisorforeningen mener ordlyden i loven bør være at Norges Bank «skal ha en eller flere statsautoriserte eller registrerte revisorer», eventuelt «er revisjonspliktig etter revisorloven», og viser til at dette er formuleringer som benyttes i annen lovgivning. Revisorforeningen mener det ikke bør kunne reises tvil om at revisjonen utføres i samsvar med revisorloven og internasjonale revisjonsstandarder, og at det derfor ikke bør åpnes for at dette kan påvirkes gjennom egne instruksjoner.

#### 6.5.5.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag som innebærer at gjeldende rett for både ekstern revisjon og internrevisjon videreføres, herunder at det fortsatt skal være adgang til å fastsette særskilte bestemmelser om revisjon av banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i revisorloven. Departementet foreslår at kompetansen som i dag ligger til Kongen, legges til departementet.

Internrevisjonen skal vurdere om utrednings- og beslutningsprosessene har gått riktig for seg, herunder at de er basert på et godt og utfyllende beslutningsgrunnlag, og om ulike deler av administrasjonen har god nok kontroll og utfyllende rutiner som sikrer at beslutninger ligger innenfor ulike regelverk. Internrevisjonen skal også undersøke om administrasjonen gir korrekte og fullstendige opplysninger til hovedstyret. I dette ligger det også skjønnsmessige vurderinger. Ved slike undersøkelser er det viktig at internrevisjonen legger til rette for prosesser som sikrer at

eventuelle kritikkverdige forhold i virksomheten blir belyst og at prosessene sikrer at ansatte føler trygghet for å opplyse om slike forhold.

Representantskapet velger og følger opp revisor samt fastsetter revisors godtgjørelse, mens det er hovedstyret som må påse at banken har en internrevisjon som rapporterer til hovedstyret. Internrevisjonen skal vurdere bankens internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet. Det foreslås at departementet kan gi nærmere bestemmelser om bankens internkontroll.

Se forslag til §§ 4-4 og 4-5 i ny sentralbanklov.

## 6.6 Representasjon utad

### 6.6.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov inneholder ikke bestemmelser om ansvar og representasjon utad i avtalerettslig forstand. Hovedstyrets forretningsorden § 22 siste ledd uttrykker at «[s]entralbanksjefen uttaler seg utad på vegne av hovedstyret» uten at det her siktes til avtalerettslig kompetanse.

### 6.6.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår at det fremgår av paragrafen om sentralbanksjefens daglige ledelse at sentralbanksjefen skal «representere banken utad», jf. forslag til § 2-11 tredje ledd. Forslaget tar ikke sikte på å regulere avtalerettslige spørsmål, men først og fremst hvem som skal være «bankens ansikt utad», det vil si å være den som uttaler seg om avgjørelser truffet i styret og fagkomiteen. Forslaget synes å ha sitt utspring i utvalgets foretrukne modell, modell A, hvor styret består av kun eksterne medlemmer og styreleder dermed er en annen enn sentralbanksjefen, se NOU 2017: 13 side 503. Bestemmelsen ble imidlertid inntatt også i de øvrige modellene utvalget la frem.

### 6.6.3 Høringsinstansene syn

Det er ikke høringsuttalelser om dette temaet.

### 6.6.4 Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering bør loven regulere ansvar og representasjon utad i avtalerettslig forstand mv. Det kan være særlig viktig når daglig leders oppgaver blir nærmere regulert i loven og vil gjøre det klarere hvem som kan forplikte banken. Dette er noe annet enn sentralbanklovutvalgets forslag om at sentralbanksjefen skal «repre-

sentere banken utad» som inngikk i utvalgets utkast til § 2-11 tredje ledd hvor siktemålet ikke var å regulere avtalerettslig kompetanse, men å synliggjøre sentralbanksjefens særlige ansvar og rolle i forbindelse med uttalelser om bankens politikkbeslutninger.

Departementets vurdering er at det i en modell der sentralbanksjefen leder både hovedstyret og fagkomiteen ikke er behov for en bestemmelse som utvalget la opp til i sitt forslag til § 2-11 tredje ledd. Retningslinjene for denne type representasjon bør det være opp til henholdsvis hovedstyret og fagkomiteen å bestemme, jf. som i dagens forretningsorden for hovedstyret hvor det er fastsatt at «sentralbanksjefen uttaler seg utad på vegne av hovedstyret» (§ 22). Denne type representasjon omhandles ikke i det følgende.

Departementets forslag omhandler hovedstyrets adgang til å tegne Norges Banks firma, samt de to daglige ledernes myndighet til å representere Norges Bank utad innen sine respektive ansvarsområder slik disse ansvarsområdene er definert av hovedstyret i deres stillingsinstruksjoner. Det foreslås også en bestemmelse om virkningene av en eventuell overskridelse av denne myndigheten.

Forslaget bygger på en langt på vei tilsvarende bestemmelse i lov om Folketrygdfondet § 11 og aksjeloven §§ 6-30 til 6-33. Den eksterne kompetansen til å inngå avtaler på vegne av Norges Bank, tilligger etter forslaget som utgangspunkt hovedstyret. Dette følger av forslaget til § 2-14 første ledd som fastslår at hovedstyret representerer Norges Bank utad og «tegner dets firma». Loven sikter her til hovedstyret som helhet, og ikke til enkelte hovedstyremedlemmer alene. Bestemmelsen innebærer at hovedstyret – innenfor lovens rammer – alltid er legitimert til å inngå en hvilken som helst avtale på vegne av Norges Bank og denne kompetansen kan ikke fratras hovedstyret.

Sentralbanksjefen og daglig leder av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU) har i henhold til lovforslaget henholdsvis §§ 2-11 og 2-13 ekstern representasjonskompetanse i saker som inngår i den daglige ledelsen av de to virksomhetsområdene, jf. også om hovedstyrets instruksjoner etter § 2-4 fjerde ledd og § 2-11 første ledd siste punktum.

Det foreslås at hovedstyret kan gi hovedstyremedlemmer og navngitte ansatte rett til å tegne Norges Banks firma. Retten til å tegne bankens firma kan når som helst tilbakekalles. Signaturretten innebærer at den som er gitt slik rett får den samme eksterne kompetansen som hovedstyret

til å forplikte Norges Bank ved avtale. Slik signaturrett skal registreres i Enhetsregisteret.

Forslaget om representasjon suppleres av de alminnelige fullmaktsbestemmelsene i avtaleloven, herunder § 10 om stillingsfullmakter.

Forslaget omhandler hvem som utad er legitimert til å forplikte Norges Bank, det vil si hvem som innehar den eksterne representasjonskompetansen. Denne eksterne kompetansen er ikke nødvendigvis samsvarende med den interne kompetanse gitt sentralbanksjefen og daglig leder av bankens forvaltning av SPU i henhold til hovedstyrets instruks etter § 2-4 fjerde ledd og § 2-11 første ledd siste punktum. For å unngå uønsket avtalebinding er det viktig å etablere fungerende kommunikasjons- og kontrollrutiner som sikrer at avtaler blir inngått i samsvar med interne reguleringer. Det foreslås at det i siste ledd inntas en bestemmelse om virkningene av en eventuell overskridelse av representasjonsretten, også denne etter modell av lov om Folketrygdfondet og aksjeloven.

Det vises til forslag til § 2-14 i ny sentralbanklov.

## 6.7 Bankens ansatte

### 6.7.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 11 om bankens ansatte regulerer ulike forhold knyttet til de ansatte i Norges Bank. Etter første ledd første punktum avgjør hovedstyret i utgangspunktet alle saker om bankens ansatte. Enkelte unntak er fastsatt i loven, som for eksempel at fastsettelse av bestemmelser for bankens lån til ansatte hører inn under representantskapet, jf. § 5 femte ledd siste punktum. Hovedstyrets utøvende myndighet etter § 5 første ledd omfatter for øvrig også saker om ansatte. Etter annet punktum kan hovedstyret beslutte at banken skal delta i en arbeidsgiversammenslutning som innenfor sitt område kan treffe avgjørelser som vil være bindende for banken. Det følger av tredje og fjerde punktum at hovedstyret kan gi særskilte utvalg fullmakt til å avgjøre saker om ansatte og at tilsvarende fullmakt også kan gis til bankens avdelinger, kontorer eller ansatte.

Ved behandling av administrative saker blir hovedstyret supplert av to medlemmer valgt av og blant de ansatte, jf. § 6 tredje ledd. § 11 annet ledd stiller krav om representasjon fra de ansatte når administrative saker behandles i særskilte utvalg.

I tredje ledd fremgår det at hovedstyret kan gi forskrifter om de ansattes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter. Tidligere har det vært fastsatt forskrift om dette, men i dag ivaretas dette

av interne etiske prinsipper for Norges Bank. For øvrig har departementet gitt forskrift om forholdet til andre kredittinstitusjoner og bedrifter for medlemmer av Norges Banks hovedstyre (forskrift 7. august 2000 nr. 809) med hjemmel i sentralbankloven § 6 syvende ledd. Denne omfatter sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene, som er ansatte i banken.

Sentralbankloven § 11 fjerde ledd gjelder fremleggelse av politiattest for den som skal utføre arbeid eller tjeneste for banken, eller som skal utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken. Med hjemmel i bestemmelsen er det gitt nærmere bestemmelser i forskrift 23. januar 2008 nr. 62 om politiattest ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank.

### 6.7.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget foreslår videreført en egen bestemmelse om bankens ansatte, jf. lovutkastet § 2-13. Utvalget foreslår at bestemmelsen også skal gjelde for de ansatte i kapitalforvaltningsvirksomheten.

Utvalget foreslår en videreføring av styrets kompetanse til å beslutte at banken skal delta i en arbeidsgiversammenslutning som innenfor sitt område kan treffe avgjørelser som vil være bindende for banken.

Utvalget forslår også en videreføring av at de ansatte skal være representert når saksforberedende utvalg for bankens styre behandler administrative saker unntatt budsjettsaker. Dette har sammenheng med forslaget om at styret kan oppnevne saksforberedende utvalg blant styrets medlemmer, jf. utkastet til § 2-4 sjette ledd.

Etter utvalgets vurdering bør også gjeldende adgang for styret til å gi forskrifter om de ansattes forhold til andre finansforetak og bedrifter videreføres.

Utvalget foreslår at bestemmelsen i § 11 fjerde ledd om styrets adgang til å kreve at ansatte i banken mv. må fremlegge politiattest videreføres med enkelte språklige forenklinger.

### 6.7.3 Høringsinstansene syn

*Norges Banks hovedstyre* har i sin høringsuttalelse gitt merknader til utvalgets utkast til § 2-13 fjerde ledd om hovedstyrets adgang til å kreve at politiattest fremlegges. Hovedstyret fremhever at bestemmelsen er viktig for sikkerheten for informasjonsverdier (konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet), for bankens betydelige fysiske verdier og for beskyttelse av kritisk personell.

Hovedstyret foreslår at hjemmelen til å innhente uttømmende politiattest utvides til også å omfatte leietakere i bankens lokaler. Hovedstyret viser til at det ved en ombygging kan være vanskelig å etablere indre sikkerhetstiltak som fullt ut tilfredsstillende sikringen bankens kombinasjon av fysiske barrierer og personkontroll gir i dag.

Hovedstyret foreslår at Norges Bank i loven gis adgang til å innhente tilsvarende utenlandsk politiattest. Hovedstyret viser videre til at det har vært reist spørsmål om banken har tilstrekkelig grunnlag for behandling av personopplysninger i politiattester innhentet fra utlandet, der for eksempel ansatte i banken er utenlandske statsborgere.

#### 6.7.4 Departementets vurderinger

Utvalgets utkast til § 2-13, som i lovforslaget er tatt inn som § 2-15, viderefører i hovedsak gjeldende § 11. Departementet stiller seg bak utvalgets vurderinger referert i kapittel 6.7.2.

Departementet viser videre til at regjeringen i Prop. 46 L (2018–2019) om endringer i andre lover i forbindelse med ikrafttredelse av lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) blant annet foreslo endringer i sentralbankloven § 11 fjerde og femte ledd. Endringene i fjerde ledd er materielt tilsvarende de endringene

hovedstyret foreslår i sin høringsuttalelse. I tillegg ble det foreslått et nytt femte ledd som skal lyde:

«Hovedstyret kan bestemme at det skal innhentes kredittopplysninger om den som skal utføre arbeid eller tjeneste for banken, utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken, eller for øvrig ha adgang uten følge til Norges Banks bygninger, dersom sikkerhetsmessige behov tilsier det.»

Det vises til nærmere begrunnelse for forslaget i proposisjonen side 2 og 3. Departementet foreslår på denne bakgrunn tilsvarende endringer i lovforslaget § 2-15 tredje og fjerde ledd. Banken vil også kunne ha behov for andre opplysninger til bruk i sin personkontroll. Det foreslås derfor en hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift at banken skal kunne innhente opplysninger for å ivareta sikkerhetshensyn i forbindelse med personkontroll. Det vil særlig kunne være aktuelt å innhente opplysninger fra offentlige registre eller andre registre med hjemmel i lov.

En bestemmelse om at ansatte skal være representert når saksforberedende utvalg behandler administrative saker, foreslås inntatt i lovforslaget § 2-4 sjette ledd annet punktum.

Det vises til forslaget til § 2-15.

## 7 Virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet

### 7.1 Innledning

---

I dette kapittelet omtales virkemidler i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Virkemidler knyttet til arbeidet med betalingsystemet er dekket i kapittel 8. Utvalget foreslår i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett for de ulike virkemidlene banken har til rådighet, men med enkelte presiseringer.

I dag er bankenes kontohold og låneadgang i Norges Bank den viktigste kanalen for utøvelsen av pengepolitikken, særlig gjennom fastsettelsen av renten på bankenes innskudd i sentralbanken. Kontohold og låneadgang er også en viktig forutsetning for at Norges Bank skal kunne bidra til å sikre stabilitet i det finansielle systemet og til å tilføre likviditet i krisesituasjoner.

I gjeldende lov er kontohold og adgang til innskudd i og kreditt fra Norges Bank i utgangspunktet avgrenset til banker. Norges Bank kan bare i «særlige tilfeller» ta imot innskudd fra andre enn banker og yte lån og andre former for kreditt til andre foretak i finansiell sektor enn banker. I utvalgets lovutkast er dette skillet fjernet, og Norges Bank gis alminnelig adgang til å ta imot innskudd fra og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor, når dette er til fremme av bankens formål.

Banken kan også benytte valutareservene til fremme for sine formål. Utvalget understreker at loven ikke bør stå i veien for bruk av mer ukonvensjonelle virkemidler, og foreslår derfor å videreføre bestemmelsen om at banken kan kjøpe, selge og utstede verdipapirer og intervenere i valutamarkedet. I lovutkastet presiseres det imidlertid at bruk av slike virkemidler skal være til fremme av bankens formål. Utvalget foreslår videre at Norges Bank i en ny bestemmelse gis adgang til å sette reservekrav som et nytt virkemiddel for å fremme pengepolitiske formål og for å fremme finansiell stabilitet.

Banken har i tillegg rådgivende oppgaver, for eksempel innen makroregulering. Utvalget foreslår at enkelte virkemidler innen makroregulering

skal kunne delegeres til Norges Bank, gjennom endringer i finansforetaksloven.

### 7.2 Kreditt fra og innskudd i sentralbanken

---

#### 7.2.1 Gjeldende rett

Sentralbankens adgang til å yte kreditt til og ta imot innskudd fra banker følger av §§ 19 og 20 i gjeldende sentralbanklov, og utgjør sentrale sider ved sentralbankens rolle som bankenes bank.

Det fastslås i § 19 første ledd at banken kan yte likviditetslån, gjøre innskudd og gi annen kreditt til forretningsbanker og sparebanker<sup>1</sup>. Dette er sentralbankens ordinære låneordninger, bestående av lån gjennom dagen og over natten (D-lån) og lån med fast løpetid (F-lån). Nærmere bestemmelser om slike lån er med hjemmel i § 19 annet ledd fastsatt av Norges Bank i forskrift 25. februar 2009 nr. 240 om bankers adgang til lån og innskudd i Norges Bank mv. (låneforskriften). Norges Banks ordinære låneordninger er primært virkemidler for å sikre banken likviditet i betalingsoppgjørene og for å støtte opp under gjennomføringen av pengepolitikken. I medhold av tredje ledd kan Norges Bank gi kreditt på «spesielle vilkår» når «særlige forhold» tilsier det. Denne rollen som långiver i siste instans vil normalt være rettet mot enkeltbanker i form av såkalte S-lån. Gjeldende retningslinjer for slike lån ble fastsatt av hovedstyret i 2004. Ved overdragelse eller pantsettelse av lånefordringer til Norges Bank ved støttetiltak eller yting av kreditt etter sentralbankloven § 19 er det gjort unntak fra finansavtalelovens krav om særskilt samtykke fra låntakeren, jf. sentralbankloven § 19 fjerde ledd. Bestemmelsen er en forutsetning for at det kan avtales sikkerhet i en utlånsportefølje.

---

<sup>1</sup> De tidligere lovene om forretningsbanker og sparebanker er nå avløst av finansforetaksloven, og det avgjørende vil være om foretaket har konsesjon som bank etter finansforetaksloven § 2-7.

Generelt må banker som skal låne i sentralbanken stille sikkerhet for lånene. Krav om dette fremgår ikke av sentralbankloven, men er nedfelt i låneforskriften (for D-lån og F-lån) og i hovedstyrets retningslinjer for S-lån.

I medhold av sentralbankloven § 22 første ledd kan Norges Bank i særlige tilfeller yte lån og andre former for kreditt til andre foretak i finansiell sektor enn banker. Bestemmelsen fastslår også at Norges Bank fastsetter vilkårene for slik kreditt.

Om bankens adgang til å gi kreditt til staten vises det til omtale i kapittel 4.8.1.

Etter sentralbankloven § 23 kan banken ikke yte kreditt til medlemmer av bankens organer eller dens ansatte. Dette omfatter også kreditt til selskaper hvor vedkommende medlem eller ansatt har en fremtredende interesse. Banken kan likevel i begrenset utstrekning gi boliglån og mindre personlige lån til bankens ansatte, jf. omtale i kapittel 9.4.

Mottak av innskudd fra banker er regulert i sentralbankloven § 20. Her fremgår det at Norges Bank kan ta imot innskudd fra forretningsbanker og sparebanker på de vilkår banken bestemmer. Innskudd fra bankene krever at de har konto i Norges Bank. I låneforskriften er det også gitt nærmere bestemmelser om adgang til innskudd.

Etter gjeldende rett har Norges Bank ingen direkte hjemmel for å kunne bruke reservekrav som pengepolitisk virkemiddel. Adgangen til å sette vilkår for innskudd etter sentralbankloven § 20 endrer ikke dette.

Norges Bank kan ta imot innskudd fra andre enn banker i «særlige tilfeller», jf. § 22 annet ledd. Av bestemmelsen følger det også at Norges Bank fastsetter innskuddsvilkårene. I dag har noen sentrale motparter med oppgjørsvirksomhet i norske kroner innskuddskonti i Norges Bank, slik at det er mulig for dem å delta i det sentrale oppgjørssystemet. De har imidlertid ikke tilgang til lån eller innskudd over natten. Det nevnes for helhetens skyld at private kan gjøre innskudd i Norges Bank etter deponeringsloven, jf. omtale i kapittel 9.5.

Det er ellers to sentralbanker med konti i Norges Bank, og banken fører en beredskapskonto for Bankenes Sikringsfond.

For nærmere omtale om kontohold i sentralbanken se NOU 2017: 13 kapittel 22.2.

### 7.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget viser til at bankenes kontohold i Norges Bank i dag er den viktigste kanalen for utøvelsen av pengepolitikken, særlig gjen-

nom å fastsette renten på bankens innskudd i sentralbanken. Utvalget peker videre på at kontoholdet er en viktig forutsetning for at Norges Bank kan sørge for et effektivt betalingssystem, samt at utlån fra sentralbanken kan være avgjørende i håndteringen av finanskriser eller andre situasjoner der finansiell stabilitet er truet. Rollen som bankenes bank mv. foreslås på denne bakgrunn videreført i utkastet til § 3-1 i ny sentralbanklov.

Etter utvalgets vurdering bør det ikke trekkes et skarpt skille mellom banker og andre foretak i finansiell sektor når det gjelder hvem som kan tilbys konto i Norges Bank. Loven bør gi Norges Bank adgang til ut fra sitt formål å vurdere hvilke institusjoner som får ha kontohold, og dette vil kunne endre seg over tid. Utvalget viser til at også hensynet til en effektiv gjennomføring av betalingsoppgjørene taler for at avgrensningen av hvem som kan ha konto i Norges Bank ikke er for snever, og peker blant annet på fremveksten av nye viktige aktører i betalingssystemene. Det foreslås på denne bakgrunn at Norges Bank til fremme av sine formål skal kunne ta imot innskudd og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor, jf. lovutkastet § 3-1 første ledd bokstav a.

Sentralbanklovutvalget understreker at bestemmelser om innskudd i og utlån fra Norges Bank først og fremst bør innrettes for å ivareta hensynene til en effektiv gjennomføring av pengepolitikken, effektive og stabile betalingssystemer og Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet ellers. At adgangen til å holde konto – og gjøre innskudd og låne i sentralbanken – knyttes klarere til bankens formål, vil for eksempel kunne hindre adgang for banker eller andre institusjoner som vurderes å forstyrre likviditetsstyringen. Utvalget fremholder at kontohold ikke skal være en rettighet for institusjonene.

Utvalget foreslår en videreføring av Norges Banks adgang til å fastsette vilkår for innskudd og kreditt. Det vises til utkastet til § 3-1 første ledd bokstav a og annet ledd.

Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om «betryggende sikkerhet» for den kreditt Norges Bank yter, og at banken i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om sikkerhetsstillelse. Utvalget viser blant annet til at det i praksis stilles krav om sikkerhet for de lån banken yter, at lån uten sikkerhet er en form for disponering av offentlige midler som bør behandles etter alminnelige budsjettregler og etter EØS-regler om statsstøtte, samt at krav om sikkerhet er lovfestet i flere andre lands sentralbanklover. Det vises til utkastet til § 3-1 femte ledd.

Utvalget viser til at det tidligere har vært spørsmål om Norges Bank skal kunne pålegge banker å holde reservekrav som et ledd i likviditetsstyringen, det vil si at bankene må holde et visst minste innskudd på konto i sentralbanken. Loven bør ifølge utvalget ikke stå i veien for bruken av dette virkemiddelet, som også er en del av verktøykassen til andre sentralbanker. Utvalget foreslår at Norges Banks adgang til å sette reservekrav formuleres generelt, men knyttes til oppfyllelsen av bankens formål, jf. lovutkastet § 3-1 tredje ledd. Utvalget understreker at adgangen primært tar sikte på å gi sentralbanken et nytt instrument i likviditetsstyringen for å fremme bankens pengepolitiske formål, men at endringer i reservekravene også kan være hensiktsmessig i arbeidet for å fremme finansiell stabilitet, for eksempel ved at kravene kan reduseres i perioder med markedsure. Utvalget ser det som lite hensiktsmessig å ta i bruk reservekrav for å regulere kreditttilgangen.

Utvalget foreslår at gjeldende adgang for banken til å gi kreditt på spesielle vilkår når særlige forhold tilsier det (S-lån), bør videreføres. For å hensynta bankens ansvar for finansiell stabilitet foreslår utvalget å avgrense adgangen til å gi S-lån til foretak i finansiell sektor. Det vises til lovutkastet § 3-1 fjerde ledd.

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende unntak fra finansavtalelovens krav om samtykke fra låntakeren ved overdragelse eller pantsettelse av lånefordringer til Norges Bank i lovutkastet § 3-1 sjette ledd. For å unngå tvil om bestemmelsens rekkevidde, foreslår utvalget at det fremgår av loven at kravet om samtykke heller ikke skal gjelde dersom Norges Bank senere skal selge porteføljen av lånefordringer.

### 7.2.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser kommenterer utvalgets forslag til bestemmelser om lån fra og innskudd i sentralbanken, og det er i all hovedsak støtte til utvalgets forslag.

*Kommunalbanken* støtter utvalgets forslag om at Norges Bank, for å kunne oppfylle sine formål, gis en alminnelig adgang til å tilby foretak i finansiell sektor konto i banken.

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets vurderinger om at bankens bruk av virkemidler, som for eksempel innskudd og lån, skal fremme bankens formål. Videre slutter hovedstyret seg til utvalgets uttalelser om at § 3-1 annet ledd i lovutkastet gir hjemmel for fastsettelse av blant annet bestemmelser om hvilke foretak som skal få

konto, samt at det kan fastsettes ulike vilkår for ulike typer foretak, hvilket er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov. Hovedstyret understreker at Norges Bank fortsatt bør kunne etablere ulike typer kontohold for ulike typer institusjoner, og påpeker at forslaget til § 3-1 første og annet ledd synes å videreføre dette.

Hovedstyret støtter videre utvalgets forslag til § 3-1 tredje ledd som gir Norges Bank adgang til å stille minstekrav til innskudd fra foretak som har konto i banken. Hovedstyret presiserer at banken vil kunne bruke et reservekrav til å fremme pengepolitiske formål, for eksempel for å gi styringsrenten bedre gjennomslag. Videre presiserer hovedstyret at § 3-1 fjerde ledd, om at Norges Bank kan gi kreditt på spesielle vilkår når særlige forhold tilsier det, rettslig sett er overflødig ved siden av annet ledd, men at bestemmelsen understreker at det er en grunnleggende sentralbankoppgave å være långiver i siste instans. Hovedstyret støtter derfor utvalgets forslag om at Norges Banks rolle som långiver i siste instans uttrykkelig fremgår av loven.

Beslutningen om det bør gis S-lån vil ifølge hovedstyret bero på skjønnsmessige vurderinger, og vil ofte måtte treffes i en krisesituasjon der banken må handle raskt. Hovedstyret peker på at det kan være utfordringer knyttet til verdsettelsen av S-lånesøkers eiendeler og forpliktelser og verdsettelsen av de sikkerhetene som stilles for lånet. Hovedstyret understreker at kravene til solvens og sikkerhet da også vil avhenge av skjønn, og at slike vurderinger vil være lite egnet til overprøving. Hovedstyret støtter for øvrig utvalgets forslag om at avgjørelser eller vedtak etter utkastet til § 3-1 ikke skal kunne påklages. Videre støtter hovedstyret utvalgets forslag om at kravet til betryggende sikkerhet forankres i loven, jf. § 3-1 femte ledd i lovutkastet. Kravet understreker ifølge hovedstyret at sentralbanken ikke skal bidra med støtte til banker eller andre foretak i finansiell sektor dersom de er insolvente.

*Rethinking Economics* mener at loven bør åpne for adgang til kontohold i Norges Bank for publikum. De begrunner dette ut i fra publikums frihet til å kunne velge å ikke finansiere spekulativ bankvirksomhet med sine kontoinnskudd.

### 7.2.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til sentralbanklovutvalgets vurdering av betydningen av bankenes kontohold i Norges Bank for utøvelsen av pengepolitikken. Departementet slutter seg videre til at Norges Bank gis en alminnelig adgang til å tilby



kontohold, kreditt til og innskudd fra banker og andre foretak i finansiell sektor, samt at adgangen knyttes til sentralbankens formål. Det betyr at flere finansforetak enn i dag generelt kan tilbys konto, dersom Norges Bank mener det fremmer formålene. Departementet støtter også utvalget i at kontohold ikke skal være en rettighet for institusjonene. Se forslag til § 3-1 første ledd bokstav a.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at Norges Bank fastsetter vilkår for innskudd og kreditt, jf. forslag til § 3-1 annet ledd. Videre er departementet enig med utvalget i at loven ikke bør stå i veien for at sentralbanken skal kunne pålegge finansforetakene reservekrav. Selv om reservekrav tidligere var forbundet med kredittregulering, viser internasjonale erfaringer fra de senere årene at adgang til et større tilfang av virkemidler i pengepolitikken i særskilte situasjoner kan være hensiktsmessig. Departementet mener i likhet med utvalget at adgangen til å sette reservekrav formuleres generelt og knyttes til oppfyllelsen av bankens formål. Se forslag til § 3-1 tredje ledd.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at Norges Banks rolle som långiver i siste instans uttrykkelig bør fremgå av loven, jf. forslag til § 3-1 fjerde ledd om at banken, når særlige forhold tilsier det, kan gi kreditt på spesielle vilkår. Departementet slutter seg også til forslaget om at Norges Bank skal kreve betryggende sikkerhet for kreditt, jf. forslag til § 3-1 femte ledd. Bestemmelsen skal også gjelde for lån på spesielle vilkår, jf. fjerde ledd. Departementet foreslår en videreføring av gjeldende unntak fra finansavtalelovens krav om samtykke fra låntakeren ved overdragelse eller pantsettelse av lånefordringer til Norges Bank, samt en presisering i loven om at kravet til samtykke heller ikke gjelder ved Norges Banks senere overdragelse av slike lånefordringer, jf. forslag til § 3-1 sjette ledd.

## 7.3 Sentralbankens kjøp, salg og utstedelse av verdipapirer

### 7.3.1 Gjeldende rett

Det fremgår av sentralbankloven § 21 første ledd at Norges Bank kan kjøpe og selge gjeldsdokumenter som er utstedt eller garantert av staten og andre lett omsettelige gjeldsdokumenter. Dette kan benyttes som virkemiddel i likviditetsstyringen og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Banken kan også utstede og omsette egne gjeldsdokumenter, jf. § 21 andre ledd.

Se nærmere omtale i NOU 2017: 13 kapittel 22.2.4.

### 7.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget presiserer at virkemidlene i likviditetsstyringen i dag først og fremst er F-lån og F-innskudd, men at også kjøp og salg av verdipapirer kan bli aktuelt som ledd i likviditetsstyringen. Denne muligheten i gjeldende lov bør ifølge utvalget videreføres. Av samme hensyn mener utvalget at bestemmelsen om at banken kan utstede og omsette egne verdipapirer bør videreføres i ny sentralbanklov. Utvalget påpeker at utstedelse av og omsetning av egne gjeldsdokumenter kan være et aktuelt tiltak i en krisesituasjon for å ivareta finansiell stabilitet eller ved en omlegging av likviditetsstyringen. Også i situasjoner med markedsure kan kjøp og salg av verdipapirer være et egnet alternativ til regulære markedsoperasjoner fra sentralbanken.

Utvalget foreslår å regulere kjøp og salg og egen utstedelse av finansielle instrumenter og valuta i samme paragraf som bestemmelsen om innskudd og utlån, ettersom begge virkemidlene er alternativer både i likviditetsstyringen og i arbeidet med finansiell stabilitet. Utvalget presiserer at adgangen til å handle og utstede finansielle instrumenter bør være med utgangspunkt i formålsbestemmelsen.

Utvalget foreslår at det åpnes for at banken til fremme av sine formål kan bruke et bredere sett av finansielle instrumenter og handle med verdipapirer også i fremmed valuta. Utvalget foreslår videre at begrepet «gjeldsdokument» erstattes med det videre begrepet «finansielle instrumenter». Det vises til lovutkastet § 3-1 første ledd bokstavene b og c.

### 7.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag.

### 7.3.4 Departementets vurderinger

I årene etter finanskrisen har sentralbankene i de store avanserte økonomiene innført ulike programmer for *oppkjøp av verdipapirer*. Sentralbankene i USA, euroområdet, Storbritannia, Sverige og Japan har alle innført ulike former for kvantitative lettelser. Formålet har vært å tilføre likviditet og redusere de langsiktige markedsrentene, og dermed bidra til økte investeringer og økt forbruk blant husholdninger og bedrifter. Oppkjøpspro-

grammene har medført at sentralbankenes balanser har bygget seg kraftig opp. Det kan også oppstå situasjoner der det av hensyn til finansiell stabilitet anses som hensiktsmessig å øke mengden av tilgjengelige likvide verdipapirer i markedet, og at dette best kan gjøres ved å utstede sentralbankobligasjoner.

Det kan ikke utelukkes at slike virkemidler også kan bli nødvendige i Norge på et tidspunkt. Departementet er enig med utvalget i at loven ikke må være til hinder for at Norges Bank kan ta i bruk slike virkemidler innenfor rammene av lovens formål gitt i § 1-2. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at adgangen til utstedelse og kjøp og salg av finansielle instrumenter bør videreføres i ny sentralbanklov. Departementet legger til grunn at dersom Norges Bank skulle ta i bruk slike virkemidler vil det falle inn under saker av viktighet i henhold til § 1-6, og at det er naturlig at banken informerer departementet før slike virkemidler tas i bruk.

Det vises til forslag til § 3-1, første ledd bokstaverne b og c.

## 7.4 Forvaltningen av valutareservene

### 7.4.1 Gjeldende rett

Etter § 24 første punktum kan Norges Bank forestå regelmessig og offentlig kursnotering for valuta etter nærmere regler gitt av Kongen. Banken skal etter § 24 annet punktum plassere de offisielle valutareservene slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt. Hovedstyret har fastsatt nærmere prinsipper for forvaltningen av valutareservene.<sup>2</sup> Reservene skal, ifølge hovedstyret, være tilgjengelige «til transaksjoner i valutamarkedet som ledd i gjennomføringen av pengepolitikken eller ut fra hensynet til finansiell stabilitet og for å møte Norges Banks internasjonale forpliktelser». Forvaltningen skal rettes inn mot å oppnå høyest mulig avkastning innenfor de rammer som er satt av hovedstyret.

I sentralbankloven er det ikke eksplisitt fastsatt at Norges Bank er eier av valutareservene.

Se nærmere i NOU 2017: 13 kapittel 22.4.1.

### 7.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at det i ny sentralbanklov lovfestes at Norges Bank er eier av valutareservene og at banken skal sørge for en effektiv og forsvarlig

kapitalforvaltning, jf. § 1-3 femte og sjette ledd i utvalgets lovutkast.

Utvalget foreslår, i tillegg til videreføringen av at Norges Bank bestemmer hvordan reservene skal plasseres, at banken skal bestemme hvor store reservene skal være. Dette er i tråd med hvordan praksis er i dag. I utvalgets lovutkast § 3-2 annet punktum presiseres det at reservene skal være tilgjengelige når de trengs for å oppfylle bankens formål og internasjonale forpliktelser. Utvalget går inn for å erstatte referansen til at plasseringen skal være «slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt» i gjeldende sentralbanklov § 24 annet punktum med et krav om at reservene skal være tilgjengelige for å oppfylle bankens formål.

Utvalget påpeker at de internasjonale forpliktelsene primært er forpliktelser overfor IMF, som Norges Bank skal ivareta på vegne av staten, og legger til grunn at statens øvrige internasjonale forpliktelser ikke er omfattet av bestemmelsene.

Utvalget mener at nærmere retningslinjer for forvaltningen av valutareservene bør fastsettes av sentralbanken, slik det gjøres i dag. Utvalget foreslår at retningslinjene fastsettes av styret, men at komiteen kan overprøve retningslinjene dersom det i kriser eller lignende er nødvendig for å oppfylle bankens formål. Videre presiserer utvalget at de forutsetter at kravet om sikkerhet for kreditt i § 3-1 i lovutkastet ikke er til hinder for at Norges Bank i forvaltningen av valutareservene kan plassere midlene i ulike typer usikrede verdipapirer, når det er hensiktsmessig ut fra formålet med reservene. Utvalget mener at det ikke er nødvendig med en egen lovbestemmelse om dette.

Utvalget legger til grunn at vesentlige endringer i retningslinjene for forvaltningen av valutareservene er en sak av viktighet som Norges Bank vil informere departementet om, jf. utkast til § 1-6. Utvalget uttaler at hensynet til åpenhet tilsier at også offentligheten informeres.

### 7.4.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene er det bare *Norges Banks hovedstyre* som har kommentert bestemmelsen om valutareservene. Hovedstyret skriver i sitt høringssvar at lovutkastet § 1-3 femte og sjette ledd er en kodifisering av etablerte ordninger. Hovedstyret er enig med utvalget i at det bør lovfestes at banken eier landets offisielle valutareserver. Hovedstyret presiserer i sitt høringssvar at det er enig i at en effektiv og forsvarlig kapitalforvaltning må ligge til grunn for forvaltningen av valutareservene.

<sup>2</sup> «Prinsipper for forvaltning av Norges Banks valutareserver», fastsatt av Norges Banks hovedstyre 23. januar 2013.

Hovedstyret peker videre på at utkastet til § 3-2 delvis er en videreføring av gjeldende sentralbanklov § 24 annet punktum, men med enkelte endringer som kodifiserer etablert praksis. Hovedstyret påpeker også at det har merket seg utvalgets presiseringer av at

«de «internasjonale forpliktelser» det vises til i bestemmelsens annet punktum «primært [er] forpliktelser ovenfor IMF som Norges Bank skal ivareta på vegne av staten», og at det legges til grunn at «statens øvrige internasjonale forpliktelser ikke er omfattet av bestemmelsen».»

Videre mener hovedstyret at det er en viktig presisering at «kravet om sikkerhet for kreditt [...] ikke er til hinder for at Norges Bank kan plassere midlene i ulike typer usikrede verdipapirer når det er hensiktsmessig ut fra formålet med reservene». Hovedstyret støtter på denne bakgrunn § 3-2 i lovutkastet.

#### 7.4.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å lovfeste at det er banken som eier og forvalter landets valutareserver, jf. § 1-3 femte ledd, jf. kapittel 3.2.4.3.

Forvaltningen av valutareservene har flere formål. Valutareservene er Norges Banks primære beredskap mot kortsiktige valutabehov. Valutareservene skal kunne brukes til transaksjoner i valutamarkedet som ledd i gjennomføringen av pengepolitikken eller ut fra hensynet til finansiell stabilitet. I tillegg benyttes reservene til å møte internasjonale forpliktelser, se kapittel 9.3.4 og lovforslaget § 3-10.

Departementet er enig i at loven ikke bør være til hinder for at Norges Bank i forvaltningen av valutareservene kan plassere midlene i ulike typer usikrede verdipapirer, når det er hensiktsmessig ut fra formålet med reservene. Det kan for eksempel være aktuelt i forbindelse med kvantitative lettelser, jf. departementets vurderinger i kapittel 7.3.4. Loven skal heller ikke være til hinder for at valutareservene kan brukes til å intervensere i valutamarkedene, jf. departementets vurderinger i kapittel 5.1.4. Det kan også være aktuelt å benytte valutareservene til å gi lån i valuta til finansforetak.

Lovforslaget § 1-3 femte ledd pålegger Norges Bank å sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av valutareservene. Det betyr at forvaltning

skal gjøres til lave kostnader og med god styring av risikotakingen.

Departementet er enig i at nærmere retningslinjer for forvaltningen av valutareservene fortsatt bør fastsettes av Norges Bank, se for øvrig departementets vurderinger av arbeidsoppgaver i hovedstyret og komiteen i kapittel 6.1.2.4.

Departementet legger til grunn at eventuelle vesentlige endringer i retningslinjene for forvaltningen av valutareservene og vesentlige endringer i størrelsen på valutareservene eller hvordan de plasseres skal anses som saker av viktighet, jf. § 1-6 om bankens plikt til å informere departementet. Det presiseres at Kongen i statsråd kan fastsette operative mål for størrelsen på eller plasseringen av valutareservene, jf. forslag til § 1-4 første ledd.

Det vises til forslag til § 3-2.

## 7.5 Makroregulering

### 7.5.1 Gjeldende rett

I årene etter den internasjonale finanskrisen har myndighetene i mange land lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet. Makroregulering har som formål å redusere systemrisiko som oppstår i samspillet mellom det finansielle systemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av det finansielle systemet. Makroreguleringen omfatter tiltak som skal gjøre bankene og husholdningene mer robuste for forstyrrelser. Kapitalkrav, likviditetskrav og krav til utlånspraksis er eksempler på slike tiltak.

I Norge er oppgaver knyttet til makroregulering delt mellom Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet, med departementet som øverste myndighet. De fleste virkemidlene er lagt til Finansdepartementet. Norges Bank og Finanstilsynet overvåker utviklingen i finanssystemet og gir råd om tiltak som kan bidra til å redusere systemrisiko og ubalanser i det finansielle systemet. Det vises for øvrig til omtalen av Norges Banks oppgaver og ansvar innen finansiell stabilitet i NOU 2017: 13 kapittel 3.2.3 og 20.4.4.

Departementet fremmet i Prop. 96 L (2012–2013) forslag til lovbestemmelser om ulike bufferkrav, herunder et motsyklisk kapitalbufferkrav hvis nivå skulle fastsettes av departementet, jf. ny § 2-9e i den dagjeldende finansieringsvirksomhetsloven. Det ble lagt til grunn at departementet ved en eventuell delegasjon av beslutningsmyndigheten for å fastsette nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet ville beholde full instruksjons-

rett. I Innst. 295 L (2012–2013) sluttet et flertall i finanskomiteen seg til regjeringens forslag. Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e er videreført i finansforetaksloven § 14-3.

Departementet har i forskrift 4. oktober 2013 nr. 1170 fastsatt nærmere bestemmelser om motsyklisk kapitalbuffer. Her fremgår det blant annet at Finansdepartementet hvert kvartal skal fastsette nivået på den motsykliske kapitalbufferen og at Norges Bank skal utarbeide et beslutningsgrunnlag og gi sin vurdering av og råd om nivået.

Finansforetaksloven § 1-7 gir departementet myndighet til å blant annet gi forskrift om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.

Det vises for øvrig til NOU 2017: 13 kapittel 22.6.

### 7.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget mener at Norges Bank bør få et formelt ansvar for å fastsette nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet. Utvalget viser til at det vil bidra til økt troverdighet om bruken av dette virkemiddelet. Utvalget viser videre til at Norges Bank er en stor organisasjon med faglig innsikt i makroøkonomiske sammenhenger og i samspillet mellom realøkonomien og finanssektoren, samt at banken har en særlig tilgang til relevant informasjon ved at den er bankenes bank og handler i markedene hjemme og ute. Utvalget understreker at Norges Banks beslutning om motsyklisk kapitalbuffer etter en slik modell vil være den endelige, og at det ikke kan være alminnelig adgang til å påklage Norges Banks beslutning til Finansdepartementet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn et nytt syvende ledd i finansforetaksloven § 14-3 som innebærer at Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å utarbeide beslutningsgrunnlag og treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer.

Utvalget viser videre til at det kan være formålstjenlig å åpne opp for at Norges Bank får andre virkemidler for å motvirke systemrisiko i finanssektoren. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endringer i finansforetaksloven § 1-7 nytt annet ledd som innebærer at det åpnes opp for at Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å fastsette forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig.

Etter utvalgets vurdering bør Norges Banks selvstendige ansvar for beslutningene som nevnt ovenfor styrkes ved at sentralbanklovens særskilte krav til instruksjon av banken gjøres gjeldende for bruken av disse virkemidlene. En slik løsning kan sikre en viss avstand fra statsmyndig-

hetene i bruken av virkemidlene, og gjøre beslutningene mindre sårbare for press fra sektorinteresser og motvirke at kortsiktige hensyn gis forrang. Den kan samtidig øke sannsynligheten for at virkemidler for å dempe systemrisiko iverksettes i tide. Utvalget foreslår derfor at § 1-4 annet ledd i utkast til ny sentralbanklov skal gjelde tilsvarende for instruksjon om bankens beslutninger om krav til motsyklisk kapitalbuffer og krav til nye utlån med pant i bolig.

Utvalget fremholder at regjeringen samtidig som den eventuelt delegerer bruk av virkemidler innen makrotilsyn, bør sette mål for denne virksomheten. Slike mål vil kunne bygge på forarbeidene og målene i finansforetaksloven og gi grunnlag for en evaluering av bankens bruk av den delegerte myndigheten.

### 7.5.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser støtter helt eller delvis sentralbanklovutvalgets forslag om å gi Norges Bank et større ansvar i makroreguleringen. *NHO* støtter forslaget om at Norges Bank får ansvar for å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer for bankene. Derimot anser *NHO* det som uhensiktsmessig å delegere til sentralbanken ansvaret for å fastsette bestemmelser for krav til nye utlån med pant i bolig. *Kommunalbanken* støtter utvalgets forslag, men mener samtidig at «det er nødvendig med et mer formalisert samarbeid mellom Norges Bank og Finanstilsynet». *YS* og *Finansforbundet* stiller seg positive til å flytte beslutningsansvaret fra Finansdepartementet, men mener at Finanstilsynets rolle i beslutningsprosessen bør styrkes. *Mork* mener det bør vurderes å gi Norges Bank øverste ansvar for finansiell stabilitet. Han skriver at forslaget om å gi sentralbanken flere virkemidler er et skritt i riktig retning.

Flere av høringsinstansene (*Finanstilsynet*, *Finans Norge*, *Eiendom Norge*, *Unio*, *Advokatforeningen*, *Forbrukerombudet*) går imot utvalgets forslag om å legge et større ansvar for makrotilsyn til Norges Bank. Et gjennomgående argument er at beslutninger på dette området bør ha politisk forankring og vurderes i sammenheng med annen politisk virkemiddelbruk, og derfor fortsatt bør fattes av departementet. *Finans Norge* skriver blant annet at slike tiltak kan ha fordelingseffekter, forbrukspolitiske sider og gripe inn i myndighetenes kontroll med bankenes utlånsvirksomhet. Det pekes også på at Norges Banks uavhengighet kan svekkes ved en slik delegasjon.

*Finanstilsynet* konkluderer sin høringsuttalelse med blant annet følgende:

«Finanstilsynet er uenig i lovutvalgets forslag til endringer i finansforetaksloven der Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer og å fastsette forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Makrotilsynet er naturlig integrert i mikrotilsynet med tilhørende behov for å koordinere ulike virkemidler. Det er ikke hensiktsmessig å plassere ansvaret for makro- og mikrotilsyn i ulike institusjoner. Lovutvalgets forslag er heller ikke i samsvar med praksis i andre land det er naturlig å sammenligne seg med.»

Finanstilsynet peker på at motsyklisk kapitalbuffer må ses i sammenheng med øvrige kapitalkrav og at myndighet til å fastsette denne bør delegeres til Finanstilsynet. Tilsynet viser videre til at boliglånsforskriften er begrunnet både med hensynet til finansiell stabilitet, hensynet til den enkelte institusjons soliditet og forbrukervernhensyn. Forskriften bør enten fastsettes av Finansdepartementet eller av Finanstilsynet etter delegasjon.

*Norges Banks hovedstyre* støtter forslaget om at oppgaven med å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer legges til banken. Norges Banks hovedstyre skriver blant annet:

«Beslutningsmyndighet i Norges Bank om nivået på motsyklisk kapitalbuffer gir en klar ansvarsfordeling mellom departementet og Norges Bank. [...] Norges Bank og Finanstilsynet bør fortsatt utveksle informasjon og vurderinger om nivået på kapitalbufferen, uten at det bør gjelde et formelt lovkrav om å forklare eventuelle avvik fra et offisielt råd fra Finanstilsynet. Som ledd i en forsvarlig saksbehandling vil Norges Bank ta i betraktning Finanstilsynets vurderinger og synspunkter. [...] Norges Bank vil fortsatt offentliggjøre et grundig beslutningsgrunnlag dersom banken får beslutningsansvaret for motsyklisk kapitalbuffer.»

Hovedstyret viser til at det er vanskelig å trekke et klart skille mellom strukturell og syklisk systemrisiko, for eksempel hvor mye av en kraftig kredittvekst som er tilpasning til et varig høyere kredittnivå. At Norges Bank jevnlig analyserer systemrisiko og har ansvar for motsyklisk kapitalbuffer, kan ifølge hovedstyret tilsi at Norges Bank også kan ha en formalisert rådgiverrolle når nivået på systemrisikobufferen skal vurderes.

Hovedstyret støtter forslaget om at instruksjonsbestemmelsen også skal gjelde for beslutninger om motsyklisk kapitalbuffer. Hovedstyret viser til at en slik regel klargjør ansvarsforholdet og presiserer Norges Banks uavhengighet i beslutningene, og at uavhengighet i seg selv er et argument for å delegere tidsvarierende virkemidler som motsyklisk kapitalbuffer.

Hovedstyret støtter ikke at det åpnes for at sentralbanken kan gi bestemmelser for krav til nye utlån med pant i bolig, og skriver om dette:

«Hovedstyret mener at det ikke er naturlig at sentralbanken skal ha ansvaret for boliglånsforskriften ettersom forskriften også ivaretar bankenes forretningspraksis og forbrukerhensyn. Dette bør være departementets ansvar.»

#### 7.5.4 Departementets vurderinger

Finansdepartementet uttalte i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 5.4 at:

«Utvalget foreslo videre at lovverket må gi Kongen i statsråd muligheten til å delegere flere virkemidler til Norges Bank. Departementet kommer tilbake til dette i lovproposisjonen.»

Stortingets finanskomité hadde i Innst. 165 S (2018–2019) ikke merknader til dette.

Departementet viser til at Norges Bank har et stort fagmiljø med innsikt i makroøkonomiske sammenhenger og i samspillet mellom realøkonomi og finanssektoren. Videre har sentralbanken gjennom oppgaven med å overvåke risikoen i det finansielle systemet som helhet, opparbeidet kompetanse for analyser av systemrisiko og vurdering av virkemiddelbruk. Norges Bank har en viktig rolle i makroregulering i dag, og det kan over tid være aktuelt å delegere flere oppgaver til banken.

Departementet legger til grunn at banken vil kunne gis oppgaver under makroregulering med hjemmel i forslag til § 1-10, jf. omtalen i kapittel 3.2.4.3.

Ved delegasjon vil det som utgangspunkt gjelde ordinær adgang til å instruere banken etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, jf. omtalen av virkeområdet for instruksjon av sentralbanken i medhold av lovforslaget § 1-4 annet ledd i kapittel 4.3. Det kan argumenteres for at virkemidler for å fremme finansiell stabilitet bør underlegges samme instruksjonsadgang som hvis Norges Banks kompetanse hadde fulgt direkte av sentralbankloven. Departementet foreslår derfor en endring i finansforetaksloven som innebærer

at det kan fastsettes at utøvelsen av den aktuelle myndigheten skal underlegges et tilsvarende vern mot instruksjon som det som følger av sentralbankloven § 1-4 annet ledd. For å kunne ivareta samme hensyn foreslås det at det skal kunne fastsettes at eventuelle beslutninger som er enkeltvedtak ikke skal kunne påklages. Bestemmelsen er for øvrig generelt utformet for å kunne ivareta de ulike virkemidlene som det over tid vurderes som ønskelig å delegere. Bestemmelsen foreslås

tatt inn som nytt annet ledd i finansforetaksloven § 1-7 med følgende ordlyd:

«Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å fastsette krav i medhold av denne lov til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet. I vedtaket kan det fastsettes at sentralbankloven § 1-4 annet ledd skal gjelde tilsvarende, og at enkeltvedtak ikke skal kunne påklages.»

## 8 Betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur

### 8.1 Overvåkning og tilsyn

#### 8.1.1 Gjeldende rett

Norges Bank har oppgaver i betalingssystemet i henhold til sentralbankloven og betalingssystemloven. Betalingssystemet omfatter alle måter, ordninger og innretninger som kan benyttes til å utføre eller formidle betalinger, både med kontanter og kontopenger og andre betalingsmidler. Sentrale komponenter i betalingssystemet er kunderettede betalingstjenester og interbanksystemer.

Etter sentralbankloven § 1 første ledd tredje punktum skal Norges Bank «[...] utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene. [...]». Ut over dette er det ikke bestemmelser i sentralbankloven som direkte omhandler bankens oppgaver med betalingssystemet. Bankens oppgaver med betalingssystemet henger likevel nært sammen med sentralbankloven §§ 19 og 20 om Norges Banks innskudd fra og kreditt til banker og §§ 13 og 14 om sedler og mynter.

I lovproposisjonen til sentralbankloven 1985 uttalte departementet at oppstillingen av bankens oppgaver i § 1 ikke var ment å være uttømmende. Departementet viste til at betalingsteknologien utviklet seg raskt og at generalklausulen i sentralbankloven § 1 om at banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank, kunne få en selvstendig betydning innen betalingsformidlingen. Sentralbankloven § 1 er dermed antatt å gi grunnlag både for Norges Banks oppgaver med å overvåke utviklingen i betalingssystemet og andre systemer innenfor finansiell infrastruktur, og for oppgaven med å drifte det sentrale oppgjørssystemet, Norges Banks oppgjørssystem (NBO). Norges Bank fører tilsyn med og er konsesjonsmyndighet for interbanksystemene etter betalingssystemloven.

Norges Bank følger opp sine oppgaver etter sentralbankloven § 1 blant annet ved å sørge for sikkert, raskt og kostnadseffektivt oppgjør av betalinger i det sentrale oppgjørssystemet NBO og sørge for at norske sedler og mynter fungerer

effektivt som betalingsmiddel. Videre overvåker banken betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur, herunder vurderer dem opp mot internasjonalt anerkjente prinsipper, og oppfordrer til endringer som kan gjøre betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur mer robust og effektiv.

Foretak med konto i Norges Bank kan delta i det sentrale oppgjørssystemet, mens andre foretak må gjøre opp sine betalinger gjennom et foretak med konto i sentralbanken. I dag er hovedregelen at bare banker har konto i Norges Bank. I tillegg er det gitt adgang for tre sentrale motparter med virksomhet i Norge. Bankenes sikringsfond har dessuten en beredskapskonto.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 12 og 23.2.1.

#### 8.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at Norges Banks overordnede ansvar for betalingssystemet fortsatt bør være en del av bankens formål, jf. utvalgets lovutkast § 1-2. Norges Banks oppgaver i betalingssystemet er videre tatt med i lovutkastets § 1-3 om bankens virksomhet. I tillegg mener utvalget at Norges Banks ulike oppgaver og ansvar i betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur bør gjøres tydeligere i ny sentralbanklov, jf. utkast til § 3-3.

Utvalget mener det er viktig å ha god beredskap for å kunne opprettholde stabilitet i avregnings- og oppgjørssystemene også ved ulike typer forstyrrelser. Norges Bank har ansvaret for at det sentrale oppgjørssystemet virker godt selv om driftsoppgaven utføres av andre. Norges Bank må derfor ha kompetanse til å følge opp sine tjenesteleverandører, utføre risikoanalyser og sette i verk tiltak for å redusere risikoen. Norges Bank må som et ledd i beredskapen bidra til at alternative betalingsløsninger kan være tilgjengelige dersom de elektroniske systemene svikter.

Utvalget peker på at utviklingen av ny teknologi i årene som kommer kan gi andre løsninger for avregning og oppgjør enn de vi har i dag. Ny teknologi gjør det mulig at oppgjørene mellom

banker skjer desentralisert i et lukket system kontrollert av sentralbanken og ikke i det sentrale oppgjørssystemet NBO. Sentralbankloven bør utformes slik at den ikke hindrer at sentralbanken kan ta i bruk ny teknologi. Utvalget har lagt til grunn at deltakelse i et eventuelt desentralisert avregnings- og oppgjørssystem som Norges Bank står ansvarlig for, skal være forbeholdt banker og andre foretak med konto i Norges Bank, jf. utkast til § 3-3 første ledd.

Utvalget har videre lagt vekt på at en ny bestemmelse om bankens ansvar for overvåking av betalingssystemet harmonerer med de oppgavene banken er gitt i medhold av betalingssystemloven. Videre skal loven ta hensyn til at Norges Bank fortsatt vil dele ansvaret på disse områdene med Finanstilsynet og andre myndighetsorganer på tilsvarende måte som i dag.

Utvalget mener en egen bestemmelse om Norges Banks oppgave med å overvåke betalingssystemet vil bidra til å presisere og styrke bankens rettsgrunnlag på dette området, jf. utkast til § 3-3 annet ledd: «Banken skal overvåke betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur og herunder bidra til beredskapsløsninger». Utvalget foreslår dessuten en forskriftshjemmel for Norges Bank til gjennomføringen av § 3-3 i bestemmelsens tredje ledd.

Utvalget mener at etter gjeldende sentralbanklov har Norges Bank hatt begrenset med virkemidler til å følge opp mangler som avdekkes i betalingssystemet. I praksis har bankens ansvar i hovedsak vært et rådgivningsansvar. Etter utvalgets vurderinger er det behov for å styrke Norges Banks mulighet til å følge opp svikt i det elektroniske betalingssystemet og særlig muligheten til å utforme beredskapsløsninger for tilfeller der den elektroniske infrastrukturen svikter i mer enn noen timer. Utvalget legger til grunn at eksisterende beredskapsløsning med bruk av sedler og mynt fortsatt vil være beredskapsløsningen fremover, inntil andre alternativer er etablert.

Utvalget peker på at finansforetaksloven § 16-4 i sin nåværende form ikke gir hjemmel for myndighetene til å kreve at bankene distribuerer kontanter til publikum som del av en beredskapsløsning ved bortfall av den elektroniske infrastrukturen. Den gir heller ikke hjemmel for myndighetene til å kreve at bankene opprettholder et tilstrekkelig antall fysiske distribusjonspunkter til at bruk av kontanter faktisk vil kunne være et effektivt virkemiddel i en beredskapssituasjon.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å sikre myndighetene hjemmelsgrunnlag for å kunne opprettholde sedler og mynt som en effek-

tiv beredskapsløsning så lenge det ikke finnes tilstrekkelig sikre alternative elektroniske beredskapsløsninger. Adgangen til å pålegge foretakene plikt til kontantdistribusjon i en beredskapssituasjon kan tenkes lagt til Norges Bank eller Finanstilsynet. Det er viktig å etablere en regel som bevarer en klar fordeling av oppgaver mellom Finanstilsynet og Norges Bank. Utvalgets utkast til § 3-3 annet ledd i forslag til ny sentralbanklov understreker Norges Banks ansvar for å bidra til beredskapsløsninger. Kombinert med forskriftshjemmelen i den foreslåtte § 3-3 tredje ledd, vil denne bestemmelsen kunne gi Norges Bank grunnlag til å pålegge bankene kontantdistribusjon i en beredskapssituasjon. Et slikt pålegg må utarbeides i samråd med Finanstilsynet som har ansvar for den løpende oppfølgingen av institusjonene.

Se nærmere om utvalgets vurderinger i NOU 2017: 13 kapittel 23.2.2.

### 8.1.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag om å lovfeste bankens ansvar som oppgjørsbank på øverste nivå, jf. utkast til § 3-3 første ledd. Hovedstyret støtter også at overvåkingsansvaret for betalingssystemet og den finansielle infrastrukturen fremgår uttrykkelig av lovteksten, jf. utkast til § 3-3 annet ledd. Hovedstyret anser dette som i hovedsak en videreføring av gjeldende rett og praksis.

Det pekes videre på at Norges Banks ansvar for å overvåke betalingssystemet etter sentralbankloven må ses i sammenheng med ansvaret etter betalingssystemloven og den ansvarsdelingen som betalingssystemloven legger opp til mellom Norges Bank og Finanstilsynet, og hovedstyret uttaler i den forbindelse at:

«Ved siden av ansvaret for å overvåke betalingssystemet har Norges Bank i tillegg tilsynsansvar for interbanksystemene etter betalingssystemloven. I de kunderettede systemene er Finanstilsynet tilsynsmyndighet (også for sikkerhet), mens Norges Bank har overvåkingsansvar. Finansdepartementet har forskriftsmyndighet etter betalingssystemloven. Norges Bank har ellers ansvaret for å stille kontanter til rådighet som del av det samlede betalingssystemet.

Skillet mellom overvåking og tilsyn kan være flytende. I sin overvåking av betalingssystemet følger Norges Bank prinsipper og retningslinjer utarbeidet av Committee on Pay-



ments and Market Infrastructures (CPMI). Overvåkingen Norges Bank utfører i dag innebærer ikke at det fattes vedtak som er bindende for enkeltaktører.»

Til utvalgets synspunkter om at det er behov for å tydeliggjøre bankens ansvar og oppgaver, særlig når det gjelder beredskap i kontantdistribusjon for tilfeller av svikt i de elektroniske systemene, viser hovedstyret til at Norges Bank og Finanstilsynet i fellesskap utarbeidet høringsnotat med utkast til en ny forskriftsbestemmelse i finansforetaksforskriften om bankenes beredskap for kontantdistribusjon. Norges Bank og Finanstilsynet la i denne forbindelse til grunn at finansforetaksloven § 16-4 annet ledd er et forsvarlig hjemmelsgrunnlag også for beredskapssituasjoner.

Norges Banks hovedstyre mener at det vil være mest hensiktsmessig at forskriftsansvaret fortsatt ligger i departementet og at ansvaret for tilsynet med enkeltinstitusjoner, som i dag, bør ligge i Finanstilsynet. Forslag til forskrifter bør, også som i dag, utarbeides i et samarbeid mellom Finanstilsynet og Norges Bank. Hovedstyret mener at dette vil gi den klareste ansvarsfordelingen. Et delt reguleringsansvar mellom Norges Bank og departementet, og forskrifter som følger dels av finansforetaksloven og dels av sentralbankloven, og som skal følges opp tilsynsmessig dels av Finanstilsynet og dels av Norges Bank, vil kunne skape uklarheter. Hovedstyret uttaler videre at grensen mellom løsninger for normalsituasjoner og beredskap vil kunne være flytende, og hovedstyret mener at en beredskapsløsning bør ta utgangspunkt i den ordning som gjelder i normalsituasjonene.

Hovedstyret uttaler videre at det er mest hensiktsmessig at forskrifter som gjelder bankens oppgaver etter betalingssystemloven reguleres gjennom betalingssystemloven. Dersom banken skal gi forskrifter etter utkastet til ny sentralbanklov § 3-3 tredje ledd på områder som dekkes av betalingssystemloven, kan det oppstå uklarheter. Også på betalingssystemlovens område bør forskrifter forberedes av Finanstilsynet og Norges Bank i fellesskap.

Hovedstyret mener at det vil være behov for en forskriftshjemmel til § 3-3 første ledd, for eksempel for bestemmelser om beredskapskonto i Norges Bank for banker som bruker en annen bank som oppgjørspartner, eller for bestemmelser som ikke hører hjemme i kontoholdsavtalene etter utkast til § 3-1 første ledd, jf. annet ledd. Hovedstyret foreslår at § 3-3 tredje ledd kan utfor-

mes slik: «(3) Banken kan gi forskrifter til gjennomføringen av første ledd.»

*Finans Norge* mener at en vurdering av beredskap ikke bør begrenses til kontantforsyning, men omfatte betalingsformidling generelt. Det vises til at det kontinuerlig arbeides med elektroniske beredskapsløsninger, og at det har skjedd en vesentlig utvikling i de senere år. Med hensyn til kontanters beredskapsrolle, legger Finans Norge til grunn at formålet er en beredskapsløsning for gjennomføring av fysisk handel og ikke for regningsbetaling, lønns- og trygdeutbetalinger og innbetalinger til det offentlige (skatt mv). For slike betalinger er kontantbruk uegnet, blant annet som følge av fysiske avstander og beløpens størrelse. I en ekstraordinær situasjon vil således ikke kontanter kunne erstatte banknæringens elektroniske transaksjonsprosessering.

*Finanstilsynet* uttaler om utvalgets foreslåtte forskriftshjemmel i utkast til § 3-3 tredje ledd at:

«Etter Finanstilsynets vurdering synes forskriftshjemmelen å innebære en vesentlig utvidelse av bankens mandat, som kan skape uklare ansvarsforhold mellom Norges Bank og Finanstilsynet/Finansdepartementet. Loven bør klarlegge Norges Banks rolle i betalingssystemet, herunder bankens plikt til å bidra til beredskapsløsninger. Dersom Norges Bank anser at det er svakheter i bankenes beredskapsløsninger som må rettes gjennom pålegg til den enkelte bank eller forskriftskrav, bør dette håndteres som i dag, gjennom anmodning til Finanstilsynet og eventuelt Finansdepartementet.»

#### 8.1.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å tydeliggjøre Norges Banks ansvar for betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur i lovforslaget § 3-3. I tillegg slutter departementet seg til at bankens overordnede ansvar for betalingssystemet fortsatt bør være en del av bankens formål, jf. forslag til § 1-2, samt at bankens oppgaver i betalingssystemet skal omtales i § 1-3 om sentralbankvirksomheten.

Departementet foreslår at gjeldende rett og praksis videreføres når det gjelder Norges Banks ansvar for å legge til rette for et stabilt og effektivt system for betaling og oppgjør mellom foretak med konto i Norges Bank. Det vises her til bankens oppgave med å drifte det sentrale oppgjørssystemet, Norges Banks oppgjørssystem (NBO).

Også når det gjelder Norges Banks ansvar for å overvåke betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur, foreslår departementet en videreføring av dagens praksis i § 3-3 annet ledd. Dagens praksis fremgår blant annet i bankens årlige publikasjoner om «Finansiell infrastruktur». Norges Banks ansvar gjelder betalingssystemet som helhet og omfatter alle systemer for transaksjoner, avregning og oppgjør, inkludert de kunderettede systemene som Finanstilsynet fører tilsyn med. Det presiseres i lovforslaget § 3-3 annet ledd at overvåkingsansvaret også omfatter en plikt for Norges Bank til å bidra til beredskapsløsninger for betalingssystemet. Norges Banks hovedstyre har i sin høringsuttalelse påpekt at banken på dette området gir råd og anbefalinger til departementet når banken mener det er behov for tiltak og banken ikke selv råder over virkemidlene.

Sentralbanklovutvalget uttalte at det var behov for å tydeliggjøre Norges Banks ansvar og oppgaver, særlig når det gjaldt beredskap i kontantdistribusjon for tilfeller av svikt i de elektroniske systemene. Utvalget mente at finansforetaksloven § 16-4 ikke ga tilstrekkelig hjemmel for myndighetene til å kreve at bankene distribuerer kontanter til publikum som del av en beredskapsløsning ved bortfall av den elektroniske infrastrukturen, og foreslo at Norges Bank med hjemmel i utvalgets lovutkast § 3-3 annet ledd, jf. § 3-3 tredje ledd, skulle kunne pålegge bankene en kontantdistribusjon i en beredskapssituasjon. Norges Bank og Finanstilsynet utarbeidet i felleskap et høringsnotat med tittelen «Beredskapsansvar for kontanter» med utkast til en ny forskriftsbestemmelse om kontantberedskap med hjemmel i finansforetaksloven § 16-4, som ble sendt på høring av departementet 31. januar 2017 med høringsfrist 2. mai 2017.

Det fremgår av høringsnotatet kapittel 5 at:

«Bankene har i samsvar med finansforetaksloven § 16-4 plikt til å gjøre kontanter tilgjengelig for sine kunder. Finansdepartementet er i bestemmelsens annet ledd gitt hjemmel til i forskrift å fastsette *«bankers plikt til å ta imot og til å gjøre kontanter tilgjengelig for kundene»*.

Ut fra ordlyden og forarbeidene til bestemmelsen, erplikten til å betjene kundene med kontanter ikke begrenset til en normalsituasjon. Det vises til departementets uttalelser i jf. prop. 125 L (2013–2014) kapittel 7 om at: *«rekkevidden av plikten etter første ledd kan avklares i forskrift dersom det viser seg at det er behov for dette»*.

Bankenes plikt til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig i form av kontanter for kundene er motstykket til den enerett banker har til å motta innskudd fra en ubestemt krets av innskytere, jf. finansforetaksloven § 2-2 første ledd. Eneretten tilsier at plikten til å tilby kontanter også gjelder i situasjoner som kan betegnes som ekstraordinære eller krisesituasjoner. Banken må, på samme måte som på andre områder de opererer, ta høyde for uventede hendelser, både når det gjelder kundeadferd og drift.»

Deretter uttales under kapittel 6 i høringsnotatet at:

«Ettersom rekkevidden av bankenes plikter etter loven kan oppfattes som uklar, anser Finanstilsynet og Norges Bank at det i forskrift er behov for å presisere bankenes plikt til å sikre beredskap for kontantdistribusjon.»

På bakgrunn av høringen, tilføyde departementet en bestemmelse i finansforetaksforskriften § 16-7 om «Løsninger for å møte økt etterspørsel etter kontanter». Bankene har etter finansforetaksloven § 16-4 plikt til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter, i samsvar med kundenes forventninger og behov. Finansforetaksforskriften § 16-7 presiserer kontantplikten i finansforetaksloven ved å fastsette krav om bankenes kontantløsninger. Bankene skal ha løsninger for å kunne møte økt etterspørsel etter kontanter som følge av svikt i de elektroniske betalingssystemene. Løsningene skal tilpasses dokumenterte vurderinger av risiko for økt etterspørsel etter kontanter ved svikt i tilgangen til de elektroniske betalingssystemene, og beskrives i en plan som følges opp av Finanstilsynet i den ordinære oppfølgingen av bankene. Finanstilsynet kan om nødvendig gi pålegg om endringer i løsningene. Bankene kan ta hensyn til risikoreduerende virkninger av elektroniske beredskapsløsninger i dimensjoneringen av kontantløsningene. Bestemmelsen trådte i kraft 17. april 2018, og bankene ble gitt frist til 1. januar 2019 for å få på plass nødvendige løsninger og planer.

Departementet slutter seg til vurderingen i høringsuttalelsen til Norges Banks hovedstyre om at man oppnår klare ansvar deling dersom forskriftsansvaret her fortsatt blir liggende i departementet. Forslag til forskrifter bør, også som i dag, utarbeides i et samarbeid mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

Departementet er enig med Norges Banks hovedstyre i at Norges Banks ansvar for å overvåke betalingssystemet etter sentralbankloven må ses i sammenheng med ansvaret etter betalingsystemloven og den ansvarsdelingen som betalingsystemloven legger opp til mellom Norges Bank og Finanstilsynet. Departementet er videre enig i at det er mest hensiktsmessig at forskrifter som gjelder bankens oppgaver etter betalingsystemloven, reguleres gjennom betalingsystemloven, og ikke gjennom sentralbankloven. Også på betalingsystemlovens område bør forskrifter forberedes av Finanstilsynet og Norges Bank i fellesskap.

Som Finanstilsynet påpeker i sin høringsuttalelse, bør Norges Bank fortsatt, dersom banken anser at det er svakheter i bankenes beredskapsløsninger som må rettes gjennom pålegg til den enkelte bank eller gjennom forskriftskrav, ta opp dette med Finanstilsynet og eventuelt Finansdepartementet.

Etter dette foreslår departementet en forskriftshjemmel i § 3-3 tredje ledd i tråd med forslaget fra Norges Banks hovedstyre, om at Norges Bank kan gi forskrifter til gjennomføring av § 3-3 første ledd. En slik hjemmel kan blant annet benyttes for å fastsette bestemmelser om beredskapskonto i Norges Bank for banker som bruker en annen bank som oppgjørspartner, eller for bestemmelser som ikke hører hjemme i bankens vilkår for kontohold i Norges Bank. Videre kan det gi muligheter til å tilpasse reglene i det sentrale oppgjørssystemet til bruk av ny teknologi.

## **8.2 Enerett til utstedelse av sedler og mynter. Sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel**

### **8.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av sentralbankloven § 4 første ledd at: «Den norske pengeenheten er en krone. Kronen deles i hundre øre». Sentralbankloven § 1 pålegger Norges Bank å utstede pengesedler og mynter, mens § 13 første ledd lovfester at Norges Bank har eneretten til å utstede norske pengesedler og mynter. Videre følger det av § 13 annet og tredje ledd at banken treffer bestemmelse om sedlene og myntenenes pålydende og utforming, samt kan bestemme at andre kan produsere pengesedler og mynter etter avtale med banken. Bankens enerett til å utstede sedler og mynter er knyttet til deres rettslige egenskaper som tvungent betalingsmiddel i Norge, jf. sentralbankloven § 14. Kjernen i begrepet tvungent betalingsmiddel er at

kreditor og debitor i et gjeldsforhold har en gjensidig plikt til å akseptere sedler og mynter som oppgjør for en fordring, dersom det ikke er inngått avtale om annen oppgjørsmåte.

Sentralbankloven § 14 første ledd annet punktum gir bestemmelser om maksimalt antall mynter i hver betaling, mens bestemmelsens annet ledd fastsetter at ingen kan pålegges å ta imot sterkt skadde sedler og mynter som betaling. Annet ledd fastsetter videre at Norges Bank bestemmer reglene for erstatning for «bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter». Norges Bank har gitt forskrift om erstatning for slike sedler og mynter, og har offentliggjort nærmere retningslinjer om hvordan erstatningsbestemmelsen praktiseres på sine nettsider. Tredje ledd fastsetter at såkalte gullklausuler ikke er bindende. Det innebærer at sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel også der det er avtalt oppgjør av en pengeforpliktelse i gullverdi. Bestemmelsen er historisk begrunnet.

Sentralbanklovens bestemmelser om sedler og mynter suppleres av annet regelverk. Se blant annet finansforetaksloven § 16-4 som skal sikre kontohavere tilgang til sedler og mynter hos bankene og finansavtaleloven § 38 som gir særbestemmelser om pengeoppgjør i og utenfor forbrukerforhold. Også hvitvaskingsloven har bestemmelser om sedler og mynter for å forhindre hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 23.3.1.

### **8.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger**

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene om at Norges Bank har enerett til å utstede pengesedler og mynter, og at pengesedler og mynter er tvungent betalingsmiddel.

Til det første peker utvalget på at eneretten til å utstede sedler og mynter er en kjerneoppgave for alle sentralbanker. Omfanget av Norges Banks plikt til kontantforsyning bestemmes i all hovedsak av etterspørselen etter kontanter blant publikum. For publikum er kontanter fordringer på Norges Bank, mens bankinnskudd er fordringer på private banker. Tilliten til kontopenger vil blant annet avhenge av tilliten til bankene. Utvalget peker på at tilgang til kontanter som sentralbanken utsteder og garanterer for, kan være viktige som beredskap i betalingsformidlingen i økonomiske krisesituasjoner, ved bankstreik eller i andre situasjoner hvor tilliten til kontopenger kan svikte. På denne bakgrunn foreslås en videreføring av sentralbankloven § 13. Utvalget foreslår i ny § 3-4 første ledd en videreføring av Norges

Banks enerett til å utstede pengesedler og mynter, samt bankens rett til bestemme sedlenes og myntenes pålydende og utforming. I annet ledd foreslås en videreføring av dagens bestemmelse om at banken kan beslutte at andre produserer pengesedler og mynter for banken.

Tvungent betalingsmiddel gir en forutsigbar og rettslig sikker måte å foreta friggjørende oppgjør der annet ikke er avtalt. Om sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel, uttaler utvalget at det ikke ser gode alternativer. Utvalget stiller spørsmål om en bestemmelse om tvungent betalingsmiddel burde utformes teknologinøytralt, og peker blant annet på at sedler og mynter er dyrere å håndtere for banker og andre bedrifter enn elektroniske betalingsmidler. Bruk av sedler til betalinger og verdioppbevaring kan videre ses på som egnet for å unndra skatt og avgifter. Samtidig er kontanter fremdeles vanlig i bruk, og de gir sikkert og endelig oppgjør på en enkel måte. Alle kan ta imot disse betalingsmidlene, og de er særlig viktige for personer som av ulike grunner ikke har tilgang til konto eller betalingskort. Kontanter har dessuten en viktig funksjon som beredskap i betalingsformidlingen, og ivaretar personvernet ved at ikke alle betalinger kan spores på samme måte som elektroniske betalinger. Utvalget anser det ikke som en aktuell problemstilling i dag, om det kan etableres et elektronisk eller digitalt tvungent betalingsmiddel. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre sentralbankloven § 14, som gjør Norges Banks sedler og mynter til tvungent betalingsmiddel i Norge, se utvalgets forslag til ny § 3-5 første ledd. Det foreslås i samme ledd en videreføring av regelen om maksimalt antall mynter i hver betaling. I ny § 3-5 annet ledd foreslår utvalget, som i dag, å gi Norges Bank adgang til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter. I tillegg gis banken adgang til å avgrense når slike sedler og mynter opphører å være tvungent betalingsmiddel. Utvalget foreslår ikke videreføring av sentralbankloven § 14 tredje ledd om gullklausuler.

Utvalget peker på at rekkevidden av finansavtaleloven § 38, hvor det i tredje ledd fremkommer at «en forbruker har alltid rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren», opp mot sentralbankloven § 14 ikke er avklart. Utvalget har ikke gått nærmere inn på problemstillingen, da den bør vurderes med utgangspunkt i finansavtaleloven og alminnelige forbrukerhensyn.

Det vises til NOU 2017: 13 kapittel 23.3.2.

### 8.2.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks hovedstyre slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre Norges Banks enerett til å utstede norske pengesedler og mynter, jf. utkast til § 3-4 første ledd, samt at banken må ha mulighet til å sette ut selve produksjonen av sedler og mynt, jf. utkast til annet ledd. Videre slutter hovedstyret seg til utkastet til § 3-5 som viderefører sedler og mynter som tvungent betalingsmiddel. Hovedstyret peker på at uten en slik regel, kan det opptå usikkerhet om hvordan en gjeldspost kan gjøres opp med befriende virkning for skyldneren. Det uttales at:

«Kontanter er fordringer på Norges Bank og står derfor i en særstilling som sikkert betalingsmiddel. De kan benyttes av alle uavhengig av kontohold og spesielle betalingsinstrumenter eller tekniske løsninger, de gir umiddelbart oppgjør og er uten kredittrisiko. Dersom det i fremtiden blir aktuelt med andre typer allment tilgjengelig sentralbankpenger enn sedler og mynter, bør bestemmelsen vurderes endret slik at de også omfattes.»

Hovedstyret støtter også forslaget om at ingen har plikt til å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet i én betaling, samt at Norges Bank kan fastsette nærmere bestemmelser om hva som er å anse som tvungne betalingsmidler, og om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter. Hovedstyret peker på at det i praksis har vært vanskelig å avgjøre når skadde sedler og mynter opphører å være tvungne betalingsmidler.

*Revisorforeningen* mener at tiden er moden for å fjerne lovkravet om at Norges Banks sedler og mynter er tvungne betalingsmidler. Det uttales at behovet for trygge og effektive betalinger og hensynet til å vanskeliggjøre skatteunndragelser, hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet, tilsier at både næringsdrivende og privatpersoner bør ha en generell adgang til å kreve betaling over bank, med betalingskort eller andre elektroniske betalingsløsninger. Revisorforeningen anser ikke utvalgets vektlegging av kontanter som viktige for personer som av ulike grunner ikke har tilgang til konto eller betalingskort, eller kontanters funksjon som beredskap i betalingsformidlingen ved økonomiske kriser, som tungtveiende argumenter for at sedler og mynter bør være tvungne betalingsmidler.

*Justis- og beredskapsdepartementet* slutter seg til utvalgets vurdering av at spørsmålet om bruk av tvungne betalingsmidler for å foreta betalings-

oppgjør bør vurderes i lys av finansavtaleloven, og viser til høringen av forslag til revidert finansavtalelov med høringsfrist 15. desember 2017.

*Datatilsynet* uttaler at inntil et alternativ med elektroniske sentralbankpenger eventuelt er på plass, bør pengesedler og mynter videreføres som tvungent betalingsmiddel i Norge.

#### 8.2.4 Departementets vurderinger

Som påpekt av sentralbanklovutvalget er utstedelse av pengesedler og mynter en kjerneoppgave for alle sentralbanker. Sentralbankpenger har betydning for tilliten til bankenes kontopenger, og kontanter er fortsatt viktig for beredskapen i betalingsformidlingen. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre Norges Banks enerett til å utstede norske pengesedler og mynter og at banken bestemmer sedlenes og myntenes pålydende og utforming. Det vises til forslag til § 3-4 første ledd. I tillegg til utstedelse av ordinære sedler og sirkulasjonsmynt, gir bestemmelsen også Norges Bank adgang til å beslutte utgivelse av sirkulasjonsmynt med spesialpreg og eventuelt jubileums- og minnemynter, se nærmere omtale under kapittel 8.4. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å videreføre at banken kan bestemme at andre kan produsere pengesedler og mynter for banken. Ordlyden i gjeldende lov kan gi inntrykk av at Norges Bank ensidig kan pålegge andre å produsere pengesedler og mynter, men meningen er at banken gis kompetanse til å overlate denne oppgaven til andre. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden til at banken kan utkontraktere produksjonen av sedler og mynter, uten at dette er ment å endre innholdet i bestemmelsen. Det vises til lovforslag til § 3-4 annet ledd.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om å videreføre at Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge, samt at ingen har plikt til å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet i én betaling. Det vises til forslag til § 3-5 første ledd. Departementet stiller seg for øvrig bak sentralbanklovutvalgets vurdering om at det ikke lenger er behov for gjeldende sentralbanklov § 14 tredje ledd, som sier at selv om en avtale inneholder en klausul om oppgjør av pengeforpliktelser i gullverdi, så kan skyldneren frigjøre seg med tvungne betalingsmidler uten hensyn til en slik klausul. Gullklausuler var historisk vanlig som vern mot risiko for nedskrivninger av verdien til sedler og mynter.

Departementet foreslår en videreføring av gjeldende rett om at sterkt skadde sedler og myn-

ter ikke er tvungent betalingsmiddel, og at Norges Bank skal ha adgang til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter. I tillegg foreslås i tråd med utvalgets forslag at banken gis adgang til å gi nærmere bestemmelser om grensedragningen for når slike sedler og mynter opphører å være tvungent betalingsmiddel. Det vises til høringsuttalelsen fra Norges Banks hovedstyre om at det i praksis har vært vanskelig å avgjøre når skadde sedler og mynter opphører å være tvungent betalingsmiddel. Se forslag til § 3-5 annet ledd.

### 8.3 Tilbaketrekking av sedler og mynt

#### 8.3.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 15 gjelder tilbaketrekking av betalingsmidler. Det følger av bestemmelsens første ledd at banken ved forskrift kan bestemme at sedler av bestemt utgave og pålydende eller bestemt myntsort skal settes ut av omløp. I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at: «Da et vedtak om å sette sedler og mynter ut av omløp kan føre til uforskyldt tap for seddeleiere, bør banken vise tilbakeholdenhet. Normalt vil en ombytting bli tilfredsstillende gjennomført ved innveksling av sedlene og myntene etter hvert som de blir innlevert [...]».

Videre følger det av § 15 annet ledd at sedler og mynter som er satt ut av omløp, opphører å være tvungent betalingsmiddel ett år etter kunnngjøring. Banken er pliktig til å innløse sedler og mynter som innleveres innen ti år etter fristens utløp. Bestemmelsen er forstått slik at banken har en skjønnsmessig adgang til å innløse sedler også etter utløpet av tiårs-fristen, og i tråd med uttalelser fra forarbeidene praktiseres ikke denne fristen strengt i dag.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 23.4.1.

#### 8.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget finner at gjeldende bestemmelser om tilbaketrekking av sedler og mynter har fungert godt. For å øke fleksibiliteten i loven foreslår imidlertid utvalget at enkelte av de detaljerte bestemmelsene som i dag er lovfestet, i stedet gis ved forskrift av banken. I tillegg foreslår utvalget å endre ordlyden noe for å fjerne mulig tvil om tidspunktet for når en seddel- eller myntserie opphører å være tvungent betalingsmiddel.

Da enkelte har opplevd tiårs-fristen for bankens plikt til innløsning av utgåtte sedler og myn-

ter som urimelig, foreslår utvalget å erstatte denne med en bestemmelse som åpner for bruk av skjønn av Norges Bank, i tråd med gjeldende praksis. Utvalget forutsetter at Norges Bank ikke vil stramme inn gjeldende praksis selv om ordlyden i ny foreslått bestemmelse blir mindre forpliktende. Se utvalgets utkast til § 3-6.

Det vises for øvrig til sentralbankutvalgets vurderinger i NOU 2017: 13 kapittel 23.4.2.

### 8.3.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag om at banken fortsatt kan bestemme at sedler av en bestemt utgave og pålydende eller en bestemt myntsort skal opphøre å være tvungent betalingsmiddel fra en bestemt dato, samt at dette må skje ved forskrift som kunngjøres minst ett år på forhånd.

Til utvalgets forslag om at dagens tiårsregel for innløsning erstattes av en bestemmelse om at det er opp til bankens skjønn å avgjøre hvordan og hvor lenge ugyldige sedler og mynter skal kunne innløses, uttaler hovedstyret at:

«Hovedstyret støtter forslaget om at banken kan gi nærmere forskrifter om innløsningsadgang, fremgangsmåte, gebyr mv. Etter hovedstyrets vurdering må reglene om innløsning bygge på de grunnleggende hensynene bak reglene om tilbaketrekking og innløsning, blant annet tilliten til tvungne betalingsmidler, forebygging av muligheter for å forfalske sedler og mynter og arbeidet mot hvitvasking.

Hovedstyret forstår også forslaget slik at det kan settes frist i forskriften. Det er viktig at allmennheten har en oppfordring om å innløse ugyldige sedler og mynt etter en rimelig tid. Hvor lang fristen skal være, hvilken betydning fristen skal ha, eller om det skal gjelde ulike typer frister bør i så fall også reguleres i forskriften. Hovedstyret tar sikte på at banken skal videreføre en fleksibel praksis.»

### 8.3.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende bestemmelser om tilbaketrekking av sedler og mynter har fungert godt, og at gjeldende sentralbanklov § 15 bør videreføres med kun mindre endringer. Det foreslås at dagens bestemmelse om at banken er pliktig til å innløse sedler og mynter som innleveres innen ti år etter fristens utløp, erstattes av en skjønnsmessig bestemmelse hvor det er opp til banken å vurdere innløsning. Depar-

tementet legger til grunn at Norges Bank ikke vil stramme inn gjeldende praksis, men videreføre en fleksibel praksis, jf. også høringsuttalelsen fra Norges Banks hovedstyre. Det foreslås at Norges Bank kan gi forskrifter om hvordan innløsningen skal praktiseres, herunder om gebyr ved innløsning. Se forslag til § 3-6.

## 8.4 Minnemynt og sirkulasjonsmynt med spesialpreg

### 8.4.1 Gjeldende rett

Norges Bank kan utgi to typer mynt for å markere viktige kulturelle, historiske eller nasjonale begivenheter. Sirkulasjonsmynter med spesialpreg er alminnelige mynter utstedt etter sentralbankloven § 13 første ledd, men med et særlig preg med hjemmel i § 13 annet ledd. I tillegg kan banken utgi jubileums- og minnemynter med hjemmel i sentralbankloven § 16. Denne bestemmelsen lyder:

«Etter vedtak av Kongen utgir banken jubileums- eller minnemynter. Kongen kan bestemme at differansen mellom pålydende verdi av den mynt som settes i sirkulasjon og produksjonsomkostningene, skal disponeres til almennyttige formål. Kongen kan bestemme at mynter utgitt etter paragrafen her settes i omløp til en kurs over pålydende verdi, og trefrer beslutning om anvendelsen av overkursen som etter forrige punktum. Jubileums- eller minnemynter utgitt etter paragrafen her er tvungent betalingsmiddel.»

Minnemynter inneholder vanligvis edelt metall og har valører utenfor den ordinære mynttrekken. Slike mynter kommer sjelden i sirkulasjon, og har preg av å være samleobjekter. I forarbeidene er det presisert at praksis med å utstede jubileums- og minnemynter skal være restriktiv og at utstedelse ikke bør skje som ledd i innsamlingsaksjoner. Minnemynter ble utgitt forholdsvis ofte i perioden fra 1989 til 2014. De siste årene har viktige jubileer i stedet blitt markert med sirkulasjonsmynter med spesialpreg.

Etter sentralbankloven § 16 er det Kongen som bestemmer hvilke begivenheter som skal markeres med minnemynter. Kompetansen har vært delegert til Norges Bank i perioden 1994 til 2011. Fra 2014 er all kompetanse etter sentralbankloven § 16 delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank.

Se for øvrig i NOU 2017: 13 kapittel 23.5.1.

### 8.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget mener at utgivelse av minnemynter er utenfor sentralbankens kjerneoppgaver og at avgjørelser om hvilke begivenheter som skal markeres spesielt er mer en politisk enn en teknokratisk avgjørelse. Norges Bank har for disse vurderingene oppnevnt og støttet seg på en fagkyndig komite. Formålet om å markere viktige nasjonale begivenheter, kan etter utvalgets mening ivaretas på en god og mer effektiv måte ved bruk av sirkulasjonsmynter med spesialpreg. Etter utvalgets vurdering har minnemyntinstituttet til tider vært nokså ressurskrevende for departementet og sentralbanken. Det pekes dessuten på at det kanskje har vært noe tilfeldig hvilke prosjekter som er blitt tildelt overskudd etter slike utgivelser, samt at forslag fra eksterne om utgivelse av minnemynter kan være motivert av et ønske om å få tilgang til et eventuelt overskudd fra utstedelsen. Utvalget viser for øvrig til at det i Norge ikke er en spesielt sterkt tradisjon for utgivelse av minnemynter, jf. listen over utstedelser på Norges Banks nettsider. Sentralbanklovutvalget foreslår på denne bakgrunn at gjeldende § 16 om jubileums- og minnemynter utgår, og at gjeldende ordning med at Norges Bank beslutter utgivelse av sirkulasjonsmynter med spesialpreg videreføres. Utstedelsen av minnemynt vil da ikke lenger være lovregulert, men loven vil heller ikke hindre at Norges Bank ved sjeldne anledninger selv beslutter utgivelse av minnemynter med en annen valør eller i edelt metall. Utvalget uttaler at slike utgivelser må baseres på en realistisk økonomisk vurdering med sikte på at utgivelsen ikke skal gå med underskudd, og at eventuelt overskudd går inn i bankens regnskap. Disponering av overskuddet til fordel for noen andre eller allmenntilgitt formål anbefales ikke, blant annet for å unngå press for slike utgivelser av økonomiske grunner. Se utvalgets utkast til § 3-4.

Det vises for øvrig til NOU 2017: 13 kapittel 23.5.2.

### 8.4.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* viser til utvalgets uttalelser om at det har vært krevende å håndtere spørsmål om jubileums- og minnemynter, og støtter forslaget om at bestemmelsen i sentralbankloven § 16 om jubileums- og minnemynter utgår.

Flere høringsinstanser går imot utvalgets forslag. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* mener at utvalget legger nokså ensidig vekt på administrative hensyn i Finansdepartementet og Norges

Bank i sin begrunnelse. LO mener at minnemynter er symbolsterke og viktige måter for staten å vise anerkjennelse og respekt for historiske begivenheter, og viser til at minnemynter har en 350 år lang tradisjon. LO mener videre at minnemynter er avgjørende for overlevelsen til en av Norges eldste virksomheter, Det Norske Myntverket på Kongsberg.

*Fellesforbundet* slutter seg til LOs hørings svar, og presiserer i tillegg at utgivelser av minnemynter bidrar til vellykkede markeringer og betydelige økonomiske midler til historieformidling og kulturarrangementer, gjennom tildeling av overskudd fra minnemyntsalget. Fellesforbundet ber regjeringen utrede hvordan minnemyntutgivelser kan gis en bedre kulturpolitisk forankring og slik kunne redusere den administrative belastningen for Finansdepartementet og Norges Bank.

*Det Norske Myntverket* viser til at Myntverket i alle år har produsert Norges sirkulasjonsmynter og minnemynter, samt medaljer til ulike anledninger. Gjennom årene har Myntverket opparbeidet en rik tradisjon for norsk gravørarbeid av svært høy kvalitet, noe som har gjort Myntverket til en kunst- og kulturinstitusjon like mye som en produksjonsvirksomhet. Myntverket viser til at etter 1990 har det utkommet i alt 34 minnemynter, hvilket tilsvarer mer enn én myntutgivelse per år i gjennomsnitt. Etter 2012 har imidlertid frekvensen blitt redusert, og det har kun kommet én minnemynt i edelt metall på disse fem årene. Samtidig er Norges Banks distribusjonsstrategi lagt om, slik at salget av hver enkelt mynt har blitt vesentlig lavere enn før. Myntverket påpeker at deres fremtid og mulighet for overlevelse er sterkt avhengig av norske minnemynter og bred distribusjon av disse, blant annet på grunn av muligheten til å være konkurransedyktig i kamp mot andre myntverk som opererer i land med lavere kostnadsnivå og et stort antall minnemyntutgivelser. Myntverket anbefaler at forslaget fra minnemyntutvalget, som leverte sin innstilling til Finansdepartementet i 2014, om utgivelse av en til to minnemynter i edelt metall årlig, tas til følge, og at sentralbankloven § 16 således videreføres. Myntverket anbefaler videre at ansvaret for å fastslå hvilke hendelser, organisasjoner og enkeltpersoner som skal hedres med minnemynter bør overføres eller delegeres til Kulturdepartementet, samt at ansvaret for salg og markedsføring av minnemynter bør delegeres til det allmenntilgitt formål som tildeles det eventuelle overskuddet fra utgivelsen, slik som det ble gjort i perioden fra 1995 til 2005.

*Hovedorganisasjonen Virke* foreslår at sentralbankloven § 16 videreføres og at minnemyntutvalgets innstilling fra 2014 legges til grunn for videre utgivelser av minnemynter. Videre foreslår Virke at de allmennyttige organisasjonene som mottar overskuddet fra minnemynter får ansvar for salg og distribusjon, slik ordningen var inntil 2005. Også Virke foreslår at Kulturdepartementet overtar prosessen med forslag til nye minnemynter.

*Kongsberg kommune* går imot utvalgets forslag om å fjerne sentralbankloven § 16 om minnemynter, og viser til at det i så fall er stor fare for at virksomheten ved Myntverket avvikles i løpet av få år. Det uttales at dette ikke bare vil være uheldig for Kongsberg kommune som mister arbeidsplasser, men også et tap for hele Norge som mister et viktig symbol på norsk identitet og selvstendighet, nemlig produksjon av egen mynt. Å gi Norges Bank alene beslutningsmyndighet til å utgi minnemynt kan etter Kongsberg kommunes mening føre til at denne typen jubileumsutgivelser blir kraftig redusert og i stor grad overføres til vanlig sirkulasjonsmynt med særskilt preg.

*Kulturhistorisk museum ved UiO* uttaler at det er vanskelig å forstå hvorfor det er ønskelig å sterkt begrense fremtidige muligheter for kvalitetsutgivelser av minnemynter. Det vises blant annet til at mynt, minnemynter og pengesedler er blant de største hedersutmerkelse som det offisielle Norge kan gi en person, institusjon eller begivenhet, og har bred appell i folket. Opp gjennom historien utgjør minnemyntutgaver i edelmetall noe av det fremste innen norsk mynthistorie. Kulturhistorisk museum ved UiO uttaler at å utgi sirkulasjonsmynt med særpreg for å markere historiske hendelser er en utmerket tradisjon, men at slike mynter er underlagt strenge tekniske og produksjonsmessige begrensninger som reduserer gjenstandens estetiske og kunstneriske potensial.

*Norsk Bergverksmuseum* ber om at det legges vekt på Myntverkets historiske betydning i vurderingen av om sentralbankloven § 16 bør videreføres, og legge til rette for at bedriften får rammevilkår som sikrer videre drift. Dersom det på sikt skulle vise seg at det ikke vil være mulig med videre drift av Myntverket, ber Norsk Bergverksmuseum om at staten bidrar til å sikre de historiske verdiene knyttet til Myntverket for fremtiden.

*Norges Museumsforbund* mener at sentralbankloven § 16 om minnemynter bør videreføres, og peker på flere av de samme argumentene som de øvrige høringsinstansene. Norges Museumsforbund viser dessuten til at blant annet Eidsvoll 1814 og Hamsun-senteret har preget minnemyn-

ter i forbindelse med jubileer, og at minnemyntutgivelsene kan løfte og fokusere på jubileer som et nasjonalt prosjekt.

Også *Norsk Numismatisk Forening* (NNF) ønsker fortsatt utgivelse av jubileums- og minnemynter. NNF mener at enhver utgivelse av jubileums- og minnemynter bør være fullt ut selvfinansierende. Dette kan lettes ved å la slike mynter distribueres gjennom andre kilder i tillegg til Norges Bank, som andre banker og mynthandlere. NNF ser ingen grunn til at eventuelt overskudd eller andel av salgssum skal tilordnes andre «samfunnsmessige formål», og bestemmelsen om dette foreslås derfor fjernet.

*Ja til kontanter* uttaler seg kritisk til å fjerne sentralbankloven § 16.

*Samlerhuset* viser til sentralbanklovutvalgets uttalelser om at Norges Bank ved sjeldne anledninger selv kan ta initiativ til utgivelser av minnemynter i edelt metall dersom sentralbankloven § 16 ikke videreføres, og legger til grunn at dette må innebære sjeldnere utgivelser enn i dag. I seneste femårsperiode har det kun vært utgitt én minnemynt med hjemmel i § 16, og dersom utgivelsene skal være enda sjeldnere innebærer det etter Samlerhusets vurdering at minnemyntinstituttet for minnemynter i edelt metall for alle praktiske formål avvikles. Det pekes på at sentralbanklovutvalgets forslag står i sterk kontrast til minnemyntutvalgets innstilling fra 2014, som foreslo å øke frekvensen på utgivelsene til en til to minnemynter per år og én årlig sirkulasjonsmynt med særskilt preg. Samlerhuset viser videre til at minnemyntutvalget påpekte at mynter vedtatt av Kongen (§ 16) må sies å ha forrang foran minnemynter vedtatt av Norges Bank (§ 13), og at minnemynter hjemlet i et vedtak av Kongen gir minnemyntene den tyngde og symbolikk de fortjener. Samlerhuset er av den oppfatning at minnemyntutvalgets innstilling fra 2014 er svært gjennomarbeidet og grundig, og på en tydelig og prinsipiell måte klargjør viktige prinsipper rundt Norges 350-årige minnemynttradisjon. Samlerhuset uttaler at sentralbanklovutvalgets utredning mangler den samme prinsipielle klarhet, og har mer tegn av et ønske om å slippe administrativt merarbeid for Finansdepartementet og Norges Bank. Samlerhuset mener at dette ikke kan være et viktig argument når viktige hendelser, organisasjoner eller personer i Norges skal hedres. Samlerhuset foreslår at beslutningsmyndigheten overføres til Kulturdepartementet. Det presiseres at dette ikke trenger å komme i konflikt med sentralbankens ansvar for å håndtere de rent mynttekniske og monetære vurderinger knyttet til myntene. Videre



er Samlerhuset usikker på om Norges Bank bør forestå salg og markedsføring av minnemyntene, da det oppfattes som uheldig at banken ikke involverer andre distribusjonskanaler, hvilket har negative konsekvenser for spredning og opplag. Samlerhuset foreslår også at man returnerer til det tidligere regimet for perioden 1995 til 2005, da salget av minnemynter var delegert til det allmennyttige formålet som nyter godt av overskuddet. Det ligger i dette at Samlerhuset støtter praksisen med at det allmennyttige formålet som er knyttet til utgivelsen mottar et eventuelt overskudd. Dette sikrer at det allmennyttige formålet har incitament til å sikre bredest mulig spredning og opplag for minnemyntene. Samlerhuset anser det da realistisk at man kan regne med overskudd på flere titalls millioner kroner for viktige minnemyntutgivelser. Dette oppnås neppe dersom dagens distribusjonsstrategi opprettholdes. Det fremstår etter Samlerhusets oppfatning som uheldig å la denne muligheten til å avlaste offentlige budsjetter gå fra seg. Avslutningsvis pekes det på at et velfungerende minnemyntinstitutt også gir grunnlag for overlevelse for Det Norske Myntverket.

#### 8.4.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med sentralbanklovutvalget i at oppgaven med utgivelser av jubileums- og minnemynter i sentralbankloven § 16 faller utenfor sentralbankens kjerneoppgaver. Dette tilsier etter departementets syn at det bør foreligge tungtveiende grunner dersom denne oppgaven skal videreføres.

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at minnemyntinstituttet til tider har vært nokså ressurskrevende for sentralbanken og departementet.

Departementet er videre enig med utvalget i at formålet med minnemyntutgivelser, som er å markere viktige nasjonale begivenheter, vil kunne ivaretas på en god og effektiv måte ved bruk av sirkulasjonsmynter med spesialpreg. Slike mynter kan utstedes med hjemmel i lovforslagets § 3-4 første ledd annet punktum om at Norges Bank bestemmer myntenens utforming. Departementet vil peke på at sirkulasjonsmynt med spesialpreg av mange vil oppfattes som uttrykk for en større markering og heder enn jubileums- og minnemynter, ettersom sirkulasjonsmynt når ut til mange gjennom store opplag og daglig bruk, mens jubileums- og minnemynter blir utgitt i et svært begrenset opplag.

Enkelte høringsinstanser knytter jubileums- og minnemynten rang til at det er Kongen som treffer vedtak om utgivelse av slike mynter etter sentralbankloven § 16. Departementet vil imidlertid peke på at myndigheten til å treffe vedtak om utgivelse av jubileums- og minnemynter var delegert til Norges Bank fra 1994 til 2011, og at myndigheten igjen ble delegert til Norges Bank fra oktober 2014.

Flere høringsinstanser har vist til hensynet til virksomheten ved Det Norske Myntverket som et argument for å videreføre bestemmelsen om jubileums- og minnemynter i dagens sentralbanklov § 16. Departementet viser til at Norges Bank i 2003 solgte sitt myntverk, Den Kongelige Mynt. Myntverket skiftet navn til Det Norske Myntverket AS og er i dag et privat selskap eid av Samlerhuset Norge AS. Det Norske Myntverket har deltatt i anbuds konkurranser om å produsere mynter for blant annet Norges Bank. Departementet legger til grunn at hensynet til virksomheten ved Det Norske Myntverket ikke kan være avgjørende i vurderingen av om § 16 skal videreføres.

Videre har enkelte høringsinstanser vist til vurderingene fra det rådgivende utvalget for minnemyntutgivelser. Utvalget ble nedsatt av Finansdepartementet 5. september 2013 og ga sin innstilling 17. oktober 2014. Utvalget hadde i mandat å vurdere revisjon av retningslinjene som Norges Bank har utarbeidet for utgivelse av jubileums- og minnemynter, samt foreslå fremtidige aktuelle minnemyntutgivelser. Mandatet gjaldt således et annet spørsmål enn det som er aktuelt her.

Departementet slutter seg etter dette til sentralbanklovutvalgets forslag om at bestemmelsen i gjeldende sentralbanklov § 16 om jubileums- og minnemynter utgår. Loven vil ikke stenge for at Norges Bank etter eget skjønn beslutter utstedelse av minnemynter i edelt metall. Departementet antar at dette i så fall vil gjelde ved sjeldne anledninger, og slutter seg til utvalgets forutsetninger om at slike utgivelser bør baseres på en realistisk økonomisk vurdering med sikte på at utgivelsen ikke skal gå med underskudd. Som i dag bør myntene som ledd i dette kunne selges til overkurs. Departementet slutter seg også til sentralbanklovutvalgets vurdering av at et eventuelt overskudd bør gå inn i bankens regnskap og ikke disponeres til noen andre eller allmennyttige formål, blant annet for å unngå press for slike utgivelser av økonomiske grunner.

Gjeldende ordning med at Norges Bank kan beslutte utgivelser av sirkulasjonsmynt med spesialpreg, jf. sentralbankloven § 13, foreslås videre-

ført i ny sentralbanklov § 3-4 første ledd, se nærmere omtale i kapittel 8.2.4.

## **8.5 Elektroniske sentralbankpenger**

### **8.5.1 Gjeldende rett**

Norges Bank har enerett til å utstede sedler og mynter i Norge, men ikke enerett til å utstede betalingsmidler. Bankene tilbyr elektroniske betalingsmidler i stort omfang.

Norges Bank utsteder i dag elektroniske sentralbankpenger som banker og enkelte andre finansielle foretak kan holde på innskuddskonto i Norges Bank. Norges Bank har startet et arbeid for å vurdere blant annet om det kan være ønskelig å utstede elektroniske sentralbankpenger til publikum. Med elektroniske sentralbankpenger menes ikke-fysiske penger utstedt av sentralbanken og uttrykt i landets valuta.

### **8.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger**

Sentralbanklovutvalget har etter en samlet vurdering kommet til at sentralbankloven ikke nå bør legge til rette for at Norges Bank skal kunne utstede elektroniske sentralbankpenger til publikum. Dette krever en grundigere vurdering. Utvalget viser blant annet til at konsekvensene for bankene og for kredittformidlingen er uoversiktlige og kan bli betydelige.

Noen av bestemmelsene i utvalgets lovutkast kan være forenlige med utstedelse av elektroniske sentralbankpenger. Dette gjelder blant annet generalklausulen i utvalgets utkast til § 1-3 om at Norges Bank kan «sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank». Videre vises til utvalgets utkast til §§ 3-1, 3-4 og 3-5.

Se nærmere NOU 2017: 13 kapittel 23.6.

### **8.5.3 Høringsinstansenes syn**

*Norges Banks hovedstyre* deler sentralbanklovutvalgets vurdering om at elektroniske sentralbankpenger må utredes nærmere før det eventuelt kan innføres i Norge. Det uttales at:

«I tråd med Norges Banks strategi for 2017–2019 har banken allerede igangsatt et prosjekt for å vurdere om elektroniske sentralbankpenger kan bidra til en mer effektiv finansiell infrastruktur, og herunder om elektroniske sentralbankpenger kan være et mulig fremtidig betalingsmiddel i Norge. Dette arbeidet kan få konsekvenser for fremtidens betalingsløsninger, og dermed også for bankens virksomhet og ansvar. Også flere andre sentralbanker ser på muligheten for innføring av elektroniske sentralbankpenger, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til teknologi, innvirkning på pengepolitikken, konsekvenser for banksystemet mv.»

*Datatilsynet* støtter at det utredes nærmere om det kan utstedes elektroniske sentralbankpenger til publikum, som også kan fungere som tvungent betalingsmiddel. I en slik utredning er det, etter Datatilsynets mening, viktig at også de personvernmessige konsekvensene blir utredet.

### **8.5.4 Departementets vurdering**

Departementet er enig med sentralbanklovutvalget og Norges Banks hovedstyre i at en eventuell innføring av elektroniske sentralbankpenger til publikum krever videre utredning, herunder om konsekvensene for bankene og kredittformidlingen, og at sentralbankloven ikke nå bør legge til rette for dette.

## 9 Øvrig virksomhet

### 9.1 Statens bank

#### 9.1.1 Gjeldende rett

Norges Bank var til å begynne med Stortingets bank og avskjermet fra Kongens myndighet. Men gjennom 1800-tallet spilte Norges Bank en stadig tydeligere rolle i statens utøvende virksomhet. Ved ny lov i 1892 ble det lovfestet at Norges Bank var forpliktet til «... at motta staten og de offentlige fonds tilhørende inntægter og at besørge deres utbetalinger samt i det hele at overta statens pengeomsætninger, dog uten at staa i forskud...» (§ 19 første ledd bokstav a).

I gjeldende sentralbanklov er det særlig to bestemmelser som regulerer Norges Banks oppgaver som bank for staten, §§ 17 og 25 annet ledd.

§ 17 om statens bankforretninger lyder:

«I den utstrekning Kongen bestemmer det, skal banken utføre bankforretninger for staten, statsbanker og offentlige fond og yte tjenester ved opptak av statslån og forvaltning av statsgjeld.»

Annet ledd i § 25 om valutaoppgaver for staten lyder:

«I den utstrekning Kongen bestemmer det, skal banken forestå valutaforretninger for staten og statlige institusjoner.»

Kongens myndighet etter begge bestemmelsene er delegert til Finansdepartementet ved kongelig resolusjon 21. juni 1985 nr. 1180.

Utvalget uttaler i NOU 2017: 13 side 61 at § 25 annet ledd er en presisering av den alminnelige bestemmelsen i § 17 om at staten skal utøve bankforretninger for staten.

Ryssdalutvalget viste i utredningen som ligger til grunn for gjeldende sentralbanklov at § 17 skal forstås dynamisk: «Det er imidlertid vanskelig eksakt å angi hvilke tjenester det i framtiden kan bli behov for at sentralbanken skal utføre for statlige organer. Utvalget har derfor i § 17 første ledd foreslått at Kongen skal kunne fastsette hvilke

bankforretninger Norges Bank skal utføre for staten. Det er bare midler under statlig forvaltning det er tale om. Andre offentlige midler, som f.eks. forvaltes av kommuner eller fylkeskommuner, faller ikke inn under bestemmelsen.»<sup>1</sup> Departementet sluttet seg til dette.<sup>2</sup>

Viktige oppgaver som Norges Bank er pålagt med hjemmel i § 17 er å bistå staten i statsgjeldsforvaltningen og konsernkontoordningen. Etter avtale beregner banken renter for enkelte statlige låneordninger og for enkelte statlige innskudd. Norges Bank er også pålagt å kjøpe og selge valuta i forbindelse med overføringer mellom Statens pensjonsfond utland og statskassen, jf. oppgaven med å forvalte Statens pensjonsfond utland er lagt til Norges Bank med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.

Statens opplåning omtales i de årlige stats- og nasjonalbudsjettene. Finansdepartementet legger i Gul bok frem anslag over statens finansieringsbehov for det kommende året og ber om en lånefullmakt fra Stortinget. Staten låner i kroner for å finansiere de midler som statsbankene låner ut, og for at staten skal ha likvide reserver på sin konto i Norges Bank. Norges Bank bistår staten med den praktiske gjennomføringen av opplåningen etter et mandat gitt av departementet, jf. sentralbankloven § 17. Innenfor de rammer som departementet setter skal Norges Bank dekke statens lånebehov til lavest mulige kostnader. Norges Bank skal utarbeide offentlige kvartals- og årsrapporter om forvaltningen av statsgjelden. Lånestrategien og det konkrete låneprogrammet skal offentliggjøres, og normalt også de analyser som ligger bak. Banken skal holde departementet orientert om vesentlige forhold som gjelder forvaltningsoppdraget. Forvaltningen skjer for departementets regning og risiko.

Med hjemmel i sentralbankloven § 17 har staten besluttet å ha sin konsernkonto i Norges Bank. Statens ulike etater har sine arbeidskonti i det ordinære banksystemet med de bankene som staten har inngått avtaler med. Statens inn- og

<sup>1</sup> NOU 1983: 39 side 308.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 25 (1984–85) side 94 og 95.

utbetalinger foretas av disse avtalebankene. Dette har sammenheng med at Norges Bank ikke skal drive forretningsvirksomhet i konkurranse med banker. Avtalebankene overfører likviditet til og fra statens foliokonto i Norges Bank gjennom dagen og statens innskuddsmidler står dermed i sentralbanken over natten. Finansdepartementet har i brev 16. desember 2014 til banken bestemt at minste innestående på konsernkontoen normalt skal være 35 milliarder kroner. Norges Bank sørger for at staten til enhver tid har store nok lån til at dette er oppfylt.

Om de oppgaver Norges Bank skal utføre etter sentralbankloven § 17, heter det i forarbeidene at banken selv bør gi bestemmelser om rente og annen godtgjørelse for de utførte forretninger og tjenester etter drøftelser med Finansdepartementet.<sup>3</sup> I lovproposisjonen er det blant annet uttalt at:

«[b]anken vil ha god oversikt over disse forhold, og det kan neppe reises innvendinger mot at banken gir slike regler [...] Slike saker vil måtte forelegges departementet etter utkastet § 2 andre ledd, før banken fastsetter regler.»

Finansdepartementet dekker Norges Banks kostnader ved forvaltningen av statsgjelden, konsernkontoordningen og de andre tjenestene. Norges Bank betaler en rentegodtgjørelse på statens innestående beløp. Rentesatsen fastsettes av Norges Bank og blir beregnet ut fra pengemarkedsrentene i de landene der renteporteføljen i valutareservene er investert. Rentesatsen beregnes hvert kvartal.

Det vises for øvrig til NOU 2017: 13 kapittel 24.2.1.

### 9.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget går inn for at Kongen fortsatt bør ha adgang til å pålegge Norges Bank å utføre banktjenester mv. for staten når staten finner det hensiktsmessig, samtidig som en ny lovbestemmelse ikke bør stenge for andre løsninger.

De oppgavene som pålegges Norges Bank etter sentralbankloven § 17, er etter utvalgets mening til dels nokså kompliserte. Utvalget mener derfor at det er viktig at omfanget av slike oppdrag defineres tydelig, slik at det ikke er noen tvil om hva oppdraget nærmere går ut på. Det kan ifølge utvalget gjøres gjennom særskilte mandater

og egne avtaler mellom Finansdepartementet og Norges Bank.

Norges Bank mottar i dag godtgjøring fra staten for de tjenester som utføres. En begrunnelse er at staten ikke skal kunne bruke midler utenfor statsbudsjettet, noe som ville vært tilfellet dersom Norges Bank ble pålagt å utføre oppgavene for egen regning. Kostnadsdekning må ifølge utvalget også ses i lys av Norges Banks budsjettselfstendighet, jf. gjeldende sentralbanklov § 29. Godtgjøring til Norges Bank bør ifølge utvalget fremkomme i de avtalene som inngås mellom Finansdepartementet og Norges Bank og være basert på effektiv utførelse av oppgavene.

Loven gir i dag også adgang til å pålegge Norges Bank å utføre bankforretninger for statsbanker og offentlige fond (§ 17) og valutaforretninger for statlige institusjoner (§ 25). Disse bestemmelsene må sees i lys av de tjenestene Norges Bank utførte for blant annet Folketrygdfondet og Statens Fiskarbank da loven ble vedtatt i 1985. Norges Bank sluttet å utføre disse tjenestene på 1990-tallet fordi de ikke lenger ble betraktet som naturlige oppgaver for en sentralbank. Utvalget ser ikke sterke grunner til at Norges Bank skal utføre finansielle tjenester for offentlige fond og statlige institusjoner som er egne rettssubjekter og ikke en del av statens myndighetsutøvelse. Dette er tjenester det ordinære banksystemet kan utføre. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at henvisningen til statsbanker og offentlige fond tas ut av lovteksten. Utvalget mener likevel at Norges Bank selv skal kunne velge å utføre tjenester for andre enn staten dersom det bidrar til å oppfylle bankens formål.

Utvalget viser videre til at uttrykkene «bankforretninger» og «valutaforretninger» ikke er i vanlig bruk i dag. Det kan ifølge utvalget være hensiktsmessig å erstatte disse begrepene med et begrep som dekker alle former for finansielle tjenester som Norges Bank utfører for staten, også transaksjoner i valuta. Forvaltning av statsgjelden er nevnt spesielt i gjeldende lov. Utvalget foreslår å videreføre dette for å vise at statsgjeldsforvaltningen er en oppgave som det kan være naturlig fortsatt å pålegge Norges Bank. Begrepene «bankforretninger og banktjenester» i § 1 i gjeldende sentralbanklov foreslås erstattet med «finansielle tjenester» i utvalgets utkast til § 1-3 i ny lov. Etter utvalgets vurdering vil begrepet finansielle tjenester være dekkende også for de tjenestene banken skal yte for staten etter § 3-7 i utvalgets utkast til ny sentralbanklov.

Se nærmere om utvalgets vurderinger i NOU 2017: 13 kapittel 24.2.3.

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 25 (1984–85) side 94 og 95.

### 9.1.3 Høringsinstansenes syn

Norges Banks hovedstyre støtter utvalgets forslag, herunder at den eksplisitte henvisningen til statsbanker og offentlige fond tas ut av loven. Det er ifølge hovedstyret også positivt at utvalget anbefaler at omfanget av finansielle tjenester som Norges Bank skal utføre for staten: «bør fastsettes nærmere i avtale eller mandat. Det er viktig at de nærmere vilkårene for Norges Banks kontoholdstjenester for staten, inkludert kostnadsdekningen, avtales. Dette har også i lang tid vært praksis.»

### 9.1.4 Departementets vurderinger

Adgangen i gjeldende sentralbanklov til å kunne pålegge Norges Bank en vid rekke banktjenester for staten, har etter departementets mening vært nyttig. Departementet merker seg at det også er vanlig i andre land at sentralbanken utfører banktjenester for staten, se nærmere omtale i NOU 2017: 13 kapittel 24.2.2.

Departementet er enig med utvalget i at Norges Bank fortsatt bør kunne brukes som statens bank når staten finner det hensiktsmessig. Det foreslås derfor at adgangen til å pålegge Norges Bank slike oppdrag videreføres i ny sentralbanklov. Det foreslås at kompetansen fortsatt skal ligge til departementet (jf. kongelig resolusjon 21. juni 1985 nr. 1180). Pålegget om at banken skal forestå statens gjeldsforvaltning og konsernkontoordning bør etter departementets vurdering lovfestes. Adgangen departementet har til å pålegge banken andre finansielle tjenester når det anses hensiktsmessig, foreslås videreført.

Etter departementets vurdering kan det fortsatt være aktuelt at banken utfører finansielle tjenester også for statlige virksomheter som er selvstendige rettssubjekter og heleid av staten. Dette er reflektert i forslaget til lovbestemmelse.

Oppdrag som gis til banken må defineres tydelig gjennom særskilte mandater. Det gjelder også for oppgavene som nå vil følge direkte av loven. Se for øvrig omtale i kapittel 11.2.4.3 om gjeldsforvaltning for likviditetsformål.

Som i dag vil departementet ha full instruksjonsmyndighet for oppgavene banken utfører med hjemmel i denne bestemmelsen, også dem som etter forslaget følger direkte av loven.

Norges Bank bør kunne pålegges oppgaver tilsvarende dem banken utfører for staten i dag samt eventuelle andre oppdrag av denne type som staten mener naturlig bør legges til banken. Departementet er enig med utvalget i at uttrykkene «bankforretninger» og «valutaforretninger» bør

erstattes med et begrep som dekker alle former for finansielle tjenester som Norges Bank bør utføre for staten, uavhengig av om det i dag er delegert uttrykkelig med hjemmel i sentralbankloven §§ 17 eller 25 annet ledd eller om det kun er avtalebasert. Departementet mener at de vurderingene som ble gjort i forarbeidene til gjeldende lov om at det er «vanskelig eksakt å angi hvilke tjenester det i framtiden kan bli behov for at sentralbanken skal utføre» er like aktuelle nå. Bestemmelsen må derfor også fremover forstås dynamisk.

I dag godtgjøres Norges Bank tilsvarende kostnadene banken pådrar seg ved utførelsen av tjenestene som statens bank. Samtidig mottar staten overskudd fra bankens virksomhet. Begge postene føres over statsbudsjettet. Departementet mener kostnadene for de tjenestene som er pålagt banken direkte i medhold av § 3-7 første punktum bør dekket over bankens drift. Det innebærer at bankens overskudd vil reduseres tilsvarende. Ordningen med at banken skal godtgjøres for kostnadene for oppgaver departementet pålegger banken etter § 3-7 andre punktum videreføres.

Norges Bank må forventes å utføre oppgavene på en kostnadseffektiv måte. Det er viktig at det føres kontroll med kostnadene statens tjenesteforbruk innebærer, noe som blant annet kan ivaretas gjennom utfyllende mandater og jevnlig rapportering.

Det vises til forslag til § 3-7 i ny sentralbanklov.

## 9.2 Beskyttelsestiltak

---

### 9.2.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 28 regulerer adgangen til å innføre nærmere angitte beskyttelsestiltak dersom det er kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. Slike beskyttelsestiltak kan omhandle penge-, kreditt- eller valutareguleringer eller lignende tiltak. Det er et vilkår etter bestemmelsen at beskyttelsestiltakene må være nødvendige.

Kompetansen til å beslutte beskyttelsestiltak er lagt til Kongen. I dag er kompetansen delegert til Finansdepartementet. Norges Bank skal ha anledning til å uttalte seg før det treffes vedtak.

Hva slags tiltak man kan sette i verk vil kunne være begrenset av internasjonale avtaler, for eksempel EØS-avtalen og IMF- og WTO-regelverk. En hovedregel er at det ikke skal være restriksjoner på kapitalbevegelser og særlig ikke på løpende betalinger for varer og tjenester. I

disse avtalene finnes det likevel unntaksbestemmelser som åpner for å innføre kontroll med kapitalbevegelser når de ordinære virkemidlene i pengepolitikken ikke er tilstrekkelige til å hindre alvorlige økonomiske og sosiale kostnader for landet.

Mange land har en beredskapslovgivning som også omfatter kapitalmarkedene. Gjeldende bestemmelse ble tatt inn i sentralbankloven i 2003. I lovproposisjonen ble det fremhevet at kriser som følge av store kapitalbevegelser, ikke var tilstrekkelig dekket av den generelle beredskapslovgivningen.

Det vises for øvrig til redegjørelsen i NOU 2017: 13 kapittel 24.3.

### 9.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget viser til at sentralbankloven § 28 er en sikring mot situasjoner det er vanskelig å forutse. Etter sin ordlyd gir bestemmelsen en videre adgang til å innføre reguleringer ved forstyrrelser i betalingsbalansen og kapitalmarkedene enn det som fremkommer av internasjonale avtaler, samtidig som at bestemmelsen ikke gir hjemmel for andre tiltak enn de som er i samsvar med reglene i EØS-avtalen. Det må vurderes i det enkelte tilfelle om kapitalbevegelsene er av en slik art at beredskapstiltak kan og bør innføres.

Utvalget peker videre på at adgangen til krisetiltak i praksis vil være mest aktuell for kapitalbalansen, som sammen med driftsbalansen utgjør betalingsbalansen. Problemer med driftsbalansen vil normalt ikke oppstå så plutselig at det bør møtes med reguleringer. Kapitalbalansen kan derimot endres raskt. Utvalget viser til forstyrrelsene som oppsto i de internasjonale kapitalmarkedene under finanskrisen. Utvalget viser også til at det kan oppstå store forstyrrelser i valutakursen, men presiserer at terskelen for å innføre restriksjoner på valutahandel for norske aktører bør være høy.

Begrepet «kapitalmarkeder» foreslås erstattet av det videre begrepet «det finansielle systemet», som omfatter alle norske finansmarkeder og finansinstitusjoner med tilhørende infrastruktur.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen videreføres med enkelte språklige forenklinger, jf. § 3-9 i utkastet til ny sentralbanklov.

### 9.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til dette forslaget.

### 9.2.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag med enkelte presiseringer. Se § 3-9 i forslaget til ny sentralbanklov.

## 9.3 Internasjonale avtaler

### 9.3.1 Gjeldende rett

Norges Bank har en utstrakt virksomhet internasjonalt, blant annet i form av samarbeid med andre sentralbanker, medlemskap i Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS) og gjennom forvaltningen av Norges forpliktelser overfor Det internasjonale valutafondet (IMF). Denne virksomheten er i dag delvis regulert gjennom sentralbankloven § 25 første ledd og § 26.

Sentralbankloven § 25 første ledd gir Norges Bank ansvar for å forvalte rettigheter og forpliktelser som følger av Norges medlemskap i IMF. Organisasjonen fungerer som en kredittunion der alle medlemmene betaler inn kvoter som finansierer utlån til medlemsland som har problemer med betalingsbalansen.

Sentralbankloven § 26 om internasjonale avtaler åpner for at Norges Bank kan «[...] inngå avtaler om innskudds-, kreditt- og garantiordninger med utenlandske sentralbanker og andre kreditinstitusjoner og med internasjonale økonomiske organisasjoner og institusjoner, forutsatt at det foreligger betryggende sikkerhet for dens tilgodehavende. Kongen skal godkjenne slike avtaler.»

Banken har i dag inngått en rekke avtaler med ulik karakter og med ulike formål, blant annet avtaler om samarbeid med andre sentralbanker. Samarbeidsavtaler som ikke innebærer elementer av innskudd, kreditt eller garantier er hjemlet i sentralbankloven § 1 annet ledd første punktum som «tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank».

Kongens myndighet til å godkjenne avtaler i medhold av § 26 er delegert til Finansdepartementet (resolusjon 21. juni 1985 nr. 1180). I forarbeidene til bestemmelsen er kravet om godkjenning begrunnet med at internasjonale avtaler «vil kunne ha særlig viktighet» og dermed være underlagt foreleggelsesplikten etter § 2 og med at det «kan være praktisk at slike avtaler slutes mellom sentralbankene». Departementet anførte at disse avtalene «i realiteten kunne ha virkning for de økonomiske og politiske forhold mellom Norge og andre stater». Departementet konkluderte med at «slike avtaler bør godkjennes av

Kongen ut fra den politiske viktighet avtalene kan ha».

Se for øvrig NOU 2017: 13 kapittel 24.4.1.

### 9.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget viser til at Norges Bank har en viktig rolle i forvaltningen av Norges medlemskap i IMF og at det også er vanlig i andre land at sentralbanken er gitt en tilsvarende rolle. Utvalget ser ikke aktuelle alternativer til at denne oppgaven skal ligge hos Norges Bank.

Utvalget viser videre til at det er vanlig at sentralbanker gir og tar opp lån hos hverandre eller i internasjonale organisasjoner. Det varierer imidlertid hvilke fullmakter sentralbankene har til å ta beslutninger om låneforhold uten samtykke fra regjering og nasjonalforsamling. Utvalget drøfter på denne bakgrunn gjeldende krav om godkjenning fra Kongen for å inngå slike avtaler.

Utvalget peker på at avtalene som Norges Bank inngår kan være av ulik karakter. For eksempel ble avtalene som ble inngått med Federal Reserve og Den europeiske sentralbanken under finanskrisen gjort som en del av utøvelsen av pengepolitikken og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Det var viktig å få disse avtalene på plass raskt og det var ikke grunn til å stille spørsmål ved sikkerheten ved de forpliktelsene banken tok på seg. Så lenge det foreligger betryggende sikkerhet, mener utvalget at Norges Bank bør kunne inngå avtaler som klart er til fremme for bankens formål *uten* et krav om godkjenning av Kongen etter denne bestemmelsen. Kravet om betryggende sikkerhet må forstås som at en avtale *ikke* skal innebære en økonomisk risiko for offentlige budsjetter.

Utvalget mener at det uten krav til godkjenning vil være naturlig at banken informerer departementet om slike avtaler i tråd med informasjonsplikten i § 1-6 i lovutkastet.

I tilfeller der Norges Bank mener det er nødvendig å inngå en avtale for å fremme bankens formål, men der det ikke foreligger betryggende sikkerhet, mener utvalget at banken eventuelt må be om statsgaranti. Det vil da være opp til departementet å fremme forslag for Stortinget om en slik garanti. Det kan også tenkes avtaler som ikke direkte fremmer Norges Banks formål etter loven, men som har en bredere politisk begrunnelse. I slike tilfeller vil det, ifølge utvalget, være naturlig at banken ber om statsgaranti og ved det får avklart saken med statsmyndighetene. Som eksempel peker utvalget på kredittavtalene som ble inngått mellom Norges Bank og Sedlabanki

Islands i 2008, som først og fremst ble inngått for å støtte de islandske myndighetene i arbeidet med å stabilisere den økonomiske utviklingen på Island.

Utvalget anser det ikke lenger som aktuelt for Norges Bank å låne av eller gi lån til utenlandske kredittinstitusjoner utover det som ellers følger av adgangen til å utstede egne finansielle instrumenter, gi kreditt til eller motta innskudd fra også utenlandske banker mv. etter lovutkastet § 3-1. Avtaler med «andre kredittinstitusjoner» foreslås derfor ikke videreført som del av bestemmelsen om internasjonale avtaler.

Gjeldende § 25 første ledd dekker delvis samme saksforhold som gjeldende § 26. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 25 første ledd og § 26 slås sammen til en felles bestemmelsen i § 3-10 om internasjonale avtaler.

Se nærmere om utvalgets vurderinger i NOU 2017: 13 kapittel 24.4.2. Se også kapittel 7.4.2 om valuta-reservene.

### 9.3.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* gir i sin høringsuttalelse uttrykk for støtte til utvalgets forslag. Se også omtale av Norges Banks hovedstyre sin kommentar til forslaget til § 3-2 i kapittel 7.4.3 om valuta-reservene.

### 9.3.4 Departementets vurderinger

Finansdepartementet forelegger i dag alle IMF-saker av betydning for Stortinget før avtaler inngås eller endres. I utvalgets utkast til § 3-10 er kravet om at Kongen skal godkjenne avtaler om innskudds-, kreditt- og garantiordninger med utenlandske sentralbanker og med internasjonale organisasjoner og institusjoner foreslått tatt bort, og det legges opp til at slike beslutninger kan tas av Norges Bank dersom det er til fremme av bankens formål og forutsatt at det foreligger betryggende sikkerhet. Det formelle grunnlaget for å involvere regjeringen og Stortinget i beslutningsprosessen faller i så fall bort. Departementet mener at rollefordelingen bør opprettholdes slik den er i dag.

En begrunnelse bak utvalgets forslag om å fjerne kravet om Kongens godkjenning av internasjonale avtaler som inngås for å fremme Norges Banks formål, er at det kan være viktig å få slike avtaler raskt på plass. Departementet mener imidlertid at dette ikke bør være til hinder for at regjeringen får anledning til å vurdere eventuelle økonomiske og utenrikspolitiske konsekvenser av en avtale.

Utvalget uttaler at de avtalene banken inngår for å oppfylle sine formål etter loven neppe har virkning for Norges økonomiske og politiske forhold til andre stater. Departementet mener at det ikke kan utelukkes at slike avtaler kan ha skjæringspunkter med utenrikspolitiske interesser. Det kan oppstå situasjoner der kredittavtaler med andre lands sentralbanker, som Norges Bank vurderer at har betryggende sikkerhet og fremmer bankens formål, vil kunne påvirke Norges forhold til andre stater.

Lovforslaget legger ikke opp til at Norges Bank skal vurdere om aktuelle avtaler påvirker Norges forhold til andre stater. Norges Bank vil trolig likevel gjøre en vurdering av hvorvidt avtalen har utenrikspolitisk innhold, men fraværet av et slikt krav i loven åpner for at det ikke gjøres. I de fleste tilfeller vil det være Finansdepartementet og/eller Utenriksdepartementet som er aktuelle instanser for å vurdere Norges utenriksøkonomiske og utenrikspolitiske interesser.

Loven bør etter departementets mening utformes slik at den tar høyde for at det kan oppstå situasjoner der sentralbanken kan ha andre avveininger enn regjeringen og Stortinget. Etter departementets syn kan dette best ivaretas ved å videreføre dagens praksis om at departementet skal godkjenne de internasjonale avtalene som banken inngår. Det markerer at rollefordelingen bør opprettholdes slik den er i dag. Departementet går på denne bakgrunn inn for å lovfeste ordningen med at denne typen avtaler skal godkjennes av departementet.

Det kan også oppstå situasjoner der regjeringen vil ønske å inngå avtaler med andre stater som ikke direkte kan utledes av bankens formål etter loven eller de øvrige internasjonale forpliktelsene banken har. For eksempel ble kredittavtalene som ble inngått mellom Norges Bank og Sedlabanki Islands i 2008 først og fremst inngått for å støtte de islandske myndighetene i arbeidet med å stabilisere den økonomiske utviklingen på Island. Slike avtaler kan ligge utenfor Norges Banks formål eller internasjonale forpliktelser. Derfor mener departementet at loven ikke bør være til hinder for at Kongen i statsråd i ekstraordinære tilfeller kan pålegge Norges Bank å delta i kredittavtaler med andre stater og internasjonale organisasjoner, jf. lovforslaget § 3-10 tredje ledd. Det kan for eksempel innebære å tilrettelegge for en transaksjon og å skaffe til veie valuta for transaksjonen.

Det vises til lovforslaget § 3-10.

## 9.4 Kreditt til tillitsvalgte og ansatte i Norges Bank

### 9.4.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 23 regulerer Norges Banks kredittgiving til bankens tillitsvalgte og ansatte, og lyder:

«Banken må ikke yte kreditt til medlemmer av bankens organer eller dens ansatte. Det samme gjelder kreditt til selskap eller sammenlutning hvor vedkommende medlem eller ansatt har en fremtredende interesse. Bankens kan likevel i begrenset utstrekning gi boliglån og mindre personlige lån til bankens ansatte.»

Begrunnelsen for forbudet er blant annet å hindre uheldige engasjementer og interessekonflikter. Ryssdal-utvalget som utredet gjeldende sentralbanklov fant imidlertid ikke tungtveiende grunner til å innføre forbud mot mindre personallån.

Det følger av sentralbankloven § 5 femte ledd siste punktum at representantskapet fastsetter nærmere bestemmelser for bankens lån til ansatte. Gjeldende ordning har utfyllende betingelser for boliglån tilsvarende det som til enhver tid gjelder for boliglån til medlemmer i Statens pensjonskasse.

Se også NOU 2017: 13 kapittel 24.5.1.

### 9.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget bemerker at lån til tillitsvalgte og ansatte faller utenfor lovutkastet § 3-1 om at Norges Banks kan yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor for å fremme bankens formål. Dette er etter utvalgets mening likevel ikke til hinder for at Norges Bank i begrenset omfang kan yte lån til sine ansatte som et ledd i personalpolitikken. Etter utvalgets syn er det imidlertid ikke grunn til å regulere dette i loven. Utvalget finner det naturlig at organet som har budsjettkompetanse fastsetter retningslinjer for låneordningen.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets vurderinger i NOU 2017: 13 kapittel 24.5.2.

### 9.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette forholdet.



#### 9.4.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at banken, tilsvarende som i dag, må ha adgang til å i begrenset omfang kunne yte lån til sine ansatte som et ledd i personalpolitikken. Departementet deler utvalgets vurdering om at det ikke er behov for å regulere dette i sentralbankloven. Oppgaven med å fastsette retningslinjer for låneordningen vil etter forslaget ligge til representantskapet, jf. omtale i kapittel 6.5.3.

### 9.5 Deponeringsloven

---

#### 9.5.1 Gjeldende rett

Lov 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve pålegger Norges Bank nærmere angitte oppgaver knyttet til deponeringssaker. Etter lovens § 1 kan gjeld i penger eller verdipapirer på nærmere vilkår deponeres i Norges Bank med frigjørende virkning for skyldneren. Vilklårene for deponering er at skyldneren ikke får gjort opp gjelden av «en grunn som ligg hjå kravshavaren», om «kravshavaren ikkje gjer det skyldnaren kann setja til vilkår for å betala» eller «det er grunn til å vera i tvil om kven som er kravshavar og skyldnaren ikkje kann klandrast for denne uvissa». Norges Bank må på bakgrunn av opplysninger fra deponenten ta stilling til om midlene kan mottas til deponering i banken.

Det vises for øvrig til NOU 2017: 13 kapittel 5.5.7 og 24.6.

#### 9.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Da oppgavene knyttet til deponeringssaker ble lagt til Norges Bank, utførte banken fortsatt banktjenester for private kunder. Norges Bank har lagt vekt på å konsentrere bankens virksomhet om dens kjerneoppgaver, det vil si pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning.

Disse kjerneoppgavene har lite til felles med oppgavene etter deponeringsloven. Ingen av sentralbankene i de øvrige nordiske landene er ordinær deponeringsmyndighet.

Utvalget viser til at det tidligere har vært vurdert å flytte deponeringssaker ut av Norges Bank, men at det har vært vanskelig å finne andre egnede organer for denne virksomheten. Utvalget peker imidlertid på at det nå er gjort endringer i andre ordninger som kan tenkes å ha betydning for vurderingen, og viser til at Statens sivilrettsforvaltning behandler en rekke ulike sakstyper som gjelder enkeltpersoner. Selve plasseringen av deponerte beløp kan eventuelt ordnes gjennom det alminnelige bankvesenet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det utredes å legge deponeringssaker ut av Norges Bank.

#### 9.5.3 Høringsinstansenes syn

*Advokatforeningen* viser til at deponifunksjonen fyller en viktig praktisk rolle i de tilfellene der kreditor for et krav er ukjent. Dersom Norges Banks rolle avvikles, bør den derfor videreføres på annen måte.

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag.

#### 9.5.4 Departementets vurderinger

Oppgavene Norges Bank har i medhold av deponeringsloven skiller seg fra bankens øvrige virksomhet. Dersom man i dag skulle opprette en tilsvarende ordning, er det ikke opplagt at man ville valgt å legge deponeringsoppgaver til Norges Bank. Ordningen ivaretar imidlertid praktiske hensyn i gjeldsforhold. I lys av dette, samt at avvikling av Norges Banks rolle i deponeringssaker ikke er utredet, foreslås det ikke endringer i ordningen på nåværende tidspunkt.

## 10 Forholdet til annen lovgiving, taushetsplikt, sanksjoner mv.

### 10.1 Forholdet til forvaltningsloven

#### 10.1.1 Gjeldende rett

Det er i dag lagt til grunn at forvaltningsloven generelt gjelder for Norges Banks virksomhet. Dette følger av forvaltningsloven § 1 om at loven kommer til anvendelse på virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Ifølge samme bestemmelse skal forvaltningsorgan forstås som ethvert organ for stat eller kommune. På enkelte områder avviker sentralbankloven fra forvaltningslovens alminnelige bestemmelser. Et eksempel på dette er den særlige taushetsplikten for ansatte i Norges Bank som følger av sentralbankloven § 12, jf. omtale i kapittel 10.3.1.

I flere sammenhenger har det vært reist spørsmål om Norges Banks beslutninger kan påklages. Det har for eksempel vært reist spørsmål om avgjørelser av søknader om S-lån er enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. Forutsatt at slike avgjørelser er enkeltvedtak, har det vært reist spørsmål om det er adgang til å gjøre unntak fra klagereglene etter forvaltningsloven § 28 fjerde ledd.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 25.2.2.

#### 10.1.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalgets vurdering er at det har fungert godt at forvaltningsloven gjelder for Norges Bank, og at loven fortsatt som utgangspunkt bør gjelde for bankens virksomhet. Utvalget ser likevel behov for å lovfeste enkelte unntak fra forvaltningsloven i ny sentralbanklov.

Utvalget foreslår at det gjøres klart i loven at avgjørelser om bruk av sentralbankens virkemidler etter lovutkastet § 3-1 (kreditt til og innskudd fra banker mv.) unntas fra klageadgang etter forvaltningsloven. Utvalget viser til at gjeldende uklarhet om slike vedtak er enkeltvedtak i seg selv taler for en avklaring i ny sentralbanklov. Utvalget mener at det taler mot klageadgang at beslutningene i slike saker vil være begrunnet i

samfunnsmessige hensyn knyttet til betydningen av tiltaket for finansmarkedene generelt – og ikke hensynet til den institusjonen som ber om likviditetsstøtte mv. Rettssikkerheten for dem som slike avgjørelser direkte retter seg mot vil kunne ivaretas gjennom adgangen til prøving for domstolene, som uansett vil være til stede. En klageadgang i disse sakene vil dessuten kunne innskrenke sentralbankens reelle uavhengighet i utøvelsen av pengepolitikken og i arbeidet for finansiell stabilitet, samt endre kompetansefordelingen mellom sentralbanken og departementet på en utilsiktet måte. Hensynet til de aktuelle virkemidlenes effektivitet kan også tilsi at det ikke bør være klageadgang. For at for eksempel S-lån skal oppnå ønsket virkning, må beslutning og gjennomføring skje raskt og en forvaltningsrettslig klageadgang vil være tidkrevende.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at avgjørelse om bruk av sentralbankens virkemidler etter utkastet § 3-1, som for eksempel avgjørelser om S-lån og om kontohold i sentralbanken, unntas fra klageadgang etter forvaltningsloven. Det vises til utkastet til ny sentralbanklov § 5-1 første ledd.

Se nærmere omtale i NOU 2017: 13 kapittel 25.3.1.

#### 10.1.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* slutter seg til utvalgets forslag om at Norges Banks avgjørelser eller vedtak i saker etter § 3-1 ikke kan påklages. Hovedstyret tar videre opp spørsmål knyttet til forvaltningsrettslig klageadgang for bankens vedtak om oppsigelse og avskjed:

«Forvaltningslovens bestemmelser om klager over enkeltvedtak reiser også spørsmål om bankens avgjørelser om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av ansatte skal kunne påklages. Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd første punktum skal slike avgjørelser anses som enkeltvedtak. Vedtak om ansettelse er uttrykkelig unntatt fra klagereglene etter forvaltningsloven § 3 annet ledd annet punktum, men for andre avgjørelser av

denne typen er det ikke gjort unntak. Ansatte i banken er underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og Norges Bank står derfor i en annen stilling enn andre statlige forvaltningsorganer som er underlagt statsansatteloven. Etter denne lovens § 33 første ledd kan ansatte påklage «vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed» etter forvaltningslovens regler. Det er så klageinstansens vedtak som kan bringes inn for domstolene ved søksmål etter statsansatteloven § 34. Etter arbeidsmiljøloven er det ingen klagerett. Her bringes denne type vedtak direkte inn for domstolene, jf. § 17-4.

Kommuner og fylkeskommuner er i likhet med Norges Bank forvaltningsorganer som er underlagt arbeidsmiljøloven. For vedtak om oppsigelse eller avskjed er det imidlertid gjort uttrykkelig unntak fra klagereglene i forvaltningsloven § 3 annet ledd tredje punktum. Slikt unntak er ikke gjort for Norges Bank, og Finansdepartementet har uttalt at denne bestemmelsen ikke kan tolkes analogisk til å omfatte Norges Bank, jf. brev 13. september 2000 til Norges Bank. Dette innebærer at det i saker om oppsigelse og avskjed fra Norges Bank finnes et to-sporet system der den ansatte parallelt kan påklage slike vedtak og bringe dem inn for domstolene ved søksmål. Dette er åpenbart uhensiktsmessig og en utilsiktet virkning av at Norges Bank er underlagt forvaltningsloven. Hovedstyret ber derfor om at det tas inn et nytt annet punktum i ny sentralbanklov § 5-1 første ledd om at «[v]edtak om oppsigelse eller avskjed kan heller ikke påklages».

*Advokatforeningen* mener det er fornuftig at forvaltningsloven som hovedregel skal gjelde. Advokatforeningen har ikke konkrete innvendinger til forslagene til beskrankninger som utvalget foreslår, men uttaler at det er en forutsetning at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som for eksempel likhetsprinsipp og domstolskontroll gjelder også de områder hvor det foreslås unntak.

*Kommunalbanken* går imot forslaget om å klargjøre at vedtak om lån og kontohold er unntatt fra klageadgang og går inn for at det bør være klageadgang, med henvisning til betydningen av vedtakene for dem de retter seg mot.

#### 10.1.4 Departementets vurderinger

Departementet deler utvalgets vurdering om at forvaltningsloven fortsatt bør gjelde for Norges Banks virksomhet. Departementet er videre av

den oppfatning at det er grunn til å fastsette i loven at avgjørelser om bruk av sentralbankens virkemidler etter lovforslaget § 3-1 er unntatt fra klageadgang etter forvaltningsloven. Det vises til sentralbanklovutvalgets begrunnelse gjengitt ovenfor, som departementet stiller seg bak. Departementet viser videre til hovedstyrets høringsuttalelse om at en uhensiktsmessig og utilsiktet virkning av at Norges Bank er underlagt forvaltningsloven er at ansatte i banken parallelt kan påklage vedtak om oppsigelse og avskjed og bringe dem inn for domstolen for søksmål, og foreslår lovfesting av at også slike avgjørelser er unntatt fra klageadgang.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 5-1 første ledd.

## 10.2 Norges Bank og offentleglova

### 10.2.1 Gjeldende rett

Offentleglova gjelder som utgangspunkt for Norges Bank, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d, jf. annet ledd der det fremgår at loven gjelder for selvstendige rettssubjekt som eies av staten, så fremt rettssubjektet ikke hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Loven gjelder imidlertid ikke for «dokument knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som føremål» jf. offentlegforskrifta (forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119) § 1 tredje ledd bokstav b. Dette unntaket gjelder blant annet for bankens virksomhet med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland og forvaltningen av valutareservene i sentralbankvirksomheten.

Det vært reist spørsmål om bankens korrespondanse med Finansdepartementet kan unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15 første ledd om unntak for dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen til organet. Spørsmålet har vært om banken i denne sammenhengen skal regnes som «underordna organ» for Finansdepartementet. Lovavdelingen har i en tolkningsuttalelse fra 20. mai 2010 lagt avgjørende vekt på uttalelser i offentleglovas forarbeider om at selvstendige rettssubjekter som er eid av staten, ikke skal regnes som underordnet det organet det har tilknytning til etter offentleglova § 15. Lovavdelingens konklusjon er således at unntaket etter offentleglova § 15 første ledd ikke kan brukes for å unnta dokumenter som er innhentet fra Norges Bank.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 25.2.3.

### 10.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Utvalget mener at offentleglova som utgangspunkt fortsatt bør gjelde for Norges Bank med de begrensninger som i dag følger av offentlegforskrifta.

Etter utvalgets vurdering er det regelmessig et legitimt behov for å kunne unnta saksforberedende korrespondanse mellom Norges Bank og Finansdepartementet, blant annet i tilknytning til utveksling av dokumenter i forbindelse med arbeidet med ivaretagelse av finansiell stabilitet. Eksisterende hjemler for unntak fra offentlighet anses ikke å ivareta dette behovet i tilstrekkelig grad. Utvalget anser videre at det er risiko for at den saksforberedende dialogen vil svekkes på en utilsiktet og uheldig måte uten en unntaksadgang tilsvarende den som i dag følger av offentleglova § 15 første og tredje ledd. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes en tilsvarende adgang til å unnta saksforberedende dokumenter som utveksles mellom Norges Bank og Finansdepartementet fra innsyn. En slik unntaksadgang bør etter utvalgets syn også gjelde for saksforberedende dokumenter som utveksles mellom Norges Bank og Finanstilsynet.

Utvalgets forslag fremgår av utkastet til § 5-1 annet ledd i ny sentralbanklov.

### 10.2.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* slutter seg til utvalgets forslag.

*Advokatforeningen* mener det er fornuftig at offentleglova som hovedregel også skal gjelde i utkastet til ny sentralbanklov.

*Kommunalbanken* viser til at informasjon som utveksles mellom myndighetsorganer i utgangspunktet bør være offentlig av hensyn til forutsigbarhet og åpenhet, men gir også uttrykk for forståelse for at enkelte deler av kommunikasjonen mellom de ulike organene må unntas offentlighet, men at listen for unntak bør legges høyt.

*Finanstilsynet* fremhever i sin omtale av koordinering av pengepolitikk og makrotilsyn at det også fremover vil være behov for koordinering, samarbeid og informasjonsutveksling mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

### 10.2.4 Departementets vurderinger

Departementet deler sentralbanklovutvalgets vurdering av at offentleglova som utgangspunkt fortsatt bør gjelde for Norges Bank med de begrensninger som følger av offentlegforskrifta. Departementet

stiller seg videre bak utvalgets vurdering av at det er behov for å lovfeste en adgang til å unnta saksforberedende dokumenter som utveksles mellom Norges Bank og departementet og mellom Norges Bank og Finanstilsynet når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Begrepet er som utgangspunkt ment å dekke samme type dokumenter som omfattes av offentleglova § 15 første ledd. Forslaget går imidlertid noe lenger enn det som ville fulgt av offentleglova § 15 første og tredje ledd, da det omfatter utveksling av dokumenter begge veier. Det vil si at det kan gjelde interne avgjørelsesprosesser både i Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Unntaket vil videre gjelde for dokumenter som utveksles uavhengig av om disse er «innhenta», noe som er et krav etter offentleglova § 15 første ledd. Unntaket går også noe lenger enn det som ville fulgt av offentleglova § 15 første ledd da det omfatter korrespondanse mellom to sideordnede organer (Norges Bank og Finanstilsynet).

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 5-1 annet ledd.

## 10.3 Taushetsplikt

---

### 10.3.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 12 pålegger ansatte mv. i Norges Bank en plikt til «å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold.» Reglene i sentralbankloven supplerer reglene om taushetsplikt som følger av forvaltningsloven § 13 flg. og pålegger en taushetsplikt som går videre enn det som følger av forvaltningsloven. Den særskilte taushetsplikten i sentralbankloven skal sikre at informasjon om forretningsmessige eller personlige forhold ikke kommer på avveie. Norges Bank mottar store mengder sensitiv informasjon om enkeltforetak og personer i sin kontakt med aktørene i finansmarkedene. I forarbeidene til sentralbankloven ble det lagt til grunn at sentralbankens taushetsplikt skulle tilsvare taushetsplikten i bankvesenet for øvrig. Taushetspliktbestemmelsen omfatter også oppgavene med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. For opplysninger om «bankens forretningsmessige forhold» kan hovedstyret etter fjerde ledd bestemme at det ikke skal gjelde taushetsplikt.

Etter § 12 første ledd annet punktum gjelder taushetsplikten også enhver som utfører tjeneste

eller arbeid for Finansdepartementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Finanstilsynet dersom disse mottar opplysninger som er underlagt taushetsplikt med hjemmel i § 12. Dette sikrer at den særskilte taushetsplikten gjelder også der opplysningene deles med et organ som i utgangspunktet ikke er underlagt en like streng taushetsplikt.

Etter annet ledd gjelder ikke taushetsplikten overfor nærmere angitte institusjoner. Formålet med disse unntakene er å legge til rette for nødvendig informasjonsutveksling mellom Norges Bank og de nevnte institusjonene. Den europeiske sentralbanken (ESB) er ikke nevnt i annet ledd, og det kan være noe usikkert om ESB kan regnes som en organisasjon Norges Bank samarbeider med i bestemmelsens forstand.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 25.2.4.

### 10.3.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Det er etter utvalgets syn fortsatt nødvendig med en bestemmelse som fanger opp de særlige behovene for taushetsplikt på sentralbankens område. Utvalget peker blant annet på at det er av betydning at bestemmelsen om taushetsplikt utformes slik at den både ivaretar tilliten til at sensitive opplysninger ikke havner på avveie, samtidig som det ikke stenges for informasjonsutveksling som er nødvendig for å ivareta sentralbankens formål. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at dagens taushetspliktbestemmelse som utgangspunkt videreføres. Utvalget foreslår i tillegg enkelte justeringer i forhold til gjeldende taushetspliktbestemmelse. Det bør eksplisitt fremgå av ordlyden at taushetsplikten gjelder overfor «uvedkommende».

Etter sentralbankloven § 12 fjerde ledd avgjør hovedstyret – eller noen hovedstyret har gitt fullmakt – om det skal gjøres unntak fra lovens taushetsplikt for «bankens forretningsmessige» forhold. Utvalget foreslår i utgangspunktet at dette videreføres. Hovedstyret har under dagens lov vedtatt fullmakt til representantskapets leder til å «beslutte unntak fra taushetsplikten [...] om bankens forretningsmessige forhold i saker som tilligger representantskapet og som ikke berører hovedstyrets virksomhets- og ansvarsområder». Utvalget ser at det for representantskapets uavhengighet kan være ønskelig at slike beslutninger ligger direkte til representantskapet eller dets leder. Utvalget antar det kan vurderes en tilføyelse i lovens unntaksbestemmelse basert på dagens ordning, om at: «Tilsvarende unntak kan gis av

representantskapet for bankens forretningsmessige forhold i saker som tilligger representantskapet og som ikke berører styrets eller komiteens ansvarsområder».

Utvalget foreslår at Den europeiske sentralbanken inkluderes i angivelsen av hvilke institusjoner Norges Bank kan kommunisere med uhindret av taushetsplikten. Utvalget foreslår også enkelte redaksjonelle forenklinger i bestemmelsens ordlyd. Se utkast til § 5-2.

### 10.3.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* viser til at det er behov for en særskilt taushetspliktsbestemmelse for bankens virksomhet som er noe strengere enn det som følger av den alminnelige bestemmelsen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 første ledd, og at gjeldende bestemmelse i sentralbankloven § 12 i hovedtrekk videreføres. Hovedstyret er enig i at det i ordlyden presiseres at taushetsplikten gjelder overfor «uvedkommende». Hovedstyret støtter at det uttrykkelig presiseres at den europeiske sentralbanken er blant de institusjonene som omfattes av unntaket fra taushetsplikt. Hovedstyret foreslår med henvisning til at Norges Bank i medhold av lov 23. mars 2018 nr. 3 om Bankenes sikringsfond § 5 annet ledd i noen situasjoner har meldeplikt til sikringsfondet om forretningsmessige forhold omfattet av bankens taushetsplikt, at unntaket fra taushetsplikt utvides til å omfatte også Bankenes sikringsfond.

### 10.3.4 Departementets vurderinger

Departementet deler som utgangspunkt sentralbanklovutvalgets vurdering av at gjeldende taushetspliktbestemmelse i sentralbankloven bør videreføres med de mindre justeringene som utvalget foreslår. Det foreslås presisert at taushetsplikten gjelder overfor «uvedkommende». Dette må blant annet omfatte personer og institusjoner som ikke har strengt tjenstlige behov for tilgang til opplysningene. Begrensningene i taushetsplikten i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b kommer til anvendelse. Departementet foreslår at ordlyden endres noe sammenliknet med utvalgets utkast slik at departementets, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Finanstilsynets taushetsplikt tilsvarende den taushetsplikten Norges Bank selv har. Da vil blant annet også opplysninger som banken mottar fra departementet omfattes på departementets hånd, som for eksempel detaljerte bestemmelser om rebalansering, omfattes dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Departementet er

videre enig med hovedstyret i at unntaket fra taushetsplikt også bør omfatte Bankenes sikringsfond. Departementet foreslår videre enkelte endringer av redaksjonell karakter i bestemmelsen.

Forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e gir utfyllende bestemmelser til paragrafen. Etter forvaltningsloven § 13 d kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Slike interesser kan blant annet være hensynet til personvern, kommersielle hensyn eller nasjonale utenrikspolitiske eller sikkerhetspolitiske hensyn. Det er også viktig å ta hensyn til at den allmenne tilliten til sentralbanken ikke undergraves når utenforstående forskere får tilgang til opplysninger banken har hentet inn. Dersom det besluttes at det ikke er til uforholdsmessig ulempe kan opplysninger gis uten hinder av taushetsplikt.

Det vises til forslaget til ny sentralbanklov § 5-2.

## 10.4 Opplysningsplikt

### 10.4.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 27 gir Kongen myndighet til å pålegge blant annet foretak i finansiell sektor og enkelte andre virksomheter mv. med tilknytning til finansiell sektor å gi Norges Bank nærmere angitte opplysninger som er nødvendige for å ivareta bankens oppgaver etter sentralbankloven, utarbeide offisiell statistikk eller støtte bankens eller Finanstilsynets tilsyn med soliditet og finansiell stabilitet.

Kongens myndighet etter bestemmelsen er delegert til Finansdepartementet. Departementet har etter tredje ledd fastsatt forskrift med bestemmelser om gjennomføring av opplysningsplikten (forskrift 30. november 2005 nr. 1351). Etter forskriften § 2 er kompetansen til å pålegge opplysningsplikt delegert videre til Norges Bank. Pålegg fra Norges Bank utformes etter forskriften som enkeltvedtak. Slike pålegg må antas å kunne påklages til Finansdepartementet.

Lov 16. juni 2017 nr. 47 om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven), som trådte i kraft 1. november 2017, gir i § 12 fjerde ledd blant annet Norges Bank adgang til å «kreve utlevert gjeldsopplysninger for analyse, overvåknings- og statistikkformål».

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 25.2.5.

### 10.4.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Regelen om opplysningsplikt i sentralbankloven § 27 er etter sentralbanklovutvalgets vurdering en viktig bestemmelse som sikrer banken tilgang til informasjon for å støtte utførelsen av Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven. Etter utvalgets vurdering bør derfor en tilsvarende bestemmelse videreføres i ny lov.

Utvalget viser videre til at Norges Bank i dag kan få tilgang til detaljerte data til forskningsformål på linje med andre forskningsinstitusjoner. Datatilgang for forskningsformål i Norges Bank bør reguleres av de samme bestemmelsene som for andre forskningsinstitusjoner, og ikke etter sentralbankloven. Det innebærer at Norges Bank ikke kan bruke sentralbankloven som hjemmel for å innhente data utelukkende for forskningsformål.

Utvalget foreslår enkelte endringer sammenliknet med gjeldende ordlyd i sentralbankloven § 27. Utvalget foreslår at kompetansen til å kreve opplysninger i loven legges direkte til Norges Bank. Dette er i samsvar med systemet etter departementets forskrift om gjennomføring av opplysningsplikten, der det i § 3 fremgår at opplysningsplikten inntreer ved pålegg fra Norges Bank.

Utvalget foreslår videre en hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift at også andre virksomheter registrert i Foretaksregistret pålegges opplysningsplikt:

«Utviklingen kan tilsi et behov for opplysninger også fra andre enn de virksomhetene mv. som i dag er omfattet av bestemmelsen. I Norges Banks arbeid i pengepolitikken og for å fremme finansiell stabilitet er det behov for informasjon fra et bredt spekter av aktører. Finansinstitusjoner og infrastrukturforetak på verdipapiriområdet er sentrale, men også husholdningssektoren og foretak for eksempel innenfor byggenæringen, oljesektoren, eidsbransjen, eksportører og importører kan være viktige. Særlig for arbeidet med å overvåke og sikre finansiell stabilitet er det behov for opplysninger hvor dagens hjemmel ikke er fullt ut dekkende, og hvor det relativt hyppig vil kunne være behov for å gjøre justeringer i kretsen av foretak som kan pålegges opplysningsplikt. Slike endringer kan for eksempel være nødvendige som følge av nytt eller endret EØS-regelverk. For å ivareta dette behovet foreslår utvalget en hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift at også andre virksomheter

registrert i Foretaksregistret skal pålegges opplysningsplikt.» (NOU 2017: 13 side 374)

Utvalget foreslår også enkelte nye hjemler som gir banken tilgang til opplysninger om inntekts- og gjeldsforhold i husholdninger og foretak. Etter utvalgets vurdering er behovet for å overvåke blant annet husholdningenes gjeldssituasjon et eksempel der bankens informasjonsgrunnlag i dag ikke er fullt ut tilfredsstillende. Tilgang til mer detaljerte opplysninger om inntekts- og gjeldsforhold i husholdninger og foretak, fra for eksempel selvangivelser, foretaksregnskap og eventuelle gjeldsregistre, vil sette sentralbanken bedre i stand til å overvåke sårbarheter i økonomien. Blant annet for å begrense rapporteringsbyrden bør sentralbankens behov for opplysninger på individ- og foretaksnivå etter utvalgets syn søkes dekket ved uttrekk fra administrative registre og ikke gjennom direkte datainnsamling.

Behovet for tilgang til informasjon om utviklingen i husholdningens usikrede gjeld vil etter utvalgets vurdering ivaretas ved regjeringens forslag til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven) i Prop. 87 L (2016–2017) (fremmet 5. april 2017). Her foreslås det i § 12 fjerde ledd at blant annet Norges Bank «kan kreve utlevert gjeldsopplysninger for analyse, overvåknings- og statistikkformål». Bestemmelsen er, jf. omtalen i kapittel 10.4.1, etter at utvalget avga sin utredning, vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 1. november 2017.

Utvalget foreslår at dersom opplysningsplikten som pålegges foretakene ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillits- og tjenestemenn i foretaket. Bestemmelsen er basert på ordlyden til § 3 i finanstilsynsloven.

Utvalget foreslår en lovendring i skatteforvaltningsloven (lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning) som gir Norges Bank adgang til å kreve å få utlevert innsamlede skatteopplysninger hos skatteetaten i anonymisert form.

Utvalget foreslår også at det åpnes opp for at opplysninger innhentet etter fastsatt opplysningsplikt i medhold av statistikkloven (lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå), eller som er gitt frivillig, i anonymisert form kan benyttes ved utarbeiding av økonomiske analyser i Norges Bank.

Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning er offentlig tilgjengelig informasjon, jf. regnskapsloven (lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv.) § 8-1 første og annet ledd. For å legge til rette for at Norges Bank skal kunne få tilgang til slike innsamlede opplysninger også i andre for-

mat enn de er innlevert i, forslås det en særskilt hjemmel for Norges Bank til å kreve å få utlevert opplysninger hos Regnskapsregisteret.

#### 10.4.3 Høringsinstansenes syn

*Statistisk sentralbyrå* (SSB) viser til at tilgang til og bruk av data fra SSB er en del av statistikklovutvalgets utredning og at det derfor er lite hensiktsmessig å gjøre materielle endringer i statistikkloven nå. Videre viser SSB til at sentralbanklovutvalgets forslag er unødvendig da Norges Bank etter gjeldende regelverk kan få tilgang til anonymiserte data fra SSB på linje med andre forskningsinstitusjoner.

*Finanstilsynet* gir uttrykk for at hjemlene for utlevering av opplysninger fra SSB og Skatteetaten bør klargjøres, slik at både Norges Bank og Finanstilsynet får tilgang til data. Når det gjelder Regnskapsregisteret, så følger det av regnskapsloven § 8-1 at enhver har rett til å gjøre seg kjent med innholdet hos Regnskapsregisteret. Finanstilsynet kan således ikke se at det er behov for en særskilt hjemmel for utlevering av slike opplysninger.

*Norges Banks hovedstyre* slutter seg til utvalgets forslag. Hovedstyret ber om at det i motivene klargjøres at opplysningsplikt kan pålegges etter § 5-3 også for forskningsformål, så fremt bestemmelsens vilkår er oppfylt.

#### 10.4.4 Departementets vurderinger

Departementet deler utvalgets vurdering av at gjeldende § 27 om opplysningsplikt er viktig for å sikre tilgang til informasjon som er nødvendig for å ivareta bankens oppgaver. En tilsvarende bestemmelse bør videreføres i ny sentralbanklov. Departementet støtter også utvalgets forslag om en hjemmel som gir departementet adgang til å pålegge opplysningsplikt for flere foretak enn dagens lov gir adgang til. Samlet vil det gi banken tilgang til et bredt spekter av opplysninger, der noen av opplysningene det bes om adgang til kan være taushetsbelagt.

Teknologiske endringer gjør det i dag mulig å samle, lagre og analysere langt større mengder data enn da gjeldende sentralbanklov ble vedtatt. En ny lov bør utformes slik at den gir Norges Bank mulighet til å ta i bruk ny teknologi og nye datakilder. Det vil gi banken både bedre grunnlag for analyser av forhold som er viktige for å nå bankens målsetninger, og legge til rette for at opplysninger kan hentes inn med minst mulig belastning for den opplysningene gjelder.

I dag er kompetansen til å kreve opplysninger lagt til departementet, som gjennom forskrift har delegert den til Norges Bank. Utvalget foreslår at kompetansen til å fastsette opplysningsplikt i ny lov bør legges direkte til Norges Bank. Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig at Norges Bank står for den praktiske utformingen av vedtak om opplysningsplikt, men mener at kompetansen fortsatt bør ligge til departementet. Den kan deretter delegeres til banken, slik det gjøres i dag. Opplysningsplikt er et inngrepene virkemiddel, og bruken av opplysningsplikt må balanseres også mot andre hensyn enn de formål banken skal oppfylle. Det kan ivaretas ved å legge myndigheten til departementet.

Departementet mener opplysningsplikt skal kunne ilegges for å hente inn opplysninger som er nødvendige for å utføre bankens oppgaver etter sentralbankloven eller annen lov. Det innebærer at opplysningsplikt også kan anvendes for å løse oppgaver banken pålegges gjennom annen lov, for eksempel innen finansiell stabilitet. I praksis vil det være tale om opplysninger om finansielle forhold, jf. de opplysninger som i dag hentes inn gjennom forskrift fastsatt med hjemmel i gjeldende lov § 27. Opplysninger om finansielle forhold vil også kunne omfatte oversikt over transaksjoner og betalingshistorikk, som kan knyttes til enkeltpersoner.

Utvalget foreslo også en utvidelse av hvilke institusjoner opplysningsplikten gjelder for, ved at departementet i forskrift kan fastsette at også andre virksomheter registrert i Foretaksregisteret skal kunne pålegges opplysningsplikt. Departementet støtter utvalgets forslag.

Utvalget foreslo videre en endring i skatteforvaltningsloven og regnskapsloven for å legge til rette for at banken kan hente opplysninger fra relevante offentlige registre. Departementet er enig med utvalget i at Norges Bank bør ha adgang til å innhente slike opplysninger, men mener det er mer hensiktsmessig at det gjøres med en bestemmelse i sentralbankloven. Det foreslås at departementet skal kunne pålegge Skatteetaten, Regnskapsregisteret, Konkursregisteret og Arbeids- og velferdsetaten NAV å gi opplysninger til Norges Bank. Opplysninger fra NAV som er relevante for formålet med sentralbankvirksomheten og oppgaver etter annen lov, gjelder arbeidsmarkedet, og er begrenset til opplysninger rapportert inn gjennom A-ordningen og opplysninger om registrert arbeidsledighet. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å stille krav om at opplysningene anonymiseres. Et slikt krav ville ikke gjort det mulig for banken å koble sammen

opplysninger fra ulike kilder, og dermed begrenset bankens analysemuligheter. Norges Bank må ved mottak av ikke-anonymiserte data forholde seg til personopplysningsregelverkets bestemmelser om behandling av personopplysninger.

Utvalget foreslo en ny bestemmelse som ga banken rett til å pålegge opplysningsplikt for til-lits- og tjenestemenn i et foretak, dersom foretaket ikke oppfyller opplysningsplikten pålagt etter paragrafen. Bestemmelsen var basert på ordlyden i finanstilsynslovens § 3. Etter departementets vurdering er en slik bestemmelse ikke nødvendig ettersom formålet med opplysningspliktbestemmelsen ikke først og fremst er å ivareta et tilsynsansvar, slik som for Finanstilsynet.

Utvalgets utkast til § 5-3 tredje ledd sier at opplysninger som kreves etter første ledd, kan gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Departementet er enig med utvalget i at opplysningsplikten etter sentralbankloven må gå foran taushetspliktbestemmelser i annen særlovgivning. Departementet presiserer at opplysningsplikt går foran taushetsplikt etter finansforetaksloven, eiendomsmeglingsloven, betalingssystemloven, verdipapirhandelloven, verdipapirregisterloven, skatteforvaltningsloven, regnskapsloven, konkursloven og NAV-loven, som er de relevante lovene i denne sammenheng.

De foreslåtte endringene i loven vil gi banken en bredere hjemmel til å samle inn opplysninger enn tidligere. Det er i tråd med utvalgets forslag, og nødvendig for at banken skal kunne oppfylle sitt formål på en god måte. Samtidig reiser det enkelte spørsmål knyttet til personvern hensyn, ettersom det gir banken adgang til å hente inn opplysninger som kan gi bred innsikt om enkeltpersoner. Før det besluttes å gi pålegg om opplysningsplikt må det derfor gjøres en vurdering av om opplysningene i tilstrekkelig grad bidrar til å oppfylle formålet for sentralbankvirksomheten, holdt opp mot hvor inngrepene behandlingen anses å være for den opplysningene gjelder. Opplysninger som er definert under «særlige kategorier av personopplysninger» i personvernforordningen vil ikke være nødvendige å hente inn for Norges Banks formål.

Videre er banken pliktig til å oppbevare opplysningene på en forsvarlig måte. Etter personvernforordningen er banken behandlingsansvarlig for personopplysninger som mottas med hjemmel i bestemmelsen, og alle personopplysningene skal behandles i tråd med kravene i personvernforordningen.

Opplysninger fra foretak og privatpersoner skal gis uten vederlag. Det er derfor viktig å ta



hensyn til rapporteringsbyrden som pålegges foretakene, og hente inn opplysningene på en måte som er så lite arbeidsbelastende som mulig for den opplysningspliktige. Der opplysninger også innhentes av annen offentlig myndighet, bør banken først og fremst hente opplysningene fra disse. I dag samarbeider Norges Bank med Statistisk sentralbyrå om innsamling av opplysninger som skal leveres til begge institusjoner, slik at opplysninger bare må rapporteres inn én gang. Samarbeidet er organisert ved at banken inngår en databehandleravtale med byrået, som henter inn opplysninger med hjemmel i både sentralbankloven og statistikkloven. I slike tilfeller henter byrået inn data både på egne vegne og på vegne av sentralbanken. Byråets behandling av opplysninger på vegne av sentralbanken er hjemlet i sentralbankloven. Det er rimelig å anta at slike løsninger også vil være aktuelle fremover. Departementet viser også til forslag til ny statistikklov, som åpner for lettere tilgang for offentlige myndigheter til opplysninger fra Statistisk sentralbyrå for statistiske resultater og analyser. Slik tilgang vil kunne være et alternativ til å ilegge opplysningsplikt etter sentralbankloven.

Departementet kan for øvrig gi bestemmelser om kompensasjon fra Norges Bank dersom innhenting av opplysninger fra Skatteetaten, Regnskapsregisteret, Konkursregisteret eller NAV belaster disse etatenes budsjetter.

Når det gjelder den foreslåtte endringen i statistikkloven, viser departementet til at statistikklovutvalget i NOU 2018: 7 om *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå* har foreslått regler som gjør det mulig å gi andre offentlige myndigheter tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyser. Departementet følger opp statistikklovutvalget i en egen proposisjon til Stortinget.

Departementet deler utvalgets syn om at tilgang til opplysninger for forskningsformål i Norges Bank bør reguleres av de samme bestemmelsene som for andre forskningsinstitusjoner og ikke etter sentralbankloven. Den foreslåtte bestemmelsen i sentralbankloven knytter adgangen til å gi pålegg om opplysningsplikt tett opp mot sentralbankvirksomhetens formål. Grensene mellom forskning og analyser som gjøres for at banken skal oppnå sine formål vil imidlertid ofte være flytende. Som beskrevet i teksten over skal det gjøres en vurdering av hvorvidt opplysningene i tilstrekkelig grad bidrar til å oppfylle bankens formål før det gis pålegg om opplysningsplikt. Dersom behovet for data utelukkende er for

forskningsformål, kan ikke Norges Bank benytte bestemmelsen om opplysningsplikt som hjemmel.

Departementet forutsetter at opplysningene som hentes inn av Norges Bank i hovedsak vil være til analyseformål. Banken har imidlertid etter bestemmelsen også adgang til å innhente opplysninger for å sette banken i stand til å treffe beslutninger, for eksempel i rollen som långiver i siste instans eller rollen som overvåkings- og tilsynsmyndighet innen betalingssystemet.

Norges Bank publiserer i dag statistikk i tilknytning til en rekke av bankens fagområder. Det publiseres også statistikk i flere av publikasjonene som banken utgir. Dette er i tråd med forslag til § 1-7 om informasjon til offentligheten, og har betydning for at bankens beslutninger kan etterprøves og holdes ansvarlig for utøvelsen av sitt mandat (se også kapittel 4.6.4). I vurderingen av hvorvidt opplysninger som er hentet inn etter § 5-3 kan publiseres, må Norges Bank ta hensyn til at opplysningene kan være personsensitive, forretningssensitive, ha kommersiell verdi eller inneholde informasjon som kan svekke allmenne samfunnshensyn. Se også omtale i kapittel 10.3.4 av adgang til å gi tilgang til opplysninger for forskning etter § 5-2.

Departementet legger til grunn at beslutninger i medhold av § 5-3 er å anse som enkeltvedtak, og er omfattet av ordinær forvaltningsrettslig klageadgang.

Det vises til forslaget til § 5-3 i ny sentralbanklov.

## 10.5 Tvangsmulkt

### 10.5.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 31 gir Norges Bank adgang til å ilegge tvangsmulkt til fordel for statskassen ved overtredelse av opplysningsplikten etter § 27 for å sikre at opplysningsplikten blir overholdt. I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at tvangsmulkt skal være «et gjennomføringsmiddel og ikke straff». Bestemmelsen har etter det sentralbanklovutvalget er kjent med ikke vært benyttet i praksis.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 5.2.6.

### 10.5.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget viser til at det er viktig at sentralbanken har et effektivt virkemiddel for å kunne gjennomføre innhenting av opplysninger der slike pålegg ikke etterleves. Utvalget foreslår

på denne bakgrunn at bestemmelsen videreføres i ny lov.

Utvalget viser videre til at bestemmelsen er fremoverskuende, det vi si at formålet er å sikre oppfyllelse av opplysningsplikten og at virkeområdet er klart avgrenset. Bestemmelsen skal derfor ikke anses som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Utvalget foreslår for øvrig enkelte mindre endringer i bestemmelsens ordlyd av redaksjonell karakter.

### 10.5.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag.

### 10.5.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter sentralbanklovutvalgets forslag om å videreføre sentralbankloven § 31 om tvangsmulkt i ny sentralbanklov med enkelte mindre endringer av redaksjonell karakter. Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 5-4.

## 10.6 Straff

---

### 10.6.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 32 gir hjemmel for å straffe forsettlig eller uaktsomme overtredelser av bestemmelser eller vedtak i medhold av sentralbankloven § 28 (beskyttelsestiltak) eller § 27 (opplysningsplikt). Overtredelse av § 28 kan straffes med bøter eller under særdeles skjerpene omstendigheter med fengsel inntil ett år. Overtredelse av § 27 straffes med bøter. For øvrig vil brudd på enkelte av sentralbanklovens bestemmelser være straffesanksjonert etter straffebestemmelser i annet regelverk enn sentralbankloven. For eksempel vil overtredelse av taushetsplikten etter sentralbankloven § 12 kunne straffes etter straffeloven § 209.

Det vises for øvrig til sentralbanklovutvalgets redegjørelse i NOU 2017: 13 kapittel 25.2.7.

### 10.6.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Sentralbanklovutvalget mener at straffebestemmelsen i sentralbankloven § 32 som utgangspunkt bør videreføres. Utvalget viser til at brudd på bestemmelsen om beskyttelsestiltak eller opplysningsplikt kan ha alvorlige konsekvenser og svekke effektiviteten av bankens avgjørelser på viktige områder. Utvalget viser videre til at på tross av at bestemmelsen, etter det utvalget er kjent med, ikke har vært benyttet i praksis, så kan det ha som funksjon at det blir lettere å drive gjennom straffebelagte tiltak med enklere virkemidler, fordi pliktsubjektene vet at straff er alternativet.

Utvalget foreslår at straffebudet kan utformes likt for overtredelse av begge bestemmelser, under henvisning til at erfaringen med bestemmelsen i praksis tilsier at det er tilstrekkelig med trussel om bot også for brudd på lovutkastets bestemmelse om beskyttelsestiltak (lovutkastet § 3-9).

### 10.6.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* støtter utvalgets forslag.

### 10.6.4 Departementets vurderinger

Departementet deler sentralbanklovutvalgets vurdering av at straffebestemmelsen i sentralbankloven § 32 som utgangspunkt bør videreføres i ny sentralbanklov. Departementet er videre enig med utvalget i at det kan være tilstrekkelig med trussel om bot for brudd på bestemmelsen om beskyttelsestiltak.

Det vises til forslag til ny sentralbanklov § 5-5.

## 11 Endringer i lov om Statens pensjonsfond

### 11.1 Innledning

Departementet redegjorde i Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 6 for sentralbanklovutvalgets forslag om å styrke det formelle grunnlaget i lov om Statens pensjonsfond og retningslinjene for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU), som utgjør sentrale deler av rammeverket for den økonomiske politikken i Norge. Departementet sa seg enig med utvalget i at formålet om å finansiere velferdsstaten *over generasjonene* bør komme tydeligere frem av lovens formålsbestemmelse enn i dag, samt at målet for investeringene om å oppnå en høyest mulig avkastning med en forsvarlig risiko og gitt en ansvarlig forvaltning, bør tas inn i loven. Departementet sa seg også enig i at det bør lovfestes at SPU skal plasseres kun utenlands og i utenlandsk valuta.

Som ledd i arbeidet med å styrke det formelle rammeverket, foreslo utvalget også å lovfeste gjeldende retningslinjer om at SPU skal gjenspeile en reell sparing på statens hånd. Departementet sa seg enig i at sparingen i fondet må gjenspeile faktiske overskudd i statsfinansene, og uttalte at departementet vil vurdere de praktiske sidene ved dette forslaget og komme tilbake til det i lovproposisjonen.

Stortinget tok omtalene av endringene i lov om Statens pensjonsfond til orientering, jf. Innst. 165 S (2018–2019).

I kapittel 11.2 er det redegjort for de nærmere avgrensningene av bestemmelsen som skal underbygge at SPU skal gjenspeile reell sparing på statens hånd. Redegjørelsen omhandler også departementets vurderinger av at Grunnloven § 75 bokstav b gir rom for at Stortinget vedtar en slik begrensning i lov dersom Stortinget skulle ønske det samt et forslag til delegering av kompetanse til Kongen i statsråd for tilfeller der staten har behov for å låne midlertidig i særskilte situasjoner hvor det kan oppstå betydelige likviditetsproblemer og det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke.

I tillegg til ovennevnte tar departementet i det følgende også opp noen temaer og forslag som

ikke inngår i oppfølgingen av sentralbanklovutvalgets utredning.

Forvaltningen av SPU kan, i en ekstraordinær situasjon, om nødvendig måtte legges til en annen forvalter enn Norges Bank. Departementet ber om Stortingets tilslutning til at departementet etter lov om Statens pensjonsfond har kompetanse til å utpeke en annen forvalter enn Norges Bank i krisesituasjoner, for eksempel dersom bankens ledelse er kompromittert eller fiendtlige krefter har overtatt ledelsen av banken. Tidsbesparelsen som ligger i at en slik beslutning ikke må legges til Stortinget eller Kongen i statsråd kan være verdifull, selv om en skulle anta at scenarioene der denne type situasjoner er aktuelle vil bygges opp over tid. I denne drøftelsen uttrykker departementet også at det anser at kompetansen departementet har i henhold til lov om Statens pensjonsfond § 7 omfatter kompetanse til å pålegge Norges Bank oppgaver for beredskapsformål og som naturlig hører sammen med forvaltningsoppgaven banken er pålagt med hjemmel i denne loven. Det vises til kapittel 11.3.

I en krisesituasjon kan det videre være slik at staten ikke har tilgang på likviditet fordi kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig. Regjeringen bør for slike situasjoner kunne ha tilgang til midlene i SPU (uttak) til bruk som finansiering for statens eventuelle forpliktelser. Paragraf 5 i lov om Statens pensjonsfond uttrykker at midlene i Statens pensjonsfond bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Selv om det ikke er noe i forarbeidene som tyder på at en ved lovbehandlingen har ment å ta stilling til om dette skal gjelde også i en nødsituasjon, og formåls- og nødrettsbetraktninger kan tas til inntekt for det motsatte, mener departementet at det med en så vidt klar ordlyd er behov for å klargjøre at SPU, i en krise, kan benyttes for likviditetsformål. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas et nytt første punktum i nytt tredje ledd i § 7 (etter renummerering) som medfører at regjeringen skal kunne trekke på fondet i situasjoner som nevnt ovenfor. Fullmakten vil ikke omfatte beslutninger om å pådra staten utgifter – for slike beslut-

ninger vil bevilgningsreglementets bestemmelser om alminnelige fullmakter og beredskapsfullmakter gjelde på vanlig måte. Det vises til kapittel 11.4.

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland vurderer om fondets investeringer i enkeltsselskaper er i strid med retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra SPU, fastsatt av Finansdepartementet. Etikkrådet gir råd om observasjon eller utelukkelse av selskaper til Norges Bank. I forbindelse med utredninger av forhold knyttet til enkeltsselskaper må Etikkrådet innhente informasjon fra offentlige tilgjengelige kilder, direkte fra selskapene og fra eksterne konsulenter. Informasjonen som innhentes kan inneholde opplysninger om personer med tilknytning til selskapet som utredes. Disse opplysningene lagres og behandles som en del av Etikkrådets saksforberedende arbeid. Slike opplysninger kan utgjøre sensitive personopplysninger som det i henhold til EUs personvernforordning (GDPR) artikkel 9 annet ledd vil kreve særskilt hjemmel i lov eller forskrift å kunne oppbevare. Med en slik adgang til å kunne oppbevare denne type informasjon, følger en plikt til å varsle dem det gjelder. Etikkrådet foreslo i brev 12. februar 2018 til departementet endringer i retningslinjene som Etikkrådet mener er nødvendige for at det fortsatt skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag. Departementets vurdering er at forslagene er godt begrunnet, og at de bør innføres som foreslått. Norges Bank kan også komme til å behandle personopplysninger i sitt arbeid under retningslinjene og forslaget omfatter derfor også banken. Departementet legger til grunn at kompetansen departementet har etter § 7 i lov om Statens pensjonsfond til å fastsette utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven, ikke omfatter kompetanse til å fastsette bestemmelser som berører (her) rettighetene til en ubestemt krets av personer (forskriftskompetanse). Departementet foreslår at det inntas en slik kompetansebestemmelse i nytt annet punktum i gjeldende § 7. Det vises til nærmere omtale i kapittel 11.5.

I kapittel 11.6 redegjør departementet for mindre redaksjonelle endringer i loven, blant annet navneendring fra Statoil ASA til Equinor ASA. I kapittel 11.6 inngår også departementets forslag til en bestemmelse om rapportering til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond.

## 11.2 Styrking av rammeverket for Statens pensjonsfond

### 11.2.1 Gjeldende rett

#### 11.2.1.1 Formålet med fondskonstruksjonen og forvaltningen

Lov om Statens pensjonsfond<sup>1</sup> trådte i kraft 1. januar 2006. Statens pensjonsfond ble etablert som en overbygning over det som før dette het Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.<sup>2</sup> Statens petroleumsfond ble gitt navnet Statens pensjonsfond utland (SPU), og formuesmassen i Folketrygdfondet fikk navnet Statens pensjonsfond Norge (SPN).<sup>3</sup> Et viktig hensyn bak etableringen av Statens pensjonsfond var å tydeliggjøre gjennom navnet at kapitaloppbygging på statens hånd vil lette finansieringen av statens fremtidige pensjonsforpliktelser. Midlene i fondet ble samtidig ikke øremerket til å dekke pensjoner, og fondet selv kan ikke ha gjeld og forpliktelser slik som private pensjonsfond.

Formålet med fondet følger av § 1 i lov om Statens pensjonsfond:

«Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.»

Formålet med Statens pensjonsfond er utdypet i flere stortingsmeldinger etter at loven ble vedtatt. I Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015 side 9 står det blant annet at «[...] [e]n langsiktig og god forvaltning legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode». Om målet med investeringene står det i samme stortingsmelding på side 90:

«Målet med investeringene i Statens pensjonsfond er å oppnå høyest mulig avkastning innen-

<sup>1</sup> Lov 21. desember 2005 nr. 123.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond og Innst. O. nr. 14 (2005–2006).

<sup>3</sup> Ved lov 18. desember 2009 nr. 135 om endringer i lov om Statens pensjonsfond er SPU og SPN innført i lovteksten som offisielle kortformer for henholdsvis Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge, se Prop. 25 L (2009–2010). Samtidig ble fondets fulle navn endret fra Statens pensjonsfond – Utland til Statens pensjonsfond utland, uten bindestrek og med liten forbokstav i «utland». Tilsvarende ble bindestreken i Statens pensjonsfond – Norge fjernet.

for rammen av moderat risiko. Fondet skal også være en ansvarlig investor.»

Det følger av departementets mandat for forvaltningen av henholdsvis SPU og SPN at en skal søke å oppnå høyest mulig avkastning etter kostnader, og innenfor de rammer som gjelder for forvaltningen, herunder risikorammer og krav til ansvarlig forvaltning. Om krav til ansvarlig forvaltning er det i mandatene vist til internasjonalt anerkjente prinsipper og standarder, som FNs Global Compact, OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse standardene angir normer for god selskapsstyring og stiller forventninger til selskapers håndtering av blant annet miljømessige og samfunnsmessige forhold.

Finansdepartementet har fastsatt etisk motiverte retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland gir råd om et selskap skal utelukkes eller settes til observasjon. Beslutningen tas av Norges Banks hovedstyre. I mandatet for SPN er det etablert rutiner for at selskaper som utelukkes fra SPU på denne bakgrunn også skal utelukkes fra SPN.

#### 11.2.1.2 Plassering av SPU i utlandet

I lovproposisjonen om lov om Statens petroleumsfond ble det lagt vekt på at fondet skulle plasseres utelukkende i utlandet.<sup>4</sup> Dette ble begrunnet ut fra flere hensyn:

- «Ved å investere fondet i utlandet, bidrar staten til å sluse ut igjen det valutaoverskuddet som oljeinntektene gir. Det bidrar til å balansere valutamarkedet og til at den norske kronen ikke styrkes for mye. En for sterk krone vil føre til en nedbygging av den tradisjonelle konkurranseutsatte sektoren.
- Et annet viktig hensyn er at fondet ikke skal representere et budsjett nummer to for de investeringer innenlands som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Midlene som hvert år overføres fra fondet til budsjettet er ikke øremerket til spesielle formål, men inngår som en del av en samlet budsjettbehandling. Det beløpet som trekkes fra fondet, går dermed inn i en helhetlig budsjettbehandling der det prioriteres mellom offentlig konsum og investeringer. Regjeringen og Stortinget bestemmer både det samlede beløpet og priori-

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 29 (1989–90) Om lov om Statens petroleumsfond side 8.

teringene. Fondet skal ikke framstå som en mulig finansieringskilde til investeringer som ikke får plass innenfor rammen i en slik budsjettbehandling.»

Plasseringen av SPU i flere typer aktiva i mange land og selskaper bidrar dessuten til å spre risikoen ved investeringene.

I lovproposisjonen ble det videre pekt på ulempe for norsk økonomi ved å finansiere realinvesteringer i Norge uten å gå veien om utgiftssiden på budsjettet:

«Petroleumsfondets plasseringsalternativer må sterkt avgrenses. Petroleumsfondet skal ikke være en alternativ finansieringskilde for formål som ikke når opp i konkurransen med andre utgifter over statsbudsjettet. Realinvesteringer i Norge bør finansieres som før og ikke spesielt av petroleumsfondet. Selv om dette i utgangspunktet kunne fortone seg som en anvendelse av inntektene etter langsiktige retningslinjer, ville realinvesteringer finansiert slik øke etterspørselen i den innenlandske økonomien. Videre ville den finanspolitiske styringen svekkes ved at utgiftskapitler over statsbudsjettet for slike formål ble avlastet. Innenfor en gitt ramme for overføringen fra petroleumsfondet ville det da bli rom for en sterkere økning i andre utgifter.»<sup>5</sup>

Disse hensynene ble også tillagt vekt da Statens petroleumsfond ble innlemmet i Statens pensjonsfond i 2006. I lovproposisjonen til Statens pensjonsfond står det blant annet:

«Retningslinjene for budsjettpolitikken er på denne måten nært knyttet til bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Hensynet til en balansert økonomisk utvikling tilsier at Petroleumsfondet plasseres direkte i utlandet, slik at den innenlandske økonomien skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumsinntektene.»<sup>6</sup>

#### 11.2.1.3 Fondet skal reflektere reell sparing på statens hånd

Inntektene til SPU er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, netto

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 29 (1989–90) Om lov om Statens petroleumsfond side 8.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond, side 8.

finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets plasseringer.<sup>7</sup> Anvendelsen av SPU skjer gjennom en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. På denne måten synliggjøres bruken av petroleumsinntektene.

I forarbeidene til loven om Statens petroleumsfond ble det lagt vekt på at overføringen av midler fra fondet må inngå i en helhetlig budsjettprosess, se Ot.prp. nr. 29 (1989–90) side 9 og 10. Dette er videreført for SPU. Når regjeringen som ledd i budsjettprosessen foreslår å øke statens utgifter eller redusere statens inntekter, vil den samtidig måtte foreslå et eksplisitt vedtak om å trekke mer midler fra SPU. Sammenhengen mellom utgifts- og skattevedtakene og oppsparingen i fondet vil være entydig og synlig for beslutningstakerne.

Ved etableringen av Statens petroleumsfond ble det lagt vekt på at det ikke skal skje noen oppbygging i fondet uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd i statsfinansene. Dette innebærer at så lenge det er midler i fondet, skal et eventuelt underskudd på statsbudsjettet dekkes ved overføringer fra fondet. Overføringen fra fondet tilsvarer det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. I Ot.prp. nr. 29 (1989–90) heter det:

«Fra et formuesforvaltningssynspunkt er det viktig å se «formuen» i Nordsjøen, formuen i petroleumsfondet og formuen i statsregnskapet i sammenheng. Det er til liten hjelp å bygge opp formue i et petroleumsfond som motstykke til en nedbygging av «oljeformuen» dersom statsregnskapet går i underskudd og statsregnskapets formue derfor bygges ned. Det vil tilsløre den faktiske statlige formuesoppbyggingen. I det opplegg for budsjetteringen som er skissert her stilles det krav om at statsbudsjettet skal være i balanse slik at en kan registrere i formuesutviklingen i petroleumsfondet i hvilken utstrekning en motvirker en nedbygging av oljeformuen gjennom en oppbygging av finansielle reserver.»<sup>8</sup>

I proposisjonen står det også at overføringen «fra fondet til statsbudsjettet bør gi uttrykk for hvor store petroleumsinntekter som i realøkonomisk forstand anvendes over statsbudsjettet. En eventuell fremtidig oppbygging av en formue i petrole-

umsfondet vil da ikke kunne motsvares av en gjeldsøkning på statsbudsjettet.»<sup>9</sup> I sin innstilling til proposisjonen uttalte finanskomiteen:

«Det må således etter komiteens syn legges til grunn som et ufravikelig krav at petroleumsfondet ikke skal kunne tilføres midler i en situasjon med underskudd på statsbudsjettet før lånetransaksjoner.»<sup>10</sup>

Siden 2001 har handlingsregelen for budsjettpolitikken vært retningsgivende for størrelsen på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Ifølge regelen skal dette underskuddet over tid svare til forventet realavkastning av kapitalen i SPU ved inngangen til budsjettåret.<sup>11</sup>

### 11.2.2 Sentralbanklovutvalgets vurderinger

Regelverket for Statens pensjonsfond, og da særlig SPU, er en sentral del av rammeverket for den økonomiske politikken i Norge. Statens pensjonsfond skal understøtte en balansert utvikling i norsk økonomi og bidra til at også fremtidige generasjoner får ta del i petroleumsformuen.

Sentralbanklovutvalget mener det formelle grunnlaget for deler av rammeverket bør styrkes. Utvalget foreslår at fondets oppgave som kilde til å finansiere velferdsstaten *over generasjonene* gjøres tydeligere i formålsbestemmelsen i lov om Statens pensjonsfond. Videre foreslår utvalget at målet for investeringene som er uttrykt i forvaltningsmandatet om å oppnå en høyest mulig avkastning med en forsvarlig risiko og gitt en ansvarlig forvaltning tas inn i loven. Utvalget foreslår også at det fremkommer i loven at fondet skal forvaltes ansvarlig.

Utvalget foreslår videre at det i lov om Statens pensjonsfond tas inn en bestemmelse som fastslår at Statens pensjonsfond utland skal plasseres i utlandet og i utenlandsk valuta. Formuleringen er ment å fange opp den avgrensningen som i dag følger av forvaltningsmandatet. Det foreslås at departementet fortsatt bør fastsette nærmere retningslinjer i forvaltningsmandatet om hvilke avgrensninger paragrafen innebærer for fondets investeringer.

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 29 (1989–90) Om lov om Statens petroleumsfond side 8.

<sup>10</sup> Innst. O. nr. 32 (1989–90) side 14.

<sup>11</sup> Handlingsregelen for budsjettpolitikken fra 2001 ble gjennomgått av det såkalte Thøgersen-utvalget (NOU 2015:9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen). Regjeringen fulgte opp denne rapporten i Perspektivmeldingen 2017.

<sup>7</sup> Netto finanstransaksjoner ble tatt inn som en del av fondets inntekter i 2001 i forbindelse med statens salg av aksjer i Statoil, jf. Ot.prp. nr. 102 (2000–2001), Innst. O. nr. 131 (2000–2001) og Besl. O. nr. 142 (2000–2001).

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 29 (1989–90) Om lov om Statens petroleumsfond side 8.

Utvalget mener at de hensynene som ligger bak den etablerte praksisen om at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU, er viktige og bør forankres i lov om Statens pensjonsfond. Utvalget skriver blant annet:

«Det gir etter utvalgets syn liten mening å bygge opp et fond dersom det samtidig lånes for å finansiere statens utgifter. På marginen ville en slik praksis være det samme som at staten låner for å plassere de lånte midlene i fondet. En slik oppblåsing av statens balanse ville bidra til å tildekke statens reelle finansielle stilling. Tilsvarende vil gjelde når staten reduserer sin formue.

Utvalget mener de hensynene som ligger bak den etablerte praksisen om at overføringen skal finansiere det oljekorrigerte underskuddet på budsjettet, er viktige og bør forankres i lov om Statens pensjonsfond. Det bør derfor lovfestes at statsbudsjettet skal gjøres opp i balanse så lenge det er midler i fondet. Eventuelle over- eller underskudd i statsregnskapet vil da skyldes avvik mellom anslag og regnskap for statens utgifter eller inntekter utenom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Utvalget foreslår på denne bakgrunn ny § 7 annet ledd i lov om Statens pensjonsfond om at «Staten skal ikke lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i Statens pensjonsfond utland».

Utvalgets forslag om å lovfeste at midlene i Statens pensjonsfond utland skal plasseres utenfor Norge og at fondet skal bidra til å finansiere statens utgifter, bidrar til å styrke bæreveggene i det gjeldende rammeverket for fondet. Rammeverket endres ikke. Det årlige uttaket fra fondet vedtas av Stortinget og følger handlingsregelen for budsjettpolitikken.»

Sentralbanklovutvalget mener de foreslåtte endringene bør gjøres uavhengig av valg av forvalter.

Se nærmere i NOU 2017: 13 kapittel 33.

### 11.2.3 Høringsinstansenes syn

*Norges Banks hovedstyre* og *NHO* slutter seg til utvalgets forslag til endringer i lov om Statens pensjonsfond. *NHO* skriver blant annet følgende om dette:

«Ifølge beregningene i Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29) vil fallende oljeinntekter og

aldring av befolkningen medføre store innstrammingsbehov i statsfinansene på lengre sikt, med mindre man lykkes i å øke sysselsettingen eller effektivisere offentlig ressursbruk. Alternativet, å tappe mer av SPU for å unngå krevende økonomisk-politiske prioriteringer, vil *NHO* klart fraråde, av flere grunner. Oljeformuen tilhører også fremtidige generasjoner. Å tappe fondet når oljeinntektene avtar, er irreversibelt og ikke bærekraftig. Å bruke oljepenger for å unngå omstillinger gir lavere verdiskaping. Og siden oljeinntekter ikke drar inn kjøpekraft, kan overdreven bruk av oljepenger bidra til overoppheting.

*NHO* mener derfor at lovverket bør hegne om SPUs funksjon. *NHO* er enig med utvalget i at fondets bidrag til å finansiere velferdsstaten over generasjonene, bør fremgå i målformuleringen. *NHO* er også enig med utvalget i at midlene i fondet skal gjenspeile en reell sparing på statens hånd. Derfor bør det også lovfestes at det ikke skal spares i fondet samtidig som det lånes til andre formål. *NHO* er videre enig med utvalget i at SPU ikke bør splittes i flere fond siden det ville vært kostbart og mer krevende å styre, at det skal lovfestes at fondet skal investeres utenfor Norge, og at fondet ikke skal brukes som virkemiddel i utenriks-, nærings-, regional- eller miljøpolitikken. Eventuelle satsninger innenfor de ulike politikkområdene må bevilges over de årlige statsbudsjettene.»

### 11.2.4 Departementets vurderinger

#### 11.2.4.1 Formålet med fondskonstruksjonen og forvaltningen

I Meld. St. 7 (2018–2019) kapittel 6.3.1 uttalte departementet følgende:

«Statens pensjonsfond skal understøtte en balansert utvikling i norsk økonomi og bidra til at også fremtidige generasjoner får ta del i petroleumsformuen. Dette formålet er utdypet i flere stortingsmeldinger etter at loven ble vedtatt. I Meld. St. 13 (2017–2018) Statens pensjonsfond 2018 s. 9 står det blant annet at «[e]n langsiktig og god forvaltning av våre felles sparemidler i Statens pensjonsfond legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode». Om målet med investeringene står det:

«Statens pensjonsfond forvaltes med mål om å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et risikonivå som skal være akseptabelt.»

Etter departementets syn vil et slikt mål i seg selv understøtte at petroleumsformuen og fondet kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

Videre har skiftende regjeringer og Storting lagt vekt på at Statens pensjonsfond skal forvaltes ansvarlig. Hensynet til fremtidige generasjoner er en del av grunnlaget for de etisk motiverte retningslinjene for å observere eller utelukke selskaper fra SPU. Det skal også føres en ansvarlig forvaltningspraksis som er basert på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper som Norge har sluttet seg til.

I tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken skal den årlige overføringen fra SPU til statsbudsjettet over tid tilsvare forventet realavkastning av fondet. Det gjenspeiler at det først og fremst er avkastningen som oppnås fra investeringene som utgjør bidraget fra SPU til å finansiere fremtidig velferd.

Departementet er på denne bakgrunn enig med utvalget i at formålet om å finansiere velferdsstaten *over generasjonene* kan komme tydeligere frem av lovens formålsbestemmelse enn i dag. Departementet er videre enig i at målet for investeringene, som er uttrykt i forvaltningsmandatet om å oppnå en høyest mulig avkastning med en forsvarlig risiko og gitt en ansvarlig forvaltning, bør tas inn i loven.»

Departementet foreslår på denne bakgrunn at gjeldende formålsbestemmelse i § 1 i lov om Statens pensjonsfond, som omhandler formålet med fondskonstruksjonen, endres i tråd med utvalgets forslag. Forslaget innebærer ingen reelle endringer i forhold til dagens retningslinjer, men gjør det både lovmessig og språklig klarere at sparingen i Statens pensjonsfond skal støtte opp under finansieringen av folketrygdens pensjonsutgifter. Sparingens skal ivareta langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter slik at petroleumsformuen kommer både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

Departementet foreslår videre at målene som i dag følger av mandatene for forvaltningen av henholdsvis SPU og SPN tas inn i ny § 2 i loven, men med en noe annen formulering enn utvalgets forslag. Endringen er kun språklig og medfører ikke noe endret meningsinnhold.

Det vises til forslag til endring av § 1 og ny § 2 i lov om Statens pensjonsfond.

#### 11.2.4.2 Plassering av SPU i utlandet

Departementet går i likhet med utvalget inn for å lovfeste at SPU skal investeres utelukkende utenfor Norge og i utenlandsk valuta. Inntektene fra petroleumsvirksomheten har en annen karakter enn statens øvrige inntekter ettersom de delvis har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar petroleumsinntektenes spesielle karakter med sikte på at inntektene skal komme også fremtidige generasjoner til gode.

Skal fondet kunne fungere som et sparefond for landet, må SPU plasseres utenlands. Petroleumsressursene utgjør en viktig del av vår nasjonalformue, og verdien av formuen svinger med prisene på olje og gass. Ved å produsere og selge petroleum og investere inntektene i verdipapirer i finansmarkedene, reduseres sårbarheten i den samlede formuen for svingninger i prisene på olje og gass. Når inntektene fra petroleumssektoren plasseres i flere typer aktiva i mange land og regioner i verden, spres risikoen ved investeringene og landets nasjonalformue ytterligere. Plassering utenlands bidrar også til å stabilisere valutamarke- det. Samtidig gir det en klar avgrensning mot Statens pensjonsfond Norge som i hovedsak investeres innenlands.

Investering av midlene ute er, sammen med handlingsregelen for budsjettpolitikken, også viktig for at SPU kan bidra som et finanspolitisk styringsverktøy. Ifølge handlingsregelen skal bruken av oljeinntekter over tid følge den forventede realavkastningen av SPU. Den årlige overføringen fra fondet til statsbudsjettet dekker det oljekorrigerte underskuddet, slik at statsbudsjettet er i balanse. Midlene som overføres fra SPU er ikke øremerkede, men inngår som en del av en samlet budsjettbehandling der regjeringen og Stortinget prioriterer mellom ulike formål. Alle statlige utgifter og investeringer bidrar til etterspørsel og må tilpasses konjunktursituasjonen og kapasiteten i økonomien. Dersom det ble åpnet for at deler av SPU skulle investeres innenlands, ville investeringsnivået i økonomien, alt annet likt, kunne bli for høyt. Samlet tilførsel av penger inn i norsk økonomi fra staten ville da kunne overstige hva som er forsvarlig på lang sikt og gi en uønsket nedskalering av konkurranseutsatt sektor. Samtidig ville fondet i realiteten fungere som et budsjett nummer to for formål som ikke når opp i regjeringens og Stortingets ordinære budsjettbehandling. Investeringer innenlands ville dessuten bidra til å øke det statlige eierskapet i norsk næringsliv fra et allerede høyt nivå.



Departementet deler på denne bakgrunn utvalgets syn om at det bør lovfestes at SPU skal kunne plasseres kun utenlands. Det vil gjelde uavhengig av valg av forvalter.

Det vises til forslag til ny § 6 i lov om Statens pensjonsfond.

#### 11.2.4.3 *Fondet skal reflektere reell sparing på statens hånd*

Det er viktige hensyn som ligger bak den etablerte praksisen om at staten ikke lånefinansierer utgifter til drift, investeringer eller overføringer til private, kommuner og fylkeskommuner. Statsbudsjettet føres etter kontantprinsippet, som innebærer at utgifter og inntekter tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt. Prinsippet skal sikre en helhetlig og god oversikt over faktiske årlige utgifter og inntekter, noe som er nødvendig for å kunne bruke budsjettet til å styre økonomien. Budsjettet gjøres opp i balanse før låne-transaksjoner.

Departementet uttalte i Meld. St. 7 (2018–2019) avsnitt 6.3.3 følgende:

«Som utvalget skriver, vil det gi lite mening at staten låner for å plassere midler i fondet. En slik oppblåsing av SPU ville bidratt til å tildekke statens reelle finansielle stilling og undergrave handlingsregelen som rettesnor for finanspolitikken. Tilsvarende vil gjelde når staten reduserer sin formue. Departementet vil vurdere de praktiske sidene ved dette forslaget og komme tilbake til det i forbindelse med lovproposisjonen.»

I sin behandling av meldingen hadde finanskomiteens flertall ingen merknader til departementets omtale av SPU og statens reelle sparing.

Departementet foreslår å lovfeste gjeldende praksis om at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU.

En regelfesting som foreslått i § 7 annet ledd vil innebære at Stortinget legger en begrensning på sin egen kompetanse til fritt å åpne for lån, hva gjelder finansiering av utgifter på statsbudsjettet. Departementet har vurdert forslaget opp mot Grunnloven § 75 bokstav b om at «det tilkommer Stortinget ... å åpne lån på rikets kreditt». Departementet legger til grunn at Stortinget selv har adgang til å legge visse føringer på sin egen fremtidige bruk av grunnlovsgitt kompetanse etter § 75 bokstav b dersom Stortinget anser en slik regulering som hensiktsmessig ut fra reelle hensyn. Det vil være opp til Stortinget å vurdere om

dette er ønskelig. I dette tilfellet er det tale om en lovfesting som vil synliggjøre et overordnet budsjettprinsipp som allerede følger av etablert praksis. Lovfesting av at SPU skal reflektere reell sparing vil bidra til ryddighet og åpenhet i budsjettprosessen, og det er klare fordeler ved at dette fremgår direkte av lovteksten. Departementet vektlegger også at et fremtidig storting uansett vil ha kompetanse til å fravike eller oppheve bestemmelsen, og på den måten åpne for lån. Begrensningen gjelder lån til dekning av «utgifter på statsbudsjettet», og ikke lån til andre statsfinansielle formål, som det fortsatt vil være adgang til.

Departementet vil også peke på at bruken av midlene uansett vil kreve bevilgningsvedtak i Stortinget etter § 75 bokstav d. Det er kun hva gjelder spørsmålet om finansieringsform at Stortinget binder seg til å ta av eksisterende oppsparte midler i SPU, og ikke i stedet åpne for nye lån.

Departementet har også vurdert om en slik bestemmelse i stedet bør inntas i Stortingets bevilgningsreglement for statlig budsjettarbeid. Regelverket retter seg mot Stortinget og Kongen som øverste representant for forvaltningen, og kunne vært et hensiktsmessig alternativ. Bevilgningsreglementet er gitt av Stortinget ved plenarvedtak og kan derfor når som helst endres ved nytt plenarvedtak, selv om det i praksis lenge har ligget fast og utgjør en binding. Departementet mener imidlertid at prinsippet som her foreslås kodifisert, har en karakter som gjør det mest hensiktsmessig at det fremgår av lov, slik også utvalget foreslo. Ettersom det her dreier seg om en bestemmelse som også regulerer Stortingets kompetanse, er Stortinget likevel nærmest til å vurdere hvor en slik bestemmelse bør inngå.

#### *Nærmere om lovforslaget*

Med utgifter på statsbudsjettet menes ordinære utgifter som inngår i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet og som håndteres i den ordinære budsjettprosessen, der ulike formål veies opp mot hverandre.

Staten vil fortsatt ha tilgang til å omplassere formue gjennom kapitaltransaksjoner. For å sikre et oversiktlig rammeverk er det etablert et skille mellom ordinære utgifter og kapitaltransaksjoner. For at en bevilgning skal kunne føres som en kapitalplassering og finansieres med lån, er prinsippet at forventet avkastning minst skal tilsvare avkastningen på alternative plasseringer, se omtale i Prop. 1 Gul bok (2018–2019) side 16. Med avkastning menes *finansiell* avkastning. Statens kapitaltransaksjoner omfatter blant annet utlån til hus-

holdninger og næringsliv, salg og kjøp av aksjer og innskudd i foretak og fond. Lovfestingen vil ikke være til hinder for at forvalter av SPU kan benytte gjeldsfinansiering med sikte på en effektiv gjennomføring av forvaltningsoppdraget.

Samtidig er det behov for noe fleksibilitet. Lovforslaget må gi tilstrekkelig rom for å gjennomføre statens betalinger og sikre en hensiktsmessig likviditetsstyring. Stortinget vedtar overføringen fra SPU til budsjettet i forbindelse med behandlingen av nysaldert budsjett. Vedtaket fattes i desember for det gjeldende år og er basert på et anslag for det oljekorrigerede underskuddet for året samlet. Eventuelle avvik mellom budsjett og regnskap vil resultere i et over- eller underskudd i statsregnskapet, som gjøres opp ved et innskudd eller trekk på statens kontantbeholdning i Norges Bank, eller ved låneopptak. Over tid er det grunn til å forvente at over- og underskudd utligner hverandre.

Bestemmelsen om at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU, foreslås tatt inn i nytt annet ledd i § 7 (etter renummerering) i lov om Statens pensjonsfond.

Utover ovennevnte behov for fleksibilitet, mener departementet at det bør lovfestes et unntak fra annet ledd for tilfeller der staten har behov for å låne midlertidig i særskilte situasjoner hvor det kan oppstå betydelige likviditetsproblemer. Det kan for eksempel være dersom særskilte situasjoner i finansmarkedene gjør det vanskelig eller svært ugunstig å selge verdipapirer i SPU for å finansiere budsjettutgifter slik det er lagt opp til i det finanspolitiske rammeverket. En bør også sikre seg dersom midlene skulle være utilgjengelige, for eksempel i situasjoner der det er tatt beslag i midlene eller tilgang er hindret på annen måte. Med at midlene er utilgjengelige siktes det ikke her til at kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig. For tilfeller hvor statens foliokonto ikke er tilgjengelig er det foreslått en egen bestemmelse i § 7 nytt tredje ledd nytt første punktum, jf. omtale i kapittel 11.4 om forslag til uttak fra SPU for likviditetsformål.

Adgangen til låneopptak bør forbeholdes særskilte situasjoner hvor staten har et likviditetsbehov og avhending av verdipapirer vil medføre en vesentlig kostnad. Med kostnad menes tap som med høy sannsynlighet kan forventes dersom verdipapirene selges i dag fremfor på et senere tidspunkt. Lån som opptas skal tilbakebetales ved overføring av midler fra SPU så snart dette er finansielt forsvarlig. Låneadgangen og rammen

for denne foreslås inntatt i § 7 nytt tredje ledd nytt annet punktum.

Departementet foreslår at Kongen i statsråd delegeres fullmakt til å oppta lån på samme vilkår som gjelder etter tredje ledd annet punktum, dersom det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke. Proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner, og Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. Bruk av fullmakten er forbeholdt situasjoner hvor det ikke vil være mulig å vente på Stortingets behandling. Fullmakten vil ikke omfatte beslutninger om å pådra staten utgifter – for slike beslutninger vil bevilgningsreglementets bestemmelser om alminnelige fullmakter og beredskapsfullmakter gjelde på vanlig måte.

Departementet legger til grunn at oppgaven med å forestå statens gjeldsforvaltning for disse tilfellene vil måtte utføres av Norges Bank, jf. sentralbankloven § 3-7, som er omhandlet i kapittel 9.1.

Det vises til forslag til § 7 nytt annet ledd og § 7 nytt tredje ledd nytt annet og tredje punktum i lov om Statens pensjonsfond.

### 11.3 Departementets kompetanse til å utpeke forvalter av SPU mv.

#### 11.3.1 Rettslig grunnlag

Det følger av § 2 første ledd i lov om Statens pensjonsfond at «Statens pensjonsfond forvaltes av Finansdepartementet». Videre følger det av § 2 annet ledd at Statens pensjonsfond utland (SPU) «plasseres som innskudd på konto i Norges Bank. Motverdien forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 7». I henhold til § 7 kan departementet «gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven».

I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) *Om lov om Statens pensjonsfond*, er det uttrykt at ordningen med at oppgaven med å forvalte fondet var delegert til Norges Bank av Finansdepartementet og som gjaldt under dagjeldende lov om Statens petroleumfond, ble anbefalt videreført. I avsnitt 3.2.1 om bakgrunn uttales følgende:

«Statens petroleumfond er regulert i lov av 22. juni 1990 nr. 36. Loven gir Finansdepartementet i oppgave å forvalte Petroleumfondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Rammeverket for den operative forvaltningen er gitt i en egen forskrift, utfyllende presiserin-

ger av denne forskriften og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank.

Formelt er Petroleumsfondet et kroneinnskudd på en særskilt konto i Norges Bank. Norges Bank skal i bankens eget navn videreplasere dette innskuddet i finansielle instrumenter og kontantinnskudd denominert i utenlandsk valuta. Avkastningen av Petroleumsfondet er lik avkastningen av disse plasseringene.  
[...]

I Pensjonsmeldingen tilrås det at Statens pensjonsfond hjemles i egen lov, med utgangspunkt i lov om Statens petroleumsfond og regelverket for Folketrygdfondet. I meldingen legges det til grunn at eierskapet av Statens pensjonsfond skal utøves av Finansdepartementet i tråd med dagens praksis for Petroleumsfondet. Videre la Regjeringen til grunn at det ikke er nødvendig med et eget styre eller en egen administrasjon for Pensjonsfondet, og at en i all hovedsak bør søke å videreføre dagens virksomhet i henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet. For å klargjøre at arbeidsdelingen mellom de to delene av Statens pensjonsfond skulle videreføres, varslet Regjeringen i meldingen at man i forbindelse med etableringen tok sikte på å foreslå en navneendring av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, til henholdsvis Statens pensjonsfond utenlandsdel og Statens pensjonsfond innenlandsdel. Ved behandlingen av Pensjonsmeldingen hadde flertallet i finanskomiteen ikke merknader til den skisserte organiseringen av Statens pensjonsfond, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005).»

Det er ingen drøftelser i forarbeidene av om departementet kan velge å legge forvaltningen til en annen aktør enn Norges Bank. Heller ikke i Pensjonsmeldingen som det siktes til, St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*, er dette kompetansespørsmålet drøftet. I Pensjonsmeldingen vises det kun til at Pensjonskomiteen gikk inn for at det skal bygges videre på forvaltermiljøet i Norges Bank. Følgende uttrykkes i avsnitt 8.2.3 om det formelle rammeverket:

«Pensjonskommisjonen går inn for at Statens pensjonsfond ikke skal bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Dette kan tilsi at etableringen av Pensjonsfondet gjøres med minst mulig endringer

i det formelle rammeverket. Petroleumsfondet er i dag uten eget styre og administrasjon. Fondet eies av Finansdepartementet, og det er plassert på en konto i Norges Bank. Norges Bank har gjennom en forvaltningsavtale fått i oppgave å forvalte midlene etter nærmere fastsatte retningslinjer, og forvaltningen er underlagt Norges Banks hovedstyre. Folketrygdfondet har på sin side et eget styre og egen administrasjon. Rammene for forvaltningen er gitt av Stortinget, mens Kongen (delegert til Finansdepartementet) kan gi nærmere retningslinjer om forvaltningen.

Regjeringen tilrår at Statens pensjonsfond hjemles i egen lov, med utgangspunkt i lov om Statens Petroleumsfond og regelverket for Folketrygdfondet. Eierskapet til Statens pensjonsfond vil kunne utøves av Finansdepartementet på samme måte som det i dag gjøres for Statens petroleumsfond. Det legges til grunn at det ikke er nødvendig å bygge opp et eget styre og egen administrasjon for Statens pensjonsfond, og at en i all hovedsak bør søke å videreføre virksomheten i Norges Bank og Folketrygdfondet.

Det vil senere legges fram en egen lovproposisjon om etableringen av Statens pensjonsfond hvor det bl.a. redegjøres nærmere for den institusjonelle organiseringen av fondet. Regjeringen tar i den forbindelse sikte på å foreslå en navneendring av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet til henholdsvis *Statens pensjonsfond utenlandsdel* og *Statens pensjonsfond innenlandsdel*.»

Lov om Statens petroleumsfond trådte i kraft 1. januar 1991. Da loven ble vedtatt forelå det ikke detaljerte prognoser som tilsa at fondet ville bli særlig stort. Ansvaret for forvaltningen av fondsmidlene ble lagt til eksisterende institusjoner som Finansdepartementet og Norges Bank. En så for seg at eventuelle fondsmidler kunne forvaltes på samme måte som Norges Bank forvaltet sentralbankens valutareserver.

Lov om Statens petroleumsfond inneholdt ingen tilsvarende bestemmelse som § 2 annet ledd i lov om Statens pensjonsfond, men det fulgte av § 4 at «(f)ondets kapital anbringes som statens øvrige midler.» At dette medførte at Norges Bank skulle forvalte midlene fremgikk kun forutsetningsvis av forarbeidene til petroleumsfondloven, jf. følgende omtale i avsnitt 3.5.5 om fondets aktiva i forarbeidene til loven; Ot.prp. nr. 29 (1989–1990) Om lov om Statens petroleumsfond:

«Fondet plasserer etter dette hele sin formue som statens øvrige midler i norske kroner i Norges Bank. Det vil ikke være aktuelt å bygge opp et eget administrativt apparat til å forvalte fondets formue. En rendyrker således at fondet skal være et instrument i den finanspolitiske styring, og ikke et middel til å forvalte den statlige finansielle formue som måtte følge som et resultat av en moderat anvendelse av petroleumsinntektene.

Avkastningen på fondets plasseringer vil bli fastsatt ut fra de samme hensyn som ligger til grunn for fastsettelsen av avkastningen på statens øvrige midler.»

Det første innskuddet i SPU ble foretatt i 1996 og 10. mai samme år fastsatte Finansdepartementet retningslinjer for forvaltningen. I forskriften var forvaltningen av fondet lagt til Norges Bank som hadde noe erfaring med internasjonal kapitalforvaltning. Inntil intern forvaltningskompetanse var blitt bygget opp benyttet banken eksterne forvaltere for hele aksjeporteføljen og betydelige deler av obligasjonsporteføljen. I avsnitt 3.5.6 om styringen av petroleumsfondet i Revidert nasjonalbudsjett for 1997 uttaler departementet følgende:

«[...] Et aktuelt spørsmål ved investeringer i egenkapitalinstrumenter er å trekke inn andre forvaltere enn Norges Bank for å sikre tilstrekkelig kompetanse i forvaltningen av petroleumsfondet. Norges Bank benytter i dag i noen grad eksterne forvaltere i forvaltningen av deler av de ordinære valutareservene, bl.a. for å få en god sammenlikning av sin egen forvaltning. Dette bør også gjelde petroleumsfondet.

Norges Bank omtaler spørsmålet om eksterne forvaltere i sitt brev av 10. april:

«Ut fra hensynet til best mulig å sikre at de enkelte rammer for lav risiko for den samlede portefølje (fordeling mellom aktivaklasser, valuta – og markedsfordeling m.v.) som er fastlagt i Finansdepartementets retningslinjer er overholdt til enhver tid, bør ansvaret for den samlede kontroll sentraliseres til én institusjon. Denne institusjonen bør imidlertid ha adgang til å benytte seg av andre forvaltere for deler av porteføljen. Det må gjennomgående være hensiktsmessig å overlate det operative ansvaret for eventuelle aksjeplasseringer til de forvaltere som kan gjøre dette mest kostnads-effektivt.»

*Departementet legger til grunn at bruk av andre forvaltere bør organiseres slik at det fortsatt er Norges Bank som har et overordnet*

*ansvar for den operative forvaltningen av fondets midler, og at banken setter ut deler av porteføljen til andre forvaltere (departementets utheving). I den sammenheng vises det til brevet fra Norges Bank av 10. april, det heter:*

«I vurderingen av intern kontra ekstern forvaltning vil en legge hovedvekt på forretningsmessige kriterier. Der det er grunn til å forvente at andre enn Norges Bank er i stand til å utføre forvaltningen rimeligere, og/eller med høyere forventet avkastning, bør selve forvaltningsoppgaven settes ut. Det vil imidlertid skje ut fra en samlet risikostyring i Norges Bank, basert på Finansdepartementets retningslinjer.»

Ved valg av eksterne forvaltere forutsettes det at Norges Bank legger forretningsmessige kriterier til grunn. Både norske og utenlandske forvaltere kan være aktuelle i denne sammenheng.»

Som det fremgår av den uthevede omtalen ovenfor var departementet indirekte inne på muligheten for å benytte andre forvaltere i tillegg til banken, men da bare som noe som ble ansett som uaktuelt og uten noen form for drøftelse. Stortinget sluttet seg til departementets vurderinger i Innst. 373 S (2009–2010), men verken dette eller sammenhengen omtalen er gitt i, gir noen oppfordring for Stortinget til å drøfte det kompetanse-spørsmålet som vurderes her. Norges Bank har for øvrig stadig adgang til å benytte eksterne forvaltere i den operative gjennomføringen av forvaltningsopdraget fra Finansdepartementet, jf. mandatet for forvaltningen av SPU § 1-8.

I avsnitt 4.4.3 i fondsmeldingen for 2009, Meld. St. 10 (2009–2010) *Om forvaltningen av Statens pensjonsfond 2009*, er det foretatt en vurdering av alternative forvaltningsmodeller som blant annet en modell der kapitalforvaltningsvirksomheten i Norges Bank skilles ut som et eget særlovselskap heleid av staten, tilsvarende Folketrygdfondet.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Vurderingen er gitt på bakgrunn av Stortingets finanskomité uttalelse i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) om ny revisjonsordning i Norges Bank mv. at en styringsstruktur for SPU av høyeste internasjonale klasse, med klare mandater og rollefordeling, tett oppfølging og kontroll, samt gode offentlige rapporteringsrutiner er nødvendig for å sikre bred tillit til selve forvaltningsmodellen, jf. Innst. O. nr. 93 (2008–2009). I denne forbindelse viste komiteen til at det kunne være hensiktsmessig at Finansdepartementet i meldingen til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009 belyste nærmere fordele og ulemper ved dagens organisering av det operative forvaltningsansvaret i Norges Bank, sammenliknet med en egen forvaltningsorganisasjon ledet av et styre direkte utpekt av Finansdepartementet.

Det gis ingen vurderinger av angjeldende kompetansespørsmål, men i avsnitt 4.2.2 redegjøres det for departementets vurdering av at det i prinsippet er verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå. Fra meldingen hitsettes:

«Etter sentralbankloven § 2 gjelder det særlige regler for statsmyndighetenes adgang til å fatte vedtak om Norges Banks virksomhet. Vedtak kan bare fattes av Kongen i statsråd, etter at banken har fått anledning til å uttale seg. Melding om vedtak skal snarest mulig sendes Stortinget. Denne særskilte framgangsmåten gjelder imidlertid bare for de oppgavene som er regulert av sentralbankloven, det vil si de tradisjonelle sentralbankoppgavene. Etter pensjonsfondloven er det Finansdepartementet som er ansvarlig for forvaltningen av SPU, mens Norges Bank er operativ forvalter. Når banken på denne måten utfører oppgaver på vegne av departementet, kan banken instrueres uavhengig av framgangsmåten i sentralbankloven § 2 (min utheving), jf. Ot.prp. nr. 25 (1984–85) Om lov om Norges Bank og pengevesenet side 26.

Dermed er det i prinsippet verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå, og det blir et hensiktsmessighetsspørsmål hvordan arbeidsoppgaver skal fordeles organisasjonsnivåene imellom. Spørsmålet i det følgende er hvordan grensen mellom Finansdepartementet og Norges Banks hovedstyre skal trekkes opp, jf. figur 4.»

Dette generelle prinsippet har bred støtte i Stortinget, jf. blant annet Innst. S nr. 277 (2008–2009) og Innst. 373 S (2009–2010).

Spørsmålet som tas opp her ble ikke behandlet i Meld. St. 7 (2018–2019).

### 11.3.2 Departementets vurderinger

Det er viktig at forvaltningen av SPU i en ekstraordinær situasjon om nødvendig kan legges til en annen forvalter enn Norges Bank. Spørsmålet er hvilket organ som kan treffe en slik beslutning og i hvilken form en slik beslutning må treffes, underforstått om lovtokst, forarbeider og antakelser om Stortingets forutsetninger medfører at det må eller bør skje i lovs form, eller om Kongen eller departementet kan gjennomføre en slik

omlegging med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.

Departementets vurdering er at departementet, med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd annet punktum jf. § 7, allerede har rettslig kompetanse til å utpeke en annen forvalter enn Norges Bank. Gitt de klare føringene i forarbeider og stortingsmeldinger om at forvaltningen skal ligge til Norges Bank, vil en slik utpeking som utgangspunkt ikke være aktuelt uten Stortingets tilslutning. Det kan likevel være situasjoner hvor et slikt skifte kan være nødvendig for å sikre disposisjonsretten over midlene, og hvor tidshensyn gjør at denne beslutningen bør treffes av departementet, også hensyntatt at proposisjoner og kongelige resolusjoner kan fremmes og behandles raskt. Det kan for eksempel være i krisesituasjoner hvor Norges Banks ledelse er kompromittert eller fiendtlige krefter har tatt kontroll over banken.

Departementet ønsker Stortingets tilslutning til at departementet etter lov om Statens pensjonsfond rettslig sett har denne kompetansen. I en ellers krevende situasjon vil det være en klar fordel at det ikke oppstår tvil om dette kompetansespørsmålet, at det ikke må brukes tid på en lovsak eller måtte vurderes om konstitusjonell nødrett kan gjøres gjeldende. Tidsbesparelsen som ligger i at en slik beslutning ikke må til Stortinget eller Kongen i statsråd kan være verdifull, også om en skulle anta at scenarioene denne type situasjoner er aktuelle for vil bygges opp over tid.

Det rettslige utgangspunktet er at det er regjeringen som i medhold av Grunnloven § 3<sup>13</sup> har alminnelig organisasjonsmyndighet. Så langt organisasjonsmyndigheten rekker, har regjeringen kompetansetildelingskompetanse. Innenfor læren om kompetansetildeling gjelder læren om delegering. Det alminnelige utgangspunktet for læren om delegering er at det overordnede organet kan ta tilbake kompetanse det har delegert. Uten holdepunkter for noe annet vil det overordnede organet da også kunne delegerer kompetansen til noen andre, innenfor de rammer som må hensyntas. Det er imidlertid bare når et organ tildeles kompetanse av en art som det selv har, at betegnelsen delegering blir brukt.

Spørsmålet er dermed om de føringene som ligger i forutsetningen om at Norges Bank skal

<sup>13</sup> Grunnloven § 3 lyder: «Den utøvende makt er hos kongen eller hos dronningen, hvis hun har ervervet kronen etter bestemmelsene i § 6, § 7 eller § 48 i denne Grunnlov. Når den utøvende makt således er hos dronningen, har hun alle de rettigheter og plikter som ifølge denne Grunnlov og landets lover innehas av kongen.»

være operativ forvalter av SPU innebærer en rettslig skranke av noen art. Eventuelle rettslige skranke kan enten være 1) at Stortinget ved behandlingen av spørsmål som har med forvaltningen av SPU å gjøre, har ment at departementet ikke selv skal kunne forestå den operasjonelle forvaltningen uten samtidig å sette ned en rettslig skranke for departementets mulighet til å legge forvaltningen til en annen aktør enn Norges Bank eller 2) at Stortinget har utpekt Norges Bank med bindende virkning slik at forvaltningen ikke kan legges til noen andre uten en forutgående lovendring.

Departementets vurdering er at det ikke foreligger noen slike rettslige skranke, og at den alminnelige læren om delegasjon dermed gjelder. Dette må ikke forveksles med de politiske bindingene, og som også er noe av bakgrunnen for at regjeringen forela spørsmålet om utskilling av forvaltningen av SPU fra Norges Bank for Stortinget i en egen melding, jf. Meld. St. 7 (2018–2019). Planverk for håndtering av kriser er omfattet av sikkerhetslovens bestemmelser og gradert materiale behandles deretter. Departementet kan derfor ikke i proposisjonen her gå nærmere inn på hvilke situasjoner et slikt tiltak er tenkt brukt for, eller hvordan dette praktisk skal gjennomføres, for at sikkerheten skal være ivaretatt for alle sider ved en slik endring.

#### *Nærmer om departementets juridiske vurdering*

Det følger av § 2 første ledd i lov om Statens pensjonsfond at «Statens pensjonsfond forvaltes av Finansdepartementet.» Når Stortinget i lov legger kompetanse til et departementet, medfører det ingen avgjørende beslutning om hvilket organ som hierarkisk sett skal utøve myndigheten. Myndigheten kan utøves av regjeringen (Kongen i statsråd), og når ikke annet er bestemt, vil myndigheten kunne delegeres til et underordnet organ.<sup>14</sup>

Videre er det gjennom § 2 første og annet ledd samt § 7 bestemt at departementet skal fastsette nærmere bestemmelser om den operative gjennomføringen av forvalteroppdraget for SPU, jf. at det i § 7 er uttrykt at «(d)epartementet kan gi utfyllende bestemmelser til loven». Lov om Statens pensjonsfond legger opp til at den operative gjennomføringen av forvaltningen av SPU skal foretas av Norges Bank, etter retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet.

Det er ingen drøftelser i forarbeidene til lov om Statens pensjonsfond, Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) *Om lov om Statens pensjonsfond*, av om departementet kan velge å utføre den operative forvaltningen selv. Heller ikke i Pensjonsmeldingen som det siktes til i forarbeidene – St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene* – er det noen direkte drøftelser av dette kompetansespørsmålet. I Pensjonsmeldingen vises det kun til at Pensjonskomiteen gikk inn for at det skal bygges videre på forvaltermiljøet i Norges Bank.

Lov om Statens pensjonsfond og dens forarbeider gir heller ingen andre nærmere føringer for oppgavefordelingen eller nærmere bestemmelser om hvordan Finansdepartementet skal utøve sitt forvalteransvar. Det er dermed i utgangspunktet opp til departementet å bestemme hvilke oppgaver som skal utføres i departementet, og hvilke som skal utføres hos forvalter.<sup>15</sup> Det nevnes her at departementet anser at departementets kompetanse omfatter det å pålegge Norges Bank oppgaver for beredskapsformål og som naturlig hører sammen med forvaltningsoppgaven banken er pålagt med hjemmel i denne loven.

Det er praktiske, økonomiske og prinsipielle grunner til at departementet ikke kan og bør påta seg en operativ kapitalforvalterrolle. Den operative kapitalforvaltningen av et fond i den størrelsesorden SPU er i er en omfattende virksomhet som ikke hører naturlig hjemme i et departement. Selv en svært indeknsnær forvaltning av fondet vil kreve tilgang til spesialkompetanse og styrings-systemer av mange slag. Det vil derfor ikke være mulig i praksis å organisere den operative kapitalforvaltningen innenfor Finansdepartementet.

Økonomiske grunner tilsier videre at den operative forvaltningen bør ligge utenfor departementsstrukturen. Det vises til at Norges Bank historisk har skapt en meravkastning utover referanseindeksen på om lag ¼ prosentenhet i gjennomsnitt pr år. Dette tilsvarer rundt 20 milliarder kroner årlig med dagens størrelse på SPU.

Mer prinsipielt er det vanskelig å tenke seg at et departement som operativ kapitalforvalter av SPU skal utøve det statlige eierskapet i mer enn 9 000 utenlandske selskaper. I kommunikasjonen mot de utenlandske markedene hvor fondet har eierandeler i børsnoterte selskaper, er det blitt lagt vekt på at Norges Bank opptre som en finansiell investor som agerer uavhengig, dog innenfor et transparent mandat, og ikke av et politisk styrt

<sup>14</sup> Daværende Justis- og politidepartements veileder om lovteknikk og lovforberedelse avsnitt 8.4.

<sup>15</sup> Se fondsmeldingen for 2009, Meld. St. 10 (2009–2010) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009, avsnitt 4.2.3.

departement. Det kan heller ikke utelukkes at departementets ordinære oppgaver som regulatormyndighet innenfor både skatterett og finansmarkedsregulering kan komme i konflikt med utøvelse av eierrollen i selskapene fondet er investert i.

Det er nærliggende å anta at disse praktiske, økonomiske og prinsipielle grunnene er bakgrunnen for at drøftelsene om hvor den operative forvaltningen skal ligge, har dreid seg om den skulle forbli i landets sentralbank eller om en skulle velge andre aktører som eksempelvis et eget særlovselskap, heller enn å handle om at den skulle ligge i departementet. Så lenge Stortinget ikke har drøftet om det i dette spørsmålet skal gjelde noe avvik fra det rettslige utgangspunktet om at det er regjeringen som i medhold av Grunnloven § 3 har alminnelig organisasjonsmyndighet, legger imidlertid departementet til grunn at det *ikke* foreligger noen rettslig skranke for at departementet kan forestå forvaltningen selv.

Det neste spørsmålet er dermed om Stortinget ved vedtakelsen av § 2 annet ledd implisitt har tatt stilling til at den operative forvaltningen av SPU skal og må ligge til Norges Bank, med den konsekvens at departementet ikke kan utpeke en annen aktør til denne oppgaven (kompetansetildelingskompetanse).

Det rettslige utgangspunktet også for dette spørsmålet er at det er regjeringen (Kongen i statsråd) som i medhold av forfatningen har alminnelig organisasjonsrett. Så langt organisasjonsmyndigheten rekkes, har regjeringen kompetansetildelingskompetanse. Når myndighet er lagt til et direktorat eller et annet organ utenfor departementene kan dette stille seg annerledes.<sup>16</sup> Uten særskilt regulering av kompetansespørsmålet kan regjeringen (Kongen i statsråd) eller departementet legge myndigheten til et organ under organer som er tildelt oppgaven i loven, men det kan være tvilsomt om myndighet kan legges til et organ utenfor instruksjonsmyndigheten til det organet som er tildelt myndigheten i loven. Begrepet delegasjon benyttes vanligvis bare når et organ tildeler myndighet det selv har.

Innenfor oppgaven med å forvalte SPU er Norges Bank som et underordnet organ å regne, jf. redegjørelsen gitt i fondsmeldingen for 2009 hvor det fremgår at det i prinsippet er verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå.

I henhold til en naturlig språklig forståelse av første punktum i § 2 annet ledd i lov om Statens pensjonsfond fremgår det klart at SPU skal plasseres som innskudd på konto i Norges Bank. Samme ledd annet punktum lyder: «Motverdien forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 7.» Spørsmålet er hva som er en naturlig språklig forståelse av dette punktet – som ikke er like klart formulert som første punktum – og hvordan det skal forstås i sammenheng med første punktum. Forutsetningen om at verdien skal samsvare mellom innskuddet og investeringene gir en nokså klar indikasjon på at Norges Bank også skal forestå den operative forvaltningen.

Generelt og særlig med den noe uklare ordlyden som følger av § 2 annet ledd annet punktum er det nødvendig å gå til forarbeidene for å kunne vurdere om formålet med bestemmelsen er å avskjære departementet muligheten til å velge en annen aktør enn den som er omtalt i lovbestemmelsen; her Norges Bank. Hovedvekten i forarbeidene ble, som det fremgår ovenfor, lagt på siktemålet om at fondet skulle være et finanspolitisk styringsmiddel, og organiseringen av den operative forvaltningen ble vektlagt i liten grad. Kompetanse til å velge andre forvaltere er som nevnt verken drøftet eller tatt opp som mulighet. Valget av Norges Bank som forvalter i sin tid skyldtes hovedsakelig at banken allerede satt med kapitalforvaltningskompetanse, og at en da slapp å bygge opp et nytt kompetansemiljø. Ingen av disse observasjonene tilsier at Stortinget har hatt til hensikt å avskjære en mulighet for å velge en annen aktør.

Noe veiledning kan trolig likevel hentes fra at departementet foreslo at gjeldende organisering skulle videreføres. Departementet beskriver beslutningsgrunnlaget for den gjeldende organiseringen som foreslås videreført som delegasjon fra Finansdepartementet. Normalt vil dette forstås som om det er opp til den som delegerer kompetansen å velge aktør, innenfor de rammer som må hensyntas. Slike rammer vil eksempelvis være saklig fundering, herunder at valg av forvalter må være i overensstemmelse med formålet med lov om Statens pensjonsfond generelt og SPU spesielt samt at styring og kontroll med forvaltningen må sikres på en hensiktsmessig måte.

Samtidig er det slik at det ikke er tvilsomt at banken selv kan velge å sette deler av forvaltningen til eksterne forvaltere, jf. mandatet for forvaltningen av SPU § 1-8 og Stortingets tilslutning i Innst. 373 S (2009–2010) til følgende uttalelse i avsnitt 3.5.6 om styringen av petroleumsfondet i

<sup>16</sup> Daværende Justis- og politidepartements veileder om lovteknikk og lovforberedelse avsnitt 8.5.

Revidert nasjonalbudsjett for 1997 «[...] bruk av andre forvaltere bør organiseres slik at det fortsatt er Norges Bank som har et overordnet ansvar for den operative forvaltningen av fondets midler, og at banken setter ut deler av porteføljen til andre forvaltere.» Departementet legger til grunn at kompetansen er omfattende. Så sent som mot slutten av 1990-tallet benyttet banken eksterne forvaltere for hele aksjeporteføljen og betydelige deler av obligasjonsporteføljen.

Departementet antar at Stortinget forutsatte at ovennevnte ordning ikke var i strid med det kravet som vanligvis gjelder om at regjeringen (Kongen i statsråd) eller departementene må ha fullmakt fra Stortinget for å delegere eller tildele kompetanse til noen som ikke er undergitt organisasjonsmyndigheten.

Departementets vurdering er altså at det kan antas at verken ordlyden i § 2 annet ledd eller uttalelser i forarbeidene om denne bestemmelsen tyder på at lovgiver har ment å avskjære at departementet kan legge forvaltningen til annen aktør enn Norges Bank. Konklusjonen støttes, slik departementet ser det, av en fra det mer til det mindre-fortolkning av den vide delegasjonsadgangen som følger av § 2 første ledd sett i sammenheng med at banken på sin side har en vid adgang til å benytte eksterne forvaltere.

Grunnloven § 28 gjelder alle slags saker som hører under regjeringen, både oppgaver den har myndighet i etter forfatningen og oppgaver som er lagt til den ved lov eller stortingsvedtak. Departementet legger til grunn at en beslutning om å legge forvaltningen av SPU til en annen aktør enn Norges Bank ikke medfører en sak av viktighet i denne bestemmelsens forstand og dermed måtte avgjøres i Kongen i statsråd.

Styringsstrukturen sikrer at fondets overordnede strategi og risikoprofil er forankret i Stortinget. En bred forankring av viktige sider ved investeringsstrategien er en forutsetning for en langsiktig og god forvaltning. Den viktigste forankringen skjer gjennom Stortingets behandling av den årlige fondsmeldingen. Stortingets behandling danner grunnlaget for de rammer som er nedfelt i mandatet for SPU. Beslutninger som påvirker det samlede risikonivået i fondet, er i liten grad lagt til forvalter. En klar tildeling av fullmakter sørger samtidig for at løpende beslutninger i den operative forvaltningen tas nær markedene fondet investeres i. Mandatet fra Finansdepartementet til Norges Bank er derfor i hovedsak prinsippbasert og rammepreget, og forutsetter at forvalter fastsetter mer detaljerte interne bestemmelser. Dette er en styringsstruktur som vil kunne videreføres

også om departementet skulle velge å delegere oppgaven til en annen aktør.

Departementets vurdering av kompetanse-spørsmålet gjør at det ikke er verken naturlig eller påkrevet med en endring av ordlyden i § 2 annet ledd annet punktum. Da dette gjelder et spørsmål om kompetansefordeling mellom Stortinget og regjeringen, og loven ikke regulerer rettigheter eller plikter for private eller andre utenfor statsforvaltningen antar departementet at Stortingets tilslutning til departementets vurdering av dette kompetansetildelingsspørsmålet ved behandlingen av denne lovproposisjonen, bør medføre en tilstrekkelig klargjøring av departementets fullmakt.

## 11.4 Uttak fra SPU for likviditetsformål – beredskap

### 11.4.1 Gjeldende rett

Det følger av Grunnloven § 75 bokstav d at det tilkommer Stortinget «å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Stortinget utøver i første rekke sin bevilgningsmyndighet gjennom de årlige statsbudsjetter. Gjennom statsbudsjettet fastsetter Stortinget hvor store utgifter som kan benyttes til ulike formål i vedkommende budsjettår.

Paragraf 5 i lov om Statens pensjonsfond uttrykker at midlene i Statens pensjonsfond bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Av merknaden til § 5 fra lovforarbeidene, Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond side 10), fremgår det at bestemmelsen definerer Statens pensjonsfonds utgifter, og at «(u)tgiftene til Statens pensjonsfond – Utland består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Stortinget har tidligere trukket opp retningslinjer for Statens petroleumsfond som tilsier at overføringen dekker det oljekorrigerte budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett. Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond ved inngangen til budsjettåret. [...]»

Ordlyden i lov om Statens pensjonsfond § 5 trekker sterkt i retning av at midlene i SPU kun kan overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget, og ikke benyttes på annen måte.

For gjennomføringen av budsjettbehandlingen, har Stortinget vedtatt bevilgningsreglementet<sup>17</sup>. Reglementet gjelder for statsbudsjettet og



statsregnskapet medregnet folketrygden. Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet krever uttrykkelig vedtak i Stortinget.

Det følger av bevilgningsreglementet § 5 annet ledd om bevilgningsvedtak at bevilgninger ikke kan overskrides uten at det foreligger særlig hjemmel for dette. Bevilgningsreglementet § 11 om budsjettdringer i løpet av budsjettåret er en slik særlig unntakshjemmel, og omhandler vilkår og prosess for håndtering av tilleggsbevilgninger.

Det følger av § 11 første ledd at dersom det oppstår en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning, kan det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning. Det følger også av første ledd, jf. annet ledd, at Kongen i statsråd kan samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning.

Samtykke i henhold til bevilgningsreglementet § 11 annet ledd kan på vilkår som nevnt i § 11 første ledd gis til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan fullmakten ikke brukes. Det må i denne forbindelse tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner, og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke.

Når fullmakten benyttes, skal det fremmes bevilgningsforslag for Stortinget så snart som mulig. Inntil Stortinget har ferdigbehandlet forslaget om tilleggsbevilgning, må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

#### 11.4.2 Departementets vurderinger

I en krisesituasjon kan det være slik at staten ikke har tilgang på likviditet fordi kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig. Det kan for eksempel være i krisesituasjoner hvor Norges Banks ledelse er kompromisert eller fiendtlige krefter har tatt kontroll over banken. Regjeringen bør for slike spesielle situa-

sjoner kunne ha tilgang til midlene i SPU (uttak) til bruk som finansiering for statens eventuelle forpliktelsler. Dette er en annen årsak til likviditetsmangel enn den som omtales i kapittel 11.2.4.3.

Lov om Statens pensjonsfond § 5 uttrykker at midlene i Statens pensjonsfond bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget.

Departementet kan ikke se at det er noe i forarbeidene som indikerer at en i lovarbeidet har ment å ta stilling til om dette skal gjelde også i en nødsituasjon, og formåls- og nødrettsbetraktninger kan tas til inntekt for at det må være adgang til det. Ordlyden er imidlertid forholdsvis klar, og departementet legger til grunn at § 5 innebærer en rettslig skranke som i utgangspunktet hindrer regjeringen i å trekke på fondet for likviditetsformål.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas et nytt første punktum i nytt tredje ledd i § 7 i lov om Statens pensjonsfond (etter renummerering) som medfører at regjeringen skal kunne trekke på fondet som finansiering dersom kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig. Fullmakten bør legges til Kongen i statsråd slik at den ikke kan delegeres. Fullmakten bør forbeholdes situasjoner hvor det er hensyntatt at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner, og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. Fullmakten vil ikke omfatte beslutninger om å pådra staten utgifter – for slike beslutninger vil bevilgningsreglementets bestemmelser om alminnelige fullmakter og beredskapsfullmakter gjelde på vanlig måte.

Det vises til forslag til nytt tredje ledd nytt første punktum i § 7 i lov om Statens pensjonsfond.

## 11.5 Etikkrådets behandling av personopplysninger

### 11.5.1 Bakgrunn

Finansdepartementet har fastsatt etisk motiverte retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland (SPU) (retningslinjene) med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond § 7 og kongelig resolusjon 19. november 2004. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland vurderer med utgangspunkt i retningslinjene om selskaper SPU er investert i, har produksjon eller atferd i strid med kriteriene i retningslinjene. Basert på tilrådinger fra Etikkrådet beslutter Norges Banks hovedstyre observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU.

<sup>17</sup> Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004–2005) Om bevilgningsreglementet, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005).

For å utføre sitt oppdrag i henhold til retningslinjene skal Etikkrådet innhente «nødvendig informasjon på fritt grunnlag og sørge for at saken er godt opplyst», jf. retningslinjene § 5 tredje ledd. Når Etikkrådet utreder et selskap innhentes det informasjon fra offentlig tilgjengelige kilder som aviser og rettsavgjørelser, direkte fra berørte selskaper og fra konsulenter engasjert av Etikkrådet. Dersom det er nødvendig for å opplyse saken, innhenter og behandler Etikkrådet også opplysninger om personer som i større eller mindre grad har tilknytning til selskapet som utredes. Dette kan være aktuelt i saker om brudd på kriterier knyttet til menneskerettigheter, miljø og korrupsjon. Opplysningene behandles og lagres av Etikkrådet i forbindelse med rådets arbeid.

Denne type opplysninger vil kunne utgjøre personopplysninger etter personopplysningsloven (lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger). Personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018, gjennomfører EUs personvernforordning («forordningen») i Norge og gjør personvernforordningen til norsk lov. Personopplysninger er i forordningen artikkel 4 nr. 1 definert som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»).

Den nye personopplysningsloven innebærer enkelte innstramminger i forhold til tidligere personopplysningslov og medfører at Etikkrådet trenger et særskilt rettsgrunnlag for å videreføre gjeldende praksis knyttet til behandling av personopplysninger. Dette gjelder særlig kravet etter forordningen om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett for å kunne behandle personopplysninger, og med særskilte krav for særlige kategorier av personopplysninger.

Etikkrådet har på denne bakgrunn sendt departementet brev 12. februar 2018 og bedt om enkelte endringer i retningslinjene som Etikkrådet anser nødvendige for å kunne utføre sitt samfunnsoppdrag i overensstemmelse med ny lov. Etikkrådets forslag til endringer i retningslinjene vil berøre rettighetene til en ubestemt krets av personer, og dermed ha forskrifts innhold. Departementet har i dag ikke myndighet til å fastsette bestemmelser med denne type innhold som ledd i forvaltningen av SPU.

Etikkrådet vil være behandlingsansvarlig etter forordningen for alle personopplysninger som behandles i medhold av retningslinjene. I henhold til forordningen artikkel 4 nr. 7 defineres behandlingsansvarlig som en «fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med

andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes». Som behandlingsansvarlig er Etikkrådet ansvarlig for at personopplysninger behandles i samsvar med forordningen, jf. artikkel 5 nr. 2. Dette gjelder uavhengig av om Etikkrådet innhenter opplysninger selv eller ved hjelp av tredjeparter.

Det mest aktuelle behandlingsgrunnlaget for Etikkrådet synes å være forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e som sier at behandlingen er lovlig dersom den «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 2 at medlemsstatene kan innføre mer «spesifikke bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene for behandling i denne forordning med henblikk på å sikre samsvar med nr. 1 bokstav c) og e) ved nærmere å fastsette mer spesifikke krav til behandlingen samt andre tiltak som har som mål å sikre en lovlig og rettferdig behandling». Det følger videre av artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Ifølge forarbeidene til personopplysningsloven<sup>18</sup> innebærer dette at artikkel 6 nr. 1 bokstav e alene ikke kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen i nasjonal rett, for eksempel lov- eller forskriftsbestemmelser.<sup>19</sup>

De nærmere kravene til det supplerende rettsgrunnlaget fremgår av artikkel 6 nr. 3 annet punktum, som lyder:

«Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav e), være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Nevnte rettslige grunnlag kan inneholde særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning, blant annet de generelle vilkårene som skal gjelde for lovligheten av den behandlingsansvarliges behandling, hvilken type opplysninger som skal behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette, formålsbe-

<sup>18</sup> Jf. Prop. 56 LS (2017–2018) avsnitt 6.3.2.

<sup>19</sup> Jf. også blant annet fortalen til forordningen punkt 45.

grensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og framgangsmåter for behandling, herunder tiltak for å sikre lovlig og rettfærdig behandling, slik som dem fastsatt med henblikk på andre særlige behandlingssituasjoner som nevnt i kapittel IX. Unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd.»

Dersom behandlingen utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, vil også disse bestemmelsene stille krav til rettsgrunnlaget, jf. Prop. 56 LS avsnitt 6.4. Det fremgår at forordningen må tolkes og anvendes i lys av Grunnloven og EMK. Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8, og må tolkes i lys av denne. Inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 må kunne rettfærdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2, som krever at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, ha et legitimt formål og være forholdsmessig. Det stilles videre krav om at rettsgrunnlaget skal være tilgjengelig og forutberegnelig. Hva som er tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep, beror på en konkret vurdering, blant annet av hvor inngripende behandlingen er.

I korrupsjonssaker behandler Etikkrådet personopplysninger om straffbare forhold, for eksempel om mistanke, siktelse eller dom mot ledende personer mv. i et selskap. Navngitte enkeltindivider vil ikke fremgå av tilrådingene, som offentliggjøres i forbindelse med Norges Banks beslutninger på bakgrunn av rådet, men slike navn vil finnes i Etikkrådets kildedokumenter. Behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser er undergitt en særskilt regulering i forordningen artikkel 10, men bestemmelsen stiller ingen ytterligere krav til rettsgrunnlaget så lenge behandlingen skjer under «en offentlig myndighets kontroll». Det er således tilstrekkelig med behandlingsgrunnlag i samsvar med artikkel 6 nr. 1. For å unngå enhver tvil, anbefaler likevel Etikkrådet at det presiseres i forskrift at Etikkrådet kan behandle slike opplysninger.

Opplysningene som Etikkrådet behandler kan omfatte såkalte særlige kategorier av personopplysninger, jf. forordningen artikkel 9 nr. 1. Etikkrådet vil ha behov for å behandle slike personopplysninger for eksempel i forbindelse med utredning av selskaper under menneskerettighetskriteriet. Et konkret eksempel kan være at Etikkrådet mottar opplysninger om fagforeningstilknytningen til enkeltpersoner i et selskap. Behandling av særlige

kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt, men det kan gjøres unntak fra forbudet på visse vilkår, jf. forordningen artikkel 9 nr. 2. Forordningen artikkel 9 annet ledd bokstav g fastslår at særlige kategorier av personopplysninger kan behandles dersom «behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Forordningen artikkel 14 gir bestemmelser om informasjon som skal gis dersom personopplysningene ikke er innhentet fra den registrerte. Det fremgår av artikkel 14 nr. 5 bokstav c at nr. 1–4 i samme artikkel ikke får anvendelse dersom og i den grad innsamlingen er uttrykkelig fastsatt i nasjonal rett som «(...) inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

I det følgende gir departementet sine vurderinger av hvilke regelverksendringer som bør fastsettes med sikte på at Etikkrådet skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag i overensstemmelse med ny personopplysningslov. Vurderingen omhandler også Norges Banks arbeid på dette området.

### 11.5.2 Departementets vurderinger

Departementets vurdering er at det bør tilrettelegges for at Etikkrådet skal kunne videreføre gjeldende praksis for behandling av personopplysninger når det utfører sitt oppdrag i henhold til retningslinjene. I tillegg bør det tilrettelegges for at Norges Bank har tilstrekkelig behandlingsgrunnlag i den grad banken behandler personopplysninger i sitt arbeid under retningslinjene. Eksempler kan være opplysninger mottatt når banken skal treffe beslutninger basert på råd fra Etikkrådet jf. retningslinjene § 6 første ledd og ved informasjonsutveksling og koordinering mellom banken og Etikkrådet jf. retningslinjene § 7. For at dette skal kunne skje på en lovlig måte i henhold til personopplysningsloven og forordningen, må behandlingen av personopplysninger ha et supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det supplerende rettsgrunnlaget må utformes i samsvar med kravene i artikkel 6 nr. 3. Departementet mener at et slikt supplerende rettsgrunnlag bør gis som forskrift. Etter departementets vurdering bør det videre fastsettes forskriftsbe-

stemmelser som åpner for at Etikkrådet og Norges Bank kan behandle særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav, og det bør også presiseres at det kan behandles personopplysninger om straffbare forhold mv., jf. artikkel 10.

Etikkrådet og Norges Bank innhenter og behandler personopplysninger av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av deres oppgaver etter retningslinjene. Konsekvensene av at registrerte har informasjonsrettigheter, er blant annet økt risiko for publisitet rundt Etikkrådets og Norges Banks undersøkelser, noe som kan svekke Etikkrådets og Norges Banks muligheter til å kunne fremskaffe et dekkende beslutningsgrunnlag. Etter departementets vurdering vil det etter omstendighetene kunne være nødvendig at Etikkrådet og Norges Bank har anledning til å fritas fra denne informasjonsplikten for at det skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på en hensiktsmessig måte. Det kan gjøres unntak fra informasjonsrettighetene når innsamling og utlevering er fastsatt i medlemsstatenes nasjonale rett, herunder forskrift, som den behandlingsansvarlige er underlagt og som inneholde egnede tiltak for å verne den registrertes interesser.

Det følger av lov om Statens pensjonsfond § 7 at «(d)epartementet kan gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven». Selv om ordlyden ikke gir noen umiddelbar veiledning i om departementet med hjemmel i denne kan fastsette bestemmelser som regulerer rettighetene til en ubestemt krets av personer, mener departementet at det ikke er tvilsomt at den ikke gir departementet denne type myndighet. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at den er ment for å kunne gi utfyllende bestemmelser for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond, jf. Ot.prp. nr. 2 (2005–2006).

Til bruk for fastsettelse av ovennevnte forskriftsbestemmelser foreslår departementet at det inntas en hjemmel for forskrifter om behandling av personopplysninger i lov om Statens pensjonsfond. Rammen for departementets myndighet bør være at departementet kan gi forskrift om Etikkrådets og Norges Banks behandling av personopplysninger, herunder hvilke personopplysninger som kan behandles, adgangen til viderebehandling og unntak fra den registrertes rettigheter.

Dersom Etikkrådet og Norges Bank senere vil kunne treffe noen form for helautomatiserte beslutninger, er bestemmelsen ment også å gi hjemmel for forskrifter om automatiserte avgjørelser, jf. forordningen artikkel 22. Departementet vil da kunne gi nærmere unntak i forskriften, innen-

for rammene av artikkel 23, dersom det skulle være behov.

Det forutsettes at formålet med behandlingen av personopplysningene skal fremgå av forskriften, noe som er nødvendig blant annet for å sette en ramme for Etikkrådets adgang til viderebehandling av opplysningene. Etter departementets vurdering bør det også gis hjemmel for forskrifter om viderebehandling av personopplysninger. I henhold til personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b, er det behov for et særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett dersom personopplysninger som allerede er innsamlet til ett formål, skal brukes for et annet og uforenlig formål.

Det er viktig at Etikkrådet og Norges Bank bruker personopplysninger skjønnsomt og har gode rutiner og prosesser for å etterleve kravene i personopplysningsloven og forordningen.

Forslag til lov og forskrift skal normalt legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen § 3-3. Høring kan likevel unnlates dersom den må anses som åpenbar unødvendig. Departementet mener dette unntaket kommer til anvendelse for lovendringen ut fra tidshensyn samt at bestemmelsen tar sikte på å videreføre adgangen til behandling som foretas i dag. Videre vil de materielle bestemmelsene uansett følge av forskriften som skal sendes på høring. Lovendringen handler i all hovedsak om kompetansetildeling, og hvor kompetansen vil gjelde innenfor ovennevnte ramme hvor det er angitt tydelig hvilke unntak etter personopplysningsregelverket det er aktuelt å gi forskriftsbestemmelser for.

Forslag til forskriftsbestemmelser vil med forbehold om Stortingets tilslutning til lovendringen bli sendt på høring i forbindelse med fremleggelsen av denne proposisjonen.

Det vises til forslag til nytt annet ledd i § 10 i lov om Statens pensjonsfond.

## 11.6 Øvrige forslag

### 11.6.1 Innledning

Departementet foreslår også enkelte redaksjonelle endringer i lov om Statens pensjonsfond. Det følger av lovens § 2 første ledd at Statens pensjonsfond forvaltes av «Finansdepartementet». Det må antas at når «Finansdepartementet» er benyttet i lovteksten i stedet for «departementet» skyldes det en inkurie, jf. Kongens prerogativ i henhold til Grunnloven § 12 annet ledd første setning til å fordele «forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig». Det vesentlige her er at forvaltningen av fondet er

lagt til et departement, noe som medfører at det ikke kreves en særlig beslutning om å delegerer kompetansen til departementet. Det vises til forslag til ny § 3 første ledd første punktum. Det følger av § 2 annet ledd første punktum at Statens pensjonsfond utland plasseres som innskudd *på konto* i Norges Bank. Utvalgets forslag om å fjerne ordene *på konto* følges ikke opp. Disse ordene tydeliggjør at midlene ikke utgjør egenkapital på Norges Banks balanse. Navnebyttet Statoil ASA gjorde 15. mai 2018 til Equinor ASA gjenspeiles i forslag til endring av § 4 annet ledd nr. 6 og § 4 tredje ledd. I loven benyttes i dag begrepene regler og bestemmelser. Ordet regler erstattes med bestemmelser, se forslag til § 3 annet ledd annet punktum og tredje ledd annet punktum. Ledd i paragrafene foreslås nummerert.

Departementet behandler i det følgende også utvalgets forslag om å innta i loven at departementet skal evaluere måloppnåelsen i forvaltningen og rapportere vurderingene regelmessig til Stortinget.

### 11.6.2 Gjeldende rett og sentralbanklov-utvalgets vurderinger

Departementet rapporterer om sine vurderinger av forvaltningen i årlige meldinger til Stortinget. Utvalget foreslo at det i loven presiseres at departementet som i dag skal «evaluere forvaltningen av Statens pensjonsfond og rapportere til Stortinget i årlige meldinger», jf. utvalgets utkast til ny § 9 i lov om Statens pensjonsfond. Utvalget uttalte at departementet bør innhente bistand fra eksperter fra inn- og utland i dette arbeidet, slik det gjøres også i dag. Utvalget uttrykte også at evalueringen bør omfatte både de veivalg departementet har stått for og forvalters oppfølging av sitt mandat.

### 11.6.3 Departementets vurderinger

Finansdepartementet er ansvarlig for forvaltningen av Statens pensjonsfond, som består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Endringer i investeringsstrategien for SPU og SPN er basert på faglige utredninger, råd fra Norges Bank eller Folkestrygd-fondet, opparbeidede erfaringer og grundige vurderinger. Vesentlige endringer i strategien legges frem for Stortinget, normalt i forbindelse med de årlige meldingene om Statens pensjonsfond, før de implementeres. I meldingene rapporteres det også om oppnådde resultater i den operative forvaltningen. Hvert fjerde år gjen-

nomfører Finansdepartementet er bredere evaluering av forvaltningen av henholdsvis SPU og SPN og legger frem disse i meldingene.

På årlig basis utarbeider det kanadiske konsulentfirmaet CEM Benchmarking Inc. (CEM) en rapport for Finansdepartementet der SPU's kostnader og avkastning sammenlignes med andre fond. Rapporten er basert på selvrapporterte, årlige tall fra fondene som kjøper tjenester fra CEM. Det er store forskjeller mellom fondenes formål, forpliktelser, kapital, risikotoleranse og referansevaluta. Det er også ulikheter i styringsstruktur og krav til åpenhet og ansvarlighet i forvaltningen. Sammenligning av avkastning mellom fond med slike forskjeller er krevende. Forskjellene kan blant annet medføre at fondene er ulikt sammensatt på tvers av aktivklasser og regioner, og at det kan være betydelige forskjeller i risikonivå. I CEM-rapportene justeres ikke fondenes avkastning for risiko, og det gjøres heller ingen grundig analyse av årsakene til avkastningsforskjellene. Disse utfordringene med avkastningsmålingen gjør at departementet legger mest vekt på rapportenes kostnadssammenligning i den årlige rapporteringen til Stortinget omtalt over. CEM-rapportene er publisert på Finansdepartementets nettside.

Mer generelt finnes det ikke et objektivt, nøytralt startpunkt for sammensetningen av investeringene i SPU og SPN. Investeringsstrategien tar utgangspunkt i formålet med Statens pensjonsfond og fondenes særtrekk, antagelser om hvordan finansmarkedene fungerer og forvalters fortrinn. Spørsmålet om hva som for eksempel er riktig aksjeandel for et fond avhenger blant annet av eiers risikotoleranse og risikoappetitt. Investeringsstrategien for SPU og SPN er basert på en avveining av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Ved vurderinger av endringer i strategien vektlegges ulike hensyn, deriblant forventet avkastning, spredning av fondenes investeringer og kostnader. Det kan også være etiske eller operative begrunnelser for endringer i strategien. En evaluering av investeringsstrategien for SPU og SPN med utgangspunkt i en vurdering av oppnådd avkastning gir derfor ikke nødvendigvis et fullgodt bilde av om målsettingen med endringene er oppnådd.

Langsiktighet er et sentralt premiss for dagens investeringsstrategi. Enkelte endringer i strategier kan medføre lavere avkastning i perioder, selv om en forventer at de på lang sikt vil bidra til høyere avkastning. Lavere avkastning i en periode bør derfor ikke alene være årsak til å reversere endringer i investeringsstrategien, men må vurde-

res på bakgrunn av de hensyn som i utgangspunktet lå til grunn for beslutningen. I en evaluering av endringer i investeringsstrategien er det blant annet viktig å vurdere resultatene over lang tid. Selv om det er metodiske utfordringer ved å evaluere resultater i etterkant av ulike veivalg i fondets investeringsstrategi, vil departementet fremover vurdere hvordan en kan gir mer informasjon til Stortinget om konsekvensene valgene har hatt for avkastning og risiko.

Departementet foreslår at det inntas i loven at departementet regelmessig skal evaluere forvaltningen av Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge og rapportere om dette til Stortinget. Dette er en noe annen ordlyd enn det som fulgte av utvalgets forslag.

Det vises til forslag til ny § 9 i lov om Statens pensjonsfond.

## 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget ventes ikke å medføre betydelige administrative eller økonomiske konsekvenser for private parter eller offentlige myndigheter.

Opprettelse av en fagkomité vil gi noen administrative konsekvenser i Norges Bank. Forslaget vil imidlertid ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser i Norges Bank.

Forslaget vil i seg selv heller ikke ha vesentlige konsekvenser når det gjelder forventet

avkastning og risiko for Statens pensjonsfond utland.

Det vises for øvrig til nærmere om tale av de økonomiske og administrative konsekvensene av sentralbanklovutvalgets forslag i NOU 2017: 13 kapittel 34.

## 13 Merknader til lovbestemmelsene

### 13.1 Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.

---

#### Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

##### *Til § 1-1 Landets sentralbank*

*Første ledd* fastslår at Norges Bank er landets sentralbank. Dette er en videreføring av gjeldende sentralbanklov § 1 første punktum. Samme formulering følger av Grunnloven § 33.

*Annet ledd* viderefører gjeldende § 2 fjerde ledd første punktum, med tillegg av at Norges Bank som eget rettssubjekt har partsevne.

Se nærmere omtale i kapittel 3.1.

##### *Til § 1-2 Formålet for sentralbankvirksomheten*

*Paragrafen* omhandler formål for Norges Banks sentralbankvirksomhet. Bankens formål og oppgaver fremkommer av henholdsvis § 1-2 og § 1-3. Formålsbestemmelsen er drøftet i kapittel 3.2.3.

*Første ledd* gir uttrykk for de overordnede målene. Å opprettholde et fungerende pengevesen med en stabil pengeverdi er et av formålene, og gjeldende pengepolitiske forskrift er en operasjonalisering av dette formålet. Videre fastslås det i første ledd at banken skal fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Gjeldende lov gir ikke Norges Bank et eksplisitt ansvar for å fremme finansiell stabilitet utover oppgaven som långiver i siste instans og ansvar for å fremme et effektivt betalingssystem. Banken får nå et klart uttrykt ansvar for å fremme finansiell stabilitet. Loven bringes med det nærmere den gjeldende forståelse av bankens ansvar. Sentralbanken kan ikke alene sørge for stabilitet i det finansielle systemet. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret og Finanstilsynet har en viktig rolle gjennom regulering av og tilsyn med finanssektoren. Banken skal ellers bidra med de virkemidlene den har tilgjengelig og gjennom rådgivning, se forslag til §§ 1-3 og 1-5.

Av *annet ledd* fremgår det at sentralbanken skal «bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting». Målene i første ledd er av vesentlig betydning for produksjon og sysselsetting og

disse størrelsene påvirkes av bankens virkemiddelbruk. Pengepolitikken har også en viktig rolle i konjunkturstyringen. Ordet «høy» innebærer en tydelig markering av hensynet til produksjon og sysselsetting. I uttrykket «bidra» ligger det at Norges Bank ikke kan ha et hovedansvar for å skape en høy produksjon og sysselsetting, men at dette hensynet skal inngå i de avveinger banken foretar.

##### *Til § 1-3 Sentralbankvirksomheten*

*Paragrafen* gir en oversikt over de sentrale oppgavene som ligger til Norges Bank for at den skal kunne fylle sitt formål slik det er uttrykt i § 1-2. Paragrafen er ny, men viderefører flere av de oppgavene som er nevnt i § 1 i gjeldende sentralbanklov. Det vises til drøftelsen av bestemmelsen i kapittel 3.2.4.

*Første ledd* legger ansvaret for utøvelsen av pengepolitikken til Norges Bank. Sentralbanken skal både være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken. Formuleringen gjenspeiler at Norges Bank er eneste utøvende myndighet på dette området. Rådgivningsfunksjonen i pengepolitikken må ses i sammenheng med at det er Kongen i statsråd som treffer vedtak om det operasjonelle målet for pengepolitikken, men at banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, jf. § 1-4 første ledd. Bestemmelsen kan også ses i sammenheng med bankens plikt til å gi råd til departementet når det er behov for tiltak av andre for å oppfylle bankens formål, jf. § 1-5 annet ledd.

*Annet ledd* omhandler bankens rolle i arbeidet med finansiell stabilitet. Til forskjell fra første ledd der sentralbanken har eneansvar, er Norges Bank innenfor arbeidet med finansiell stabilitet ikke det eneste utøvende myndighetsorganet. Mens det i første ledd står at Norges Bank skal «være den» utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken, skal banken også «ha» utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. På dette området vil sentralbanken ha utøvende myndighet sammen med Finansdepartementet og Finanstilsynet. Banken har enean-



svar for enkelte oppgaver innen finansiell stabilitet, for eksempel som långiver i siste instans og som tilbyder av likviditet. Banken har plikt til å gi råd til departementet når det er behov for tiltak av andre enn banken i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, jf. § 1-5 annet ledd.

*Tredje ledd* viderefører sentralbankens oppgave med å utstede pengesedler og mynter. Hva denne oppgaven innebærer, er utdypet i §§ 3-4, 3-5 og 3-6. Videre fremgår sentralbankens ansvar for det sentrale oppgjørssystemet og for overvåking av hele betalingssystemet. Dette ansvaret er utdypet i § 3-3. Det er en presisering av gjeldende rett der tolkningen er at ansvaret for det sentrale oppgjørssystemet og overvåkingsplikten følger av plikten til å fremme et effektivt betalingssystem og av generalfullmakten i sentralbankloven § 1.

*Fjerde ledd* omhandler sentrale virkemidler for at banken skal kunne utføre sine oppgaver. Bestemmelsen fastslår at Norges Bank kan ta imot innskudd fra og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor, samt at banken kan handle i finansmarkedene og utføre alle former for finansielle tjenester. Se nærmere om disse virkemidlene i § 3-1.

*Femte ledd* fastslår at Norges Bank eier landets offisielle valutareserver og at banken skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene. Dette er en tydeliggjøring, men ikke en endring av gjeldende system. Med effektivitet menes at det skal være en avveining mellom kostnader og bidrag til avkastning og til styring av operasjonell risiko. Forvaltningen er forsvarlig når sentralbanken foretar en bevisst avveining mellom hensynet til likviditet, den forventende avkastningen og den risiko som tas. Bestemmelsen er utdypet i § 3-2.

I *sjette ledd* gis Norges Bank en generalfullmakt til å sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank, selv om slike tiltak ikke er eksplisitt nevnt i loven. Det er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov § 1 annet ledd første punktum.

#### *Til § 1-4 Sentralbankens uavhengighet*

*Paragrafen* regulerer sentrale sider av regjeringens adgang til å treffe vedtak om sentralbankens virksomhet. Når bestemmelsen legger myndighet til Kongen i statsråd, er det et uttrykk for at kompetansen etter paragrafen ikke kan delegeres.

*Første ledd* fastslår at Kongen i statsråd kan treffe vedtak om målene for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2 og § 1-3. Før vedtak treffes, skal banken gis anledning til å uttale seg. Etter at vedtak er truffet skal det meddeles Stortinget. Slik

meddelelse kan skje i forbindelse med neste planlagte stortingsmelding. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.2.

*Annet ledd* regulerer regjeringens adgang til å instruere Norges Bank i sin virksomhet etter sentralbankloven. Slike vedtak kan bare fattes av Kongen i statsråd og i ekstraordinære situasjoner. Hva som vil være «ekstraordinære situasjoner» er etter sin natur vanskelig å forutsi. Terskelen for denne typen instruksjon skal være høy. Adgangen til instruksjon bør for eksempel ikke benyttes i saker der det er faglig uenighet mellom regjeringen og Norges Bank om hvordan bankens virkemidler skal innrettes for å oppfylle de målene banken er gitt etter sentralbankloven. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil kunne oppstå situasjoner der Norges Banks bidrag må ses i en bredere sammenheng, og andre hensyn må tillegges større vekt enn det som ble forutsett da bankens formål ble formulert. Siktemålet med bestemmelsen er å gi sentralbanken en høy grad av uavhengighet i dens bruk av virkemidler etter loven. Avgrensningen til bankens «virksomhet etter loven» viser til de tilfeller der sentralbanken utleder sin kompetanse fra sentralbankloven, jf. § 1-3. I de tilfeller der banken har kompetanse direkte etter, eller etter delegasjon med grunnlag i, annen lovgivning, vil det gjelde alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang så fremt lovgrunnlaget ikke fastsetter noe annet. Det samme er tilfelle når sentralbankloven legger kompetanse til Kongen. For eksempel gjelder § 1-4 annet ledd ikke for pålegg om utførelse av finansielle tjenester for staten etter lovforslaget § 3-7 om «Statens bank»; da gjelder i stedet alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang. Prosedyrekravene for instruksjon etter § 1-4 annet ledd videreføres fra gjeldende lov. Før vedtak treffes, skal banken gis anledning til å uttale seg. Etter at vedtak er truffet skal det meddeles Stortinget så snart som mulig i meldings form. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.3.

#### *Til § 1-5 Norges Banks rådgivning*

*Paragrafen* viderefører gjeldende § 3 første og annet ledd med noen mindre språklige endringer som ikke er ment å endre innholdet i rådgivningsplikten sammenlignet med i dag.

*Første ledd* gjelder saker hvor departementet ønsker å få bankens vurderinger. Rådgivningsplikten gjelder både i enkeltsaker og for rådgivning på mer regelmessig basis.

*Annet ledd* gjelder Norges Banks plikt til å gi departementet råd når det er behov for tiltak av

andre enn banken for å oppfylle formålet for sentralbankvirksomheten. Formuleringen i dagens § 3 annet ledd viser til tiltak av «penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter». Disse begrepene er brukt flere steder i gjeldende sentralbanklov, men har likevel ikke en klar avgrensning. De må uansett kunne anses omfattet av den nye formuleringen som knytter tiltakene til oppfyllelsen av formålet. At tiltakene knyttes til formålet medfører at Norges Bank ikke har plikt til å informere om sine vurderinger av politikkområder som ligger utenfor bankens ansvarsområder, som for eksempel eventuelle tiltak innen skattepolitikk eller utdanning.

Se nærmere kapittel 4.4.4.

#### *Til § 1-6 Plikt til å informere departementet*

*Paragrafen* erstatter gjeldende § 2 annet ledd om at banken, før den treffer vedtak av særlig viktighet, skal forelegge saken for departementet. I stedet for en slik foreleggelsesplikt, foreslås det i § 1-6 en bestemmelse om at Norges Bank skal informere departementet om saker av viktighet.

At det er tale om saker av «viktighet» og ikke bare saker av «særlig viktighet», medfører at informasjonsplikten favner videre enn dagens foreleggelsesplikt. Det er ikke krav om at departementet får informasjon før banken treffer vedtak eller lignende. Det vil likevel være viktig at departementet i enkelte saker og på særlige områder informeres før banken treffer vedtak eller offentliggjør en sak. Dette gjelder blant annet av hensyn til at det kan være behov for koordinert respons eller lignende. I noen tilfeller må informasjonen som gis være fortrolig.

Plikten til å informere departementet er ikke begrenset til saker hvor det treffes et formelt vedtak i banken. I utgangspunktet er det opp til Norges Bank å avgjøre hva som er en sak av viktighet. Norges Bank og departementet bør i praksis finne ut hva som er en egnet form på informasjonsutvekslingen.

Se nærmere kapittel 4.5.4.

#### *Til § 1-7 Informasjon til offentligheten*

*Første ledd* viderefører § 3 tredje og fjerde ledd om at banken skal informere om penge-, kreditt- og valutaforholdene og at banken skal informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken, men utvider grunnlaget for informasjonsplikten noe. At banken skal informere om «grunnlaget for sine beslutninger»

omfatter blant annet relevant bakgrunnsmateriale og de avveininger som ligger til grunn for bankens beslutninger. Den nye ordlyden er knyttet til formålet etter § 1-2 og vil dermed også omfatte arbeidet med å fremme finansiell stabilitet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Bankens skal ikke måtte informere om enhver beslutning som treffes i virksomheten. Den nærmere avgrensningen av informasjonspliktens innhold må tilligge bankens skjønn.

Det er ikke foreslått at bestemmelsen skal inneholde formkrav til hvordan informasjonen skal gis. Dette er også i tråd med gjeldende rett. Norges Bank bør selv kunne vurdere når og hvordan denne informasjonen best gjøres kjent.

*Annet ledd* fastslår at Norges Bank skal sørge for at veiledende valutakurser mot norske kroner er tilgjengelige for offentligheten, og er en videreføring av innholdet i gjeldende sentralbanklov § 24 første punktum og forskrift om Norges Banks notering av markedskurser for valuta uttrykt i norske kroner. Det er ikke krav om at Norges Bank selv forestår kursnoteringen, så lenge banken sørger for at slik informasjon gjøres tilgjengelig via bankens offisielle internettsider eller lignende.

Se nærmere omtale i kapittel 4.6.4.

#### *Til § 1-8 Rapportering til Stortinget*

*Første ledd første punktum* viderefører gjeldende § 30 tredje ledd annet punktum om departementets plikt til å gi Stortinget meddelelse om virksomheten i Norges Bank.

*Første ledd annet punktum* fastslår at representantskapet rapporterer til Stortinget om tilsynet med banken etter § 4-1 fjerde ledd. Dette viderefører gjeldende rett, jf. sentralbankloven § 30 fjerde ledd.

*Annet ledd* fastslår at Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget. Dette er en videreføring av gjeldende sentralbanklov § 2 fjerde ledd annet punktum.

Se nærmere kapittel 4.7.4.

#### *Til § 1-9 Pengeenheten*

*Paragrafen* viderefører gjeldende § 4 første ledd og fastslår at den norske pengeenhet er en krone, og at kronen deles i hundre øre.

Gjeldende § 4 annet og tredje ledd omtaler kronens kursordning. Begge leddene anses overflødige i ny lov. Se nærmere kapittel 5.1.4.

*Til § 1-10 Andre oppgaver*

*Paragrafen* gir Kongen i statsråd myndighet til å legge oppgaver til Norges Bank utover dem som allerede følger av sentralbankloven, herunder å delegere beslutningsmyndighet til banken. Det er et vilkår at slike oppgaver naturlig faller inn under sentralbankvirksomheten formål angitt i § 1-2 første ledd. Når bestemmelsen legger kompetansen til Kongen i statsråd, er det uttrykk for at kompetansen ikke kan delegeres. Som utgangspunkt antas det å gjelde ordinær forvaltningsrettslig adgang til å instruere Norges Bank når banken utøver myndighet på grunnlag av delegert kompetanse. Dersom instruksjonsadgangen skal avskjæres i tråd med lovforslaget § 1-4 annet ledd, må det begrunnes med hjemmel i det kompetansegrunnlaget delegasjonen gjøres. Det følger av *annet og tredje punktum* at banken skal gis anledning til å uttale seg før slike vedtak treffes, og at vedtak skal meddeles Stortinget. Det siste ivaretar hensyn til åpenhet om, og demokratisk forankring av, de oppgavene som legges til banken. Slik meddelelse kan for eksempel gis i den årlige Finansmarkedsmeldingen.

Se kapittel 3.2.4.3.

*Til § 1-11 Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland*

*Paragrafen* synliggjør Norges Banks oppgave med å forvalte Statens pensjonsfond utland, jf. det kompetansegrunnlaget som følger av *lov om Statens pensjonsfond §§ 2 annet ledd og 7*.

*Til § 1-12 Lovens virkeområde*

*Første ledd* fastslår at loven skal gjelde Norges Banks virksomhet i og utenfor Norge. En slik bestemmelse om lovens geografiske virkeområde er ny sammenlignet med gjeldende sentralbanklov.

*Annet ledd* fastslår at bestemmelsene om tvungent betalingsmiddel i §§ 3-5 og 3-6 gjelder på Svalbard, jf. lov om Svalbard § 3.

Etter *tredje ledd* legges det for øvrig til Kongen å avgjøre lovens anvendelse for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.4.

**Kapittel 2 Norges Banks organisasjon**

## I. Innledende bestemmelser

*Til § 2-1 Norges Banks organer*

*Paragrafen* fastslår at banken skal ha et hovedstyre, en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet og et representantskap. Hovedstyret omtales i merknadene til §§ 2-3 til 2-5, komiteen omtales i merknadene til §§ 2-6 til 2-8 og representantskapet omtales hovedsakelig i merknadene til §§ 2-16 til 2-18 og 4-1.

*Til § 2-2 Sentralbanksjef og visesentralbanksjefer*

*Første ledd* fastslår at Norges Bank skal ha en sentralbanksjef og to visesentralbanksjefer, og representerer en videreføring av dagens ordning.

*Annet ledd* fastslår at sentralbanksjefen er leder av hovedstyret og av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet og daglig leder av Norges Bank, se § 2-11 og spesialmerknad til § 2-4 fjerde ledd som omtaler hva som omfattes av den daglige ledelsen av bankens virksomhet og den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland (jf. § 2-13). Sentralbanksjefen vil, sammen med de to visesentralbanksjefene, være bindeledd mellom hovedstyret, komiteen og bankens administrasjon.

Visesentralbanksjefene er stedfortredere for sentralbanksjefen i rollene som styreleder og leder av komiteen, jf. §§ 2-3 tredje ledd og 2-6 annet ledd. Disse bestemmelsene tilsvarer utvalgets forslag til § 2-2, med enkelte justeringer.

## II. Hovedstyret

*Til § 2-3 Sammensetning av hovedstyret*

*Paragrafen* gjelder hovedstyrets sammensetning, herunder antall medlemmer, styreledelse og prosedyrer for oppnevning av medlemmer. Hovedstyrets oppgaver og saksbehandling fremgår av henholdsvis §§ 2-4 og 2-5.

*Første ledd* fastslår at hovedstyret skal bestå av ni medlemmer sammensatt av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og seks eksterne styremedlemmer. De eksterne styremedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år av gangen. Disse kan gjenoppnevnes for en samlet periode på tolv år. Dersom et eksternt medlem trer ut av hovedstyret i oppnevningsperioden, kan et nytt medlem oppnevnes for den gjenværende delen av perioden. Dette viderefører ordningen som i dag gjelder for hovedstyremedlemmer, jf. sentralbankloven § 6 annet ledd. Sentralbanksjefen og vise-

sentralbanksjefene ansettes på åremål. Se nærmere § 2-9. Dagens lovkrav om at det hvert annet år oppnevnes vekselvis tre og fire medlemmer for å ivareta behovet for kontinuitet i styrearbeidet antas ikke nødvendig å videreføre. Det vil gi noe mer fleksibilitet, innenfor den rammen hensynet til kontinuitet uansett vil sette. Når bestemmelsen legger oppnevningmyndigheten til Kongen i statsråd, er det et uttrykk for at kompetansen ikke kan delegeres.

*Annet ledd* gjelder ansatterepresentasjon i hovedstyret i administrative saker. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett om at representantene fra de ansatte ikke deltar i andre saker enn administrative saker, jf. gjeldende sentralbanklov § 6 tredje ledd. De ansatte vil fortsatt delta i budsjettsaker. Etter forslaget fastsetter hovedstyret hva som er en administrativ sak, uten at dette lovfestes. Denne oppgaven ligger etter gjeldende lov § 5 femte ledd fjerde punktum til representantskapet.

Det følger av *tredje ledd* at sentralbanksjefen er leder av hovedstyret. Kongen i statsråd utpeker første og andre nestleder av hovedstyret blant visesentralbanksjefene. Se også merknad til § 2-2.

*Fjerde ledd* angir hvem som ikke kan være styremedlemmer. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett for hovedstyret, jf. sentralbankloven § 6, men med noen justeringer. I stedet for at kun embetsmenn i øvrige departementer enn Finansdepartementet og Statsministerens kontor er avskåret fra å være styremedlemmer, gjelder dette nå medarbeidere i departementene generelt. Nærstående av medarbeidere i andre departementer enn Finansdepartementet og Statsministerens kontor er ikke avskåret fra å fungere som styremedlemmer, jf. bokstav j, som ikke viser til bokstav e. I bokstav j tredje punktum er det presisert at barn, stebarn og foreldre av personer som er nevnt som nærstående i bokstav j annet punktum, også regnes som nærstående.

Etter *femte ledd* kan departementet gi bestemmelser om styremedlemmenes forhold til andre foretak, herunder adgang til å drive eller eie annen næringsvirksomhet, drive egenhandel i finansielle instrumenter, påta seg andre lønnede oppdrag eller inneha andre verv. I dag ligger dette til Kongen, jf. sentralbankloven § 6 syvende ledd, og er delegert til Finansdepartementet, jf. kongelig resolusjon 21. juni 1985.

Av *sjette ledd* følger det at departementet fastsetter de eksterne styremedlemmenes godtgjørelse. Kongens myndighet etter gjeldende § 6 åttende ledd til å fastsette de eksterne hovedstyre-

medlemmenes godtgjørelse, er delegert til departementet.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.2.1.

#### *Til § 2-4 Hovedstyrets oppgaver*

*Paragrafen* regulerer hovedstyrets ansvar og oppgaver og det tas ikke sikte på vesentlige endringer fra dagens regulering av det samme i gjeldende sentralbanklov § 5. Hovedstyret vil – som dagens hovedstyre – ha ansvar for å føre tilsyn med virksomhetene i Norges Bank. Blant annet fordi sentralbanksjefen vil være medlem av hovedstyret, er det i tillegg behov for å opprettholde representantskapet som et uavhengig tilsynsorgan. Se nærmere omtale i kapittel 6.5.1 og 6.5.2 og forslag til § 4-1 samt merknadene til denne.

Hovedstyret har ansvar for styringen og driften av bankens virksomhet, jf. *første ledd første punktum*. Hovedstyrets myndighet til å forvalte virksomheten gjelder alle områder og oppgaver i banken med unntak av de oppgavene som i eller i medhold av loven er lagt til komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, se nærmere omtale i kapittel 6.1.2.4 og forslag til § 2-7 i ny sentralbanklov. *Første ledd annet punktum* presiserer at hovedstyret har ansvaret for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland.

Etter *første ledd tredje punktum* er det hovedstyrets ansvar å sørge for forsvarlig og effektiv organisering av banken. Dette innebærer blant annet at hovedstyret har ansvar for at administrasjonen får stilt til rådighet tilstrekkelig ressurser til å løse bankens oppgaver, herunder administrasjonens arbeid med å forberede saker til komiteen. Organiseringen må bidra til kostnadseffektivitet og god styring, og hovedstyrets oppfølging vil også være gjenstand for representantskapets vurderinger, jf. §§ 2-4 annet ledd og 4-2 og omtalen i 6.4.2.4. Hovedstyrets ansvar inkluderer videre fastsettelse av nødvendige styrende dokumenter på overordnet nivå for driften mv., herunder om styringsmodell, strategi, økonomistyring osv. Se også merknad til fjerde ledd nedenfor.

*Annet ledd* fastslår at hovedstyret skal fastsette planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet. Hovedstyret skal – som hovedstyret i dag – hvert år utarbeide forslag til budsjett for kommende driftsår, se annet ledd annet punktum og nærmere omtale i kapittel 6.1.2.4 og 6.5.3. Komiteen skal gis anledning til å uttale seg om budsjettet før hovedstyret legger frem sitt budsjettforslag for representantskapet. Hovedstyrets budsjettforslag utgjør en sak av viktighet iht. § 1-6 i ny sentralbanklov. Representantskapet vedtar bankens

budsjett, se nærmere § 4-2 og merknadene til denne.

*Tredje ledd* fastslår at hovedstyret skal påse betryggende styring og kontroll. Bestemmelsen viderefører i hovedsak hovedstyrets ansvar for å påse at virksomheten er betryggende styrt og kontrollert. Hovedstyret skal ikke føre tilsyn med komiteens utøvelse av skjønnsmyndighet, men skal kontrollere blant annet at komiteen har gode prosedyrer og rutiner i arbeidet.

*Fjerde ledd* pålegger hovedstyret en plikt til å fastsette instruks for den daglige ledelsen i sentralbankvirksomheten og Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland. Instruksene bør blant annet gi retningslinjer for rapportering til styret og avklare fullmakter etter § 2-11 annet ledd og § 2-13 tredje ledd. Det følger av § 2-2 annet ledd at sentralbanksjefen er daglig leder av Norges Bank som institusjon. Den daglige ledelsen av bankens virksomhet og den daglig ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland er regulert i henholdsvis §§ 2-11 og 2-13. Både sentralbanksjefen og daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland skal følge de pålegg og retningslinjer hovedstyret gir. Myndighet som angitt i §§ 2-11 og 2-13, begrenser hovedstyrets adgang til generelt å frata de daglige lederne de oppgavene og den myndigheten som hører under den daglige ledelsen. Dette innebærer at hovedstyret ikke kan legge hele eller deler av den daglige ledelsen til personer som ikke er underlagt de to daglige ledernes myndighet og hovedstyret kan ikke selv overta disse oppgaver i et slikt omfang at disse i realiteten fratras den daglige ledelsen av banken. Det er sentralbanksjefen som normalt uttaler seg utad på vegne av Norges Bank. Adgangen daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland skal ha til å representere – eller uttale seg om – sitt ansvarsområde utad, må fastsettes av hovedstyret. Det vises til merknad til § 2-14 om adgangen til å binde banken avtalerettslig mv. Instruks for daglig ledelse av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland skal sendes departementet til orientering før den fastsettes, og senere ved vesentlige endringer.

*Femte ledd første og annet punktum* lovfester at hovedstyret skal ha et revisjonsutvalg, og at medlemmene av revisjonsutvalget skal velges av og blant hovedstyrets eksterne medlemmer. I dag velges medlemmene av revisjonsutvalget blant hovedstyrets eksterne medlemmer, og departementet mener det bør fremgå i loven som et krav.

*Etter sjette ledd* kan hovedstyret oppnevne saksforberedende utvalg blant hovedstyrets med-

lemmer. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men likevel slik at hovedstyret ikke kan legge besluttede myndighet til slike utvalg slik det åpnes opp for i gjeldende lov.

De ansatte skal være representert når et saksforberedende utvalg for bankens hovedstyre behandler administrative saker. Henvisningen til § 2-3 annet ledd viser at det er de ansatte som er valgt som representanter til hovedstyret som kan delta i slike saksforberedende utvalg.

*Etter syvende ledd* har hovedstyret kompetanse til å bestemme at forretningsmessig virksomhet som faller inn under sentralbankloven og virksomhet som ledd i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, skal utøves av selskap som Norges Bank helt eller delvis eier. Dette er en endring fra gjeldende ordning, hvor gjeldende sentralbanklov § 5 sjette ledd fastslår at representantskapet etter forslag fra hovedstyret kan treffe slike beslutninger. Forslaget medfører ingen skranker for valg av selskapsform. Hovedstyret representerer banken som eier i slike selskaper, tilsvarende som i dag.

Paragraf 2-4 syvende ledd medfører ingen endring av kompetansebestemmelsene for budsjett og årsregnskap. Dersom selskapsstrukturene vil gi budsjettmessige konsekvenser, må dette inngå i budsjettene som representantskapet vedtar etter forslag fra hovedstyret. Representantskapets ansvar for å føre tilsyn med selskaper som hovedstyret oppretter etter denne bestemmelsen vil ikke være endret sammenlignet med gjeldende rett. Representantskapets alminnelige tilsyns- og kontrollmyndighet etter § 4-1 i ny sentralbanklov vil også gjelde overfor virksomhet som måtte drives i slike selskaper, se omtale i kapittel 6.5 og særlig forslag til § 4-1 tredje ledd i ny sentralbanklov.

*Etter åttende ledd* har hovedstyret ansvar for beredskapsplaner på alle bankens områder. Det omfatter blant annet planer for sikring av bygget, trygg og sikker drift av viktige funksjoner, håndtering av finansielle kriser mv. Komiteen skal bistå i arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for finansielle kriser og skal gis anledning til å uttale seg før slike planer vedtas. I en krisesituasjon vil det være særlig behov for koordinering mellom hovedstyret og komiteen.

#### *Til § 2-5 Hovedstyrets saksbehandling*

*Paragrafen* gir bestemmelser om saksbehandlingen i hovedstyret. Som i gjeldende lov må hovedstyret for banken kunne fastsette nærmere bestemmelser om saksbehandling i hovedstyret.

*Første ledd* fastsetter hovedregelen om at saker skal behandles i møte. Med møte menes fysisk møte, der styremedlemmene er til stede i samme rom. For behandling av årsregnskap og årsberetning skal det etter forslaget gjelde som et absolutt krav at det gjennomføres fysisk møte. I andre saker kan leder av hovedstyre bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte. Hva som er en betryggende måte for saksbehandling vil variere med sakens betydning, om den haster osv. Det bør legges stor vekt på at annet enn helt kurante saker behandles slik at styremedlemmene kan høre og fortrinnsvis se hverandre samtidig for lik og god forståelse av diskusjonen. Et styremedlem kan alltid kreve møtebehandling av en sak, og hovedstyrets leder må da sørge for at saken kommer opp innen rimelig tid. Administrasjonen skal, som i dag, forberede grunnlaget for beslutninger som skal treffes i hovedstyret.

*Annet ledd* inneholder bestemmelser om vedtaksførhet. Minst fem medlemmer må delta i styrebehandlingen. Kravet gjelder den enkelte saken. Dersom et medlem er tilstede i møtet, men inhabil i en sak, må det være minst fem andre som kan delta i behandlingen av den aktuelle saken. For vedtak kreves at mer enn halvparten av de medlemmene som deltar i behandlingen av en sak, har stemt for.

*Tredje ledd* stiller krav om protokollføring og viderefører dagens ordning, jf. sentralbankloven § 6 fjerde ledd. Nærmere krav til protokollens innhold følger ikke av ordlyden i bestemmelsen, men enkelte alminnelige minstekrav må være oppfylt, blant annet hvem som var til stede, hvilke saker som ble behandlet og hva som ble besluttet, inkludert eventuelle dissenser. I dag har hovedstyret og representantskapet nærmere bestemmelser i sine forretningsordener om protokollføring. Slike bestemmelser kan fastsettes i en forretningsorden for hovedstyret. I hvilken grad det skal skrives nærmere referater fra møtene, kan hovedstyret selv avgjøre. Protokoller fra hovedstyrets møter skal oversendes departementet.

*Fjerde ledd* gjelder saksforberedelse til hovedstyret. Sentralbanksjefen vil ha ansvaret for saksforberedelsen på de områdene som hører under sentralbanksjefens ansvar iht. § 2-11 og instruks og pålegg fastsatt av hovedstyret. Som styreleder har sentralbanksjefen også et overordnet ansvar for at saker som gjelder kapitalforvaltningen er tilstrekkelig godt forberedt og egnet for behandling i styret, jf. kapittel 6.4.1.4 om rollen til visesentralbanksjefen med særskilt ansvar for SPU. For saker som gjelder rådgiving til departementet om

forvaltningen av SPU skal sentralbanksjefen eller visesentralbanksjefen påse at Norges Banks vurderinger og råd på en grundig og god måte dekker alle de problemstillinger og forhold som departementet er opptatt av, med sikte på å legge til rette for et godt beslutningsgrunnlag. Daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland forbereder saker som gjelder forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, jf. § 2-13 og instruks og pålegg fastsatt av styret, med mindre styret har bestemt noe annet. Daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland har rett og plikt til å være tilstede ved styrets behandling av saker som gjelder forvaltningen og til å uttale seg, hvis ikke styret i særlige tilfeller bestemmer noe annet eller daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland har gyldig forfall. Styrets adgang til å bestemme at daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland ikke skal møte, er ment som en snever unntaksregel og tar blant annet sikte på saker som gjelder lederen selv, for eksempel der styret evaluerer lederens arbeid.

*Femte ledd* fastsetter at komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet skal gis anledning til å uttale seg før styret behandler saker som har betydning for komiteens arbeid. Det kan for eksempel være i beredskapssaker, i saker om retningslinjer for plassering av valutareservene, eller i saker som påvirker komiteens tilgang på ressurser fra bankens administrasjon. Det vil være naturlig at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene er bindeledd mellom hovedstyret og komiteen i slike saker.

### III. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

#### *Til § 2-6 Sammensetning av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet*

*Første ledd* regulerer sammensetningen av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Komiteen skal bestå av fem medlemmer, som er sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og to eksterne medlemmer. De eksterne medlemmene bør oppnevnes vekselvis for å sikre kontinuitet i komiteens arbeid. Disse oppnevnes for fire år av gangen, og samlet funksjonsperiode kan maksimalt være åtte år. Dersom et eksternt medlem trer ut av komiteen i oppnevningsperioden, kan et nytt medlem oppnevnes for den gjenværende delen av perioden. Kongen i statsråd kan oppnevne stedfortreder på midlertidig basis dersom et av de eksterne medlemmene på grunn av sykdom eller

lignende ikke er i stand til å delta i komiteens arbeid for en periode av en viss varighet. En slik mulighet er hensiktsmessig for komiteens beslutningsdyktighet, jf. § 2-8 annet ledd.

*Annet ledd* fastslår at sentralbanksjefen er leder av komiteen, og at Kongen i statsråd utpeker første og andre nestleder av komiteen blant vise-sentralbanksjefene.

*Tredje ledd* er en parallell til tilsvarende bestemmelse for sammensetning av hovedstyret, se § 2-3 fjerde ledd.

Av *fjerde ledd* følger det at departementet kan gi bestemmelser om medlemmenes forhold til andre foretak. Se tilsvarende for styret i § 2-3 femte ledd.

*Femte ledd* fastslår at departementet fastsetter godtgjørelse for de to eksterne komitémedlemmene. For sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene fastsetter departementet godtgjørelse og pensjonsordning, jf. § 2-10.

#### *Til § 2-7 Oppgaver for komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet*

*Første og annet ledd* beskriver komiteens ansvar og oppgaver innen pengepolitikk og finansiell stabilitet. Ordlyden i de to leddene gjenspeiler at komiteen har eneansvar for utøvelsen av pengepolitikken, men at ansvaret for å fremme finansiell stabilitet er delt mellom komiteen og hovedstyret. Komiteen skal bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gjennom rådgiving og bruk av de virkemidler den har til rådighet.

Komiteens ansvar i bankens arbeid med å fremme finansiell stabilitet innebærer også et ansvar for krisehåndtering. I finansielle kriser vil hovedstyrets og komiteens ansvarsområder kunne gripe inn i hverandre. Hovedstyret har ansvaret for bankens beredskapsplaner, håndtering av enkeltinstitusjoner, herunder lån på særskilte vilkår, samt ansvar for bankens generelle retningslinjer. I en krisesituasjon kan behovet for virkemidler endre seg brått, og det kan i særlige tilfeller være nødvendig for komiteen å fravike vedtak eller retningslinjer truffet av hovedstyret for å nå sine mål innen pengepolitikken eller i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, jf. *tredje ledd*. Hovedstyret skal så vidt det er mulig gi anledning til å uttale seg før slike avgjørelser treffes og styret skal uansett orienteres så snart som mulig. Se nærmere omtale i kapittel 6.1.2.4. Komiteen skal for øvrig bistå hovedstyret i arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for finansielle kriser, jf. § 2-4 åttende ledd.

Komiteen har ansvaret for å informere offentligheten om beslutninger komiteen treffer og grunnlaget for beslutningene, jf. *fjerde ledd* og lovforslaget § 1-7. Det innebærer blant annet at komiteen skal godkjenne og publisere rapporter som beskriver og begrunner bankens politikktøvelse og rådgiving på komiteens områder. For øvrig må komiteen selv avgjøre hvilke beslutninger som offentliggjøres og tidspunkt og form for dette. Se også merknader til § 2-8 fjerde ledd.

Fordelingen av ansvar og oppgaver mellom komiteen og hovedstyret følger av lovens angivelse av hovedstyrets og komiteens oppgaver og ansvar, se kapittel 6.1.2.4. Samtidig er det ikke mulig å sette et skarpt skille i loven, særlig for oppgaver innen finansiell stabilitet. Banken må selv ha et ansvar for å finne en god arbeidsform og arbeidsdeling mellom styret og komiteen. Etter *femte ledd første punktum* skal banken informere departementet om avgrensingen av komiteens ansvar og oppgaver. Det kan for eksempel gjøres i bankens årsberetning. Etter *femte ledd annet punktum* kan departementet gi utfyllende bestemmelser om avgrensningen av komiteens ansvar og oppgaver. Det antas at det normalt ikke vil være nødvendig å gi slike bestemmelser.

#### *Til § 2-8 Saksbehandling i komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet*

Etter *første ledd* skal komiteen behandle saker i møte. Kravet om møtebehandling er noe strengere enn for hovedstyret, ved at sentralbanksjefen bare kan bestemme andre behandlingsformer «i særlige tilfeller», med mindre et medlem krever møtebehandling. Sakens karakter og betydning, hvor viktig det er med rask behandling av saken og muligheten for å samle komiteen vil være momenter i vurderingen av behandlingsform.

*Annet ledd* fastsetter krav til beslutningsdyktighet og flertallskrav. Minst tre medlemmer må delta i behandlingen av en sak, og minst ett av de eksterne medlemmene bør som hovedregel delta. En beslutning av komiteen krever at mer enn halvparten av komitémedlemmene som deltar i behandlingen av en sak, har stemt for. Ved begrunnet fravær av en viss varighet kan det oppnevnes et midlertidig medlem, jf. § 2-6 første ledd.

*Tredje ledd* fastsetter at komiteen kan gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører inn under komiteen. Bestemmelsen stiller noe strengere krav til hvilke fullmakter som kan gis enn den tilsvarende bestemmelsen i § 2-11 annet ledd ved at den omhandler «særskilte» fullmakter. Det kan i medhold av tredje ledd ikke gis

mer generelle fullmakter for de sentrale beslutningene som komiteen skal fatte. Videre fastsetter tredje ledd at sentralbanksjefen har en generalfullmakt til å avgjøre en sak når det er nødvendig å gjøre det raskt og det ikke er tid eller anledning til å kalle sammen komiteen.

Etter *fjerde ledd* skal komiteen føre protokoll. Om de generelle minstekravene til protokoll vises til merknaden til § 2-5 tredje ledd. Se også § 2-7 fjerde ledd om komiteens informasjon til offentligheten og merknadene til denne. Komiteen bestemmer selv i hvilket omfang det skal føres referater fra drøftelser i komiteen og om, og eventuelt hvordan, dette offentliggjøres.

Etter *femte ledd* er det sentralbanksjefen som har ansvaret for saksforberedelsene i komiteen.

#### IV. Daglig ledelse og ansatte mv.

##### *Til § 2-9 Ansettelse av sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene*

*Paragrafen* gjelder ansettelse av sentralbanksjef og visesentralbanksjefer. Disse ansettes av Kongen i statsråd.

Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene skal, som i dag, være heltidsansatte i banken. Etter *første punktum* ansettes sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene på åremål for seks år. Åremålet kan gjentas for ytterligere en periode på inntil seks år. Maksimal tjenestetid er tolv år i stillingene som henholdsvis sentralbanksjef og visesentralbanksjef, se nærmere omtale i kapittel 6.4.1.

Sentralbanksjef og visesentralbanksjefer bør normalt ansettes vekselvis for å sikre kontinuitet i den daglige ledelsen av banken og i ledelsen av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. I dag er det ikke krav i loven om vekselvis oppnevning av sentralbanksjef og visesentralbanksjefer, men i praksis oppnevnes ikke alle samtidig. Om vilkår for avskjed mv. vises til § 2-12, og om lønn mv. til § 2-10.

##### *Til § 2-10 Lønn og pensjon*

*Paragrafen* fastslår at departementet fastsetter sentralbanksjefens og visesentralbanksjefenes lønn og pensjonsordning.

##### *Til § 2-11 Sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder*

*Paragrafen* omhandler sentralbanksjefens daglige ledelse av bankens virksomhet. Dette omfatter

ikke saker eller sakstyper som kun hører under den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland. Sentralbanksjefen skal som daglig leder gjennomføre vedtak truffet av hovedstyret.

Etter *første ledd annet punktum* omfatter ikke sentralbanksjefens daglige ledelse saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller har stor betydning. I vurderingen av hva som er «uvanlig» vil bankens formål og oppgaver være viktige. Når en beslutning i loven er lagt til styret eller komiteen faller den også i utgangspunktet utenfor sentralbanksjefens daglige ledelse. I vurderingen kan det også være aktuelt å se på hvilken myndighet sentralbanksjefene i andre sentralbanker har selv om det da må tas hensyn til ulikheter i lovgivingen. Sentralbanksjefen kan etter *annet ledd* også gis myndighet til å avgjøre saker som ellers hører under hovedstyret eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Forslaget innebærer en lovfesting av en bestemmelse som i dag følger av hovedstyrets forretningsorden (sentralbanksjefens generalfullmakt).

Etter *første ledd tredje punktum* vil sentralbanksjefen ha ansvar som daglig leder for sentralbankvirksomheten og for de administrative sakene som er felles for hele organisasjonen. Sentralbanksjefens ansvar for saker som også gjelder bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland skal sikre koordinering av virksomhet som blant annet skal ivareta Norges Bank som én juridisk enhet eller som gjelder Norges Bank som helhet. Avgrensningen innebærer at det fortsatt vil være grunnlag for å legge felles administrative funksjoner i sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen under sentralbanksjefens ansvarsområde. I kapittel 6.1.2.4 er det vist til eksempler på funksjoner som bør vurderes med sikte på felles organisering. Det følger av *første ledd fjerde punktum* at hovedstyret fastsetter den nærmere avgrensningen av ansvaret etter tredje punktum. En rekke funksjoner eller sakstyper vil finnes i begge virksomhetsområdene, uten at de enkelte saksavgjørelser er felles, men tvert imot gjelder konkrete forhold i det enkelte virksomhetsområdet alene. Hovedstyret må legge vekt på hva som er saklig fornuftig og hensiktsmessig organisering av slike funksjoner, i lys av rasjonell styring og oppfølging av hvert av virksomhetsområdene. Konkrete avgrensninger og avklaringer av ansvarsområder må gjøres i sammenheng med hovedstyrets arbeid med å fastsette instruks for den daglige ledelsen i sentralbankvirksomheten



og Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland, jf. § 2-4 fjerde ledd.

Hovedstyret må hensynta sitt ansvar for å sørge for en samlet organisering av bankens virksomhet som også ivaretar behovet for effektive og kostnadsbesparende løsninger felles for områdene der hvor det er fornuftig og rasjonelt, jf. forslag til § 2-4 første og tredje ledd om at «*hovedstyret skal sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av banken*», og at virksomheten blir «*betryggende styrt og kontrollert*». Verken § 2-11 eller § 2-13 er til hinder for at hovedstyret beslutter at enkelte saksforhold – og da inkludert om felles administrative funksjoner – skal behandles og avgjøres av hovedstyret selv. Daglig leder er underordnet hovedstyrets instruksjonsmyndighet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som hovedstyret gir. Hovedstyret kan også omgjøre de beslutninger som daglig leder treffer. Hovedstyrets adgang til å instruere og omgjøre daglig leders beslutninger må skje innenfor en ramme som ikke medfører at styret fratrar daglig leder de oppgavene og den myndigheten som hører under den daglige ledelsen eller overtar oppgaver i et slikt omfang at daglig leder i realiteten fratras den daglige ledelsen av sitt ansvarsområde.

#### *Til § 2-12 Vilkår for avskjed mv.*

Bestemmelsen gir vilkår for avskjedigelse for sentralbanksjefen, visesentralbanksjefene og de eksterne medlemmene av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Komiteens eksterne medlemmer har ikke et ansettelsesforhold i banken, men tilknytning i form av et verv. Oppgavens art og hensynet til sentralbankens uavhengighet tilsier at innehaver av et slikt verv bør ha et lovfestet vern tilsvarende som for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene.

#### *Til § 2-13 Daglig ledelse av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland*

I *første ledd* pålegges hovedstyret å ansette en daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland for en periode på fem år. Årsmålet kan gjentas for ytterligere en periode på inntil fem år.

*Annet ledd* beskriver daglig leders ansvar. Det fremgår av første punktum at daglig leder står for den daglige ledelsen av Norges Banks gjennomføring av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, og at vedkommende skal følge retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Avgrensningen av daglig leders ansvar for forvaltningen av Statens

pensjonsfond utland må ses i sammenheng med avgrensningen av sentralbanksjefens daglige ledelse av bankens virksomhet, se kapittel 6.4.2.4 og merknaden til § 2-11 første ledd samt hovedstyrets ansvar for å fastsette instruksjoner for den daglige ledelsen for de to virksomhetsområdene, jf. § 2-4 fjerde ledd og styrets ansvar for å «*sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av banken*», og at virksomheten blir «*betryggende styrt og kontrollert*», jf. henholdsvis første og tredje ledd i § 2-4.

Paragraf 2-13 er ikke til hinder for at hovedstyret beslutter at enkelte saksforhold – herunder om felles administrative funksjoner i sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen – skal behandles og avgjøres av styret selv. Daglig leder er underordnet styrets instruksjonsmyndighet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Hovedstyret kan også omgjøre de beslutninger som daglig leder treffer. Hovedstyrets adgang til å instruere og omgjøre daglig leders beslutninger må skje innenfor en ramme som ikke medfører at hovedstyret generelt fratrar daglig leder de oppgavene og den myndigheten som hører under den daglige ledelsen eller overtar oppgaver i et slikt omfang at han eller hun i realiteten fratras den daglige ledelsen av sitt ansvarsområde. Hovedstyret vil videre ikke kunne beslutte at saker som bare hører under den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland skal overføres til eller legges under sentralbanksjefen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at hovedstyret kan pålegge daglig leder av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland oppgaver som for eksempel forvaltning av valutareservene eller andre oppgaver som naturlig hører sammen med kapitalforvaltning.

Det følger av fjerde ledd i § 2-5 om hovedstyrets saksbehandling at daglig leder skal forberede saker som gjelder forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, med mindre hovedstyret har bestemt noe annet, og at vedkommende som hovedregel har rett og plikt til å være tilstede ved hovedstyrets behandling av saker som gjelder forvaltningen og til å uttale seg, se omtale til § 2-5 i kapittel 6.2.2. Departementet viser i den forbindelse til Meld. St. 7 (2018–2019) side 33 om at hovedstyret har en viktig rolle i å utfordre administrasjonen i saker som legges frem for hovedstyret. Det vises videre til avsnitt 6.5.2.2.4 om at hovedstyret, i saker om råd om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland til departementet, har ansvar for å påse at det er uavhengighet mellom de om forestår saksforberedelsene og investeringsenheter eller personer i NBIM som kan få sine oppnådde resultater påvirket av mandatet.

I *annet ledd annet punktum* er det fastsatt en begrensning i ansvarsområdet for saker av uvanlig art eller stor betydning, se tilsvarende i aksjeloven § 6-14. Hvilke saker dette omfatter, må vurderes konkret på bakgrunn av den alminnelige virksomhet i forvaltningen.

Etter *tredje ledd* kan daglig leder avgjøre en sak etter fullmakt fra hovedstyret eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Daglig leder skal i slike tilfeller snarest skriftlig underrette hovedstyret om avgjørelsen.

Det følger av lovforslaget § 2-2 tredje ledd at sentralbanksjefen skal representere Norges Bank utad. Adgangen lederen for forvaltningen av SPU skal ha til å representere – eller uttale seg om – sitt ansvarsområde utad, må fastsettes av hovedstyret i instruksen om daglig leder av SPU.

#### *Til § 2-14 Representasjon utad mv.*

*Paragrafen* bygger i stor grad på lov om Folkestrygdfondet § 11 samt aksjeloven §§ 6-30 til 6-33.

Paragrafen omhandler ikke adgangen til å uttale seg utad som er omtalt blant annet i merknad til § 2-4 fjerde ledd. Se også omtale i kapittel 6.6.4.

*Første ledd* gjelder hovedstyrets rett til å representere og å forplikte Norges Bank avtalerettslig i saker som avgjøres av hovedstyret, og for så vidt enhver avtale som forplikter Norges Bank.

Styremedlemmer og navngitte ansatte som hovedstyret gir signaturrett etter *annet ledd*, kan binde Norges Bank innenfor rammen av signaturretten. For sentralbanksjefen og daglig leder av bankens forvaltning av SPU vil dette i så fall gjelde utover det de ellers er legitimert til i henhold til § 2-14 henholdsvis tredje og fjerde ledd. Gjennom signaturrett etter annet ledd kan disse dermed gis større legitimasjon til å binde Norges Bank enn det som følger av oppgaven som daglig leder.

*Tredje ledd* omhandler sentralbanksjefens avtalekompetanse. I saker som hører under sentralbanksjefens daglige ledelse i henhold til § 2-11 kan sentralbanksjefen inngå avtaler og binde Norges Bank utad. Sentralbanksjefen trenger ikke egen signaturrett for avtaler som ligger innenfor ansvarsområdet for den daglige ledelse.

*Fjerde ledd* omhandler avtalekompetansen til daglig leder av bankens forvaltning av SPU. I saker som hører under den daglige ledelsen av kapitalforvaltningen etter § 2-13 kan vedkom-

mende inngå avtaler og binde Norges Bank utad. Daglig leder av bankens forvaltning av SPU trenger ikke egen signaturrett for avtaler som ligger innenfor ansvarsområdet for den daglige ledelse.

*Femte ledd* omhandler overskridelse av representasjonsretten. Bestemmelsen er utarbeidet etter mønster av aksjeloven § 6-33.

#### *Til § 2-15 Norges Banks ansatte mv.*

*Paragrafen* viderefører hovedtrekk i sentralbankloven § 11 om bankens ansatte. Det vises for øvrig til at hovedstyrets myndighet etter § 2-4 første ledd første punktum som utgangspunkt omfatter saker om ansatte. Bestemmelsen gjelder for alle ansatte i Norges Bank, herunder for de ansatte i Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland.

*Første ledd* gjelder hovedstyrets kompetanse til å beslutte at banken skal delta i en arbeidsgiver-sammenslutning som innenfor sitt område kan treffe avgjørelser som vil være bindende for banken.

*Annet ledd* gir hovedstyret myndighet til å gi bestemmelser om de ansattes forhold til andre finansforetak og bedrifter.

*Tredje ledd* gir, på nærmere angitte vilkår, hovedstyret adgang til å kreve at ansatte i banken mv. må fremlegge politiattest eller tilsvarende utenlandsk politiattest. Bestemmelsen retter seg mot personer som skal utføre arbeid eller tjeneste for banken, som skal utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken, eller ha adgang uten følge til Norges Banks bygg. Et grunnvilkår er at sikkerhetshensyn tilsier det. Ordlyden er språklig forenklet uten at noen realitetsendringer fra gjeldende lov § 11 fjerde ledd er tilsiktet. Videre fremgår det at departementet kan gi utfyllende forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i første og annet punktum, herunder bestemmelser om hvilke straffbare forhold som skal anmerkes på politiattesten og om behandlingen av politiattester som er fremlagt for banken.

*Fjerde ledd* gjelder hovedstyrets adgang til å bestemme at det skal innhentes kredittopplysninger for ansatte i banken mv. dersom sikkerhetshensyn tilsier det. Videre er det gitt forskriftshjemmel for departementet til å fastsette at banken skal ha adgang til å innhente opplysninger for å ivareta sikkerhetshensyn i forbindelse med personkontroll.

## V. Representantskapet

### *Til § 2-16 Representantskapets oppnevning og sammensetning*

*Paragrafen* gjelder representantskapets oppnevning og sammensetning. Gjeldende rett videreføres i all hovedsak. I likhet med hva som gjelder for hovedstyret, foreslås at det ikke lenger skal være en varaordning.

*Første ledd* fastslår at representantskapet skal bestå av femten medlemmer som velges av Stortinget for fire år. Dersom et medlem trer ut i løpet av perioden, kan Stortinget velge nytt medlem for den gjenværende delen av valgperioden.

Det følger av *annet ledd første og annet punktum* at hvert annet år skal vekselvis syv og åtte medlemmer tre ut av representantskapet, og at Stortinget blant medlemmene velger leder og nestleder for to år. Av *tredje punktum* følger det at gjenvalg av medlemmer kan skje for en samlet periode av åtte år, mot tolv år i dag.

*Tredje ledd* medfører noen mindre justeringer i tråd med forslag til avskjæring av valgbare personer for styret (se merknad til § 2-3 fjerde ledd og omtale i kapittel 6.2.1.4).

Det følger av *fjerde ledd* at medlemmenes godtgjørelse fastsettes av Stortinget.

Etter *femte ledd* skal representantskapet ha et sekretariat. Dette skal utføre sine oppgaver på vegne av og under styring av representantskapet, og tilsvare ordningen i dag. Bestemmelsen fastsetter imidlertid at representantskapet skal representere Norges Bank som arbeidsgiver i saker som gjelder de ansatte i sekretariatet. Dette skal tydeliggjøre representantskapets og sekretariatets uavhengighet fra Norges Banks administrasjon for øvrig.

Representantskapets tilsynsansvar er regulert i forslaget til § 4-1, se merknad nedenfor.

*Sjette ledd* viderefører gjeldende sentralbanklov § 7 fjerde ledd.

### *Til § 2-17 Representantskapets oppgaver*

*Paragrafen* fastslår at representantskapet fører tilsyn i samsvar med § 4-1, vedtar budsjett etter § 4-2, godkjenner regnskap etter § 4-3, utpeker revisor etter § 4-4 og fastsetter eventuell valg måte for ansatterepresentanter til hovedstyret etter § 2-3 annet ledd tredje punktum.

Det er gjort noen mindre språklige endringer i kravene til hva uttalelsen om tilsynet med banken minst skal inneholde sammenliknet med gjel-

dende lov. Dette medfører ingen materielle endringer.

### *Til § 2-18 Representantskapets saksbehandling*

§ 2-18 viderefører i hovedsak gjeldende § 7 femte og sjette ledd.

*Første ledd tredje punktum* fastsetter at det skal føres protokoll over forhandlingene. På samme måte som for hovedstyret, jf. § 2-5 tredje ledd, forutsettes det at protokollen angir eventuelle dissenser og protokolltilførsler. Av hensyn til klarhet i ansvarsforholdene for de vedtak som treffes, må det fremgå hvem som har dissertert mv.

I henhold til *annet ledd tredje punktum* kan sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene være til stede, med mindre representantskapet bestemmer noe annet, eller det foreligger gyldig forfall.

## Kapittel 3 Norges Banks oppgaver og virkemidler

### *Til § 3-1 Kreditt til og innskudd fra banker mv.*

*Første ledd* presiserer at oppgavene i bokstavene a til c skal være til fremme av formålet for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2.

*Første ledd bokstav a* viderefører og presiserer kretsen av mulige kontohavere fra dagens §§ 19, 20 og 22. Kretsen utvides sammenliknet med dagens lov, og avgrenses etter lovforslaget til foretak i finansiell sektor. Kravet om at kontohold eller kredittytelser skal være til fremme av formålet innebærer at banken skal avslå søknader om kontohold dersom dette vilkåret ikke er oppfylt. Banken kan etter bestemmelsens annet ledd gi nærmere bestemmelser om vilkår for innskudd og kreditt.

*Første ledd bokstav b* er en utvidelse av dagens § 21 første ledd ved at formuleringen åpner for bruk av et bredere sett av finansielle instrumenter og med adgang til å handle med verdipapirer også i fremmed valuta. Dette kan også være papirer med lang løpetid.

*Første ledd bokstav c* er en videreføring av dagens § 21 annet ledd, men begrepet «gjeldsdokumenter» er erstattet med det videre begrepet «finansielle instrumenter», som for eksempel kan omfatte derivater.

*Annnet ledd* gir grunnlaget for Norges Banks sentrale virkemidler i pengepolitikken ved at banken kan bestemme rentene og andre vilkår for innskudd fra og utlån til de finansielle foretakene som har konto i banken. Banken kan med hjemmel i denne bestemmelsen også gi bestemmelser om hvilke foretak som skal få konto, og banken

kan fastsette ulike vilkår for ulike typer foretak. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 19 annet ledd, § 20 og § 22 første og annet ledd.

*Tredje ledd* er ny bestemmelse som gir banken fullmakt til å kunne bruke reservekrav som et ledd i likviditetsstyringen. Slike reserver skal som hovedregel forrentes omtrent som andre innskudd.

*Fjerde ledd* er en direkte videreføring av dagens bestemmelse i § 19 tredje ledd om lån på spesielle vilkår (S-lån).

*Femte ledd* om at Norges Bank skal kreve betryggende sikkerhet for kreditt er ny, men i tråd med gjeldende praksis. Banken kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om sikkerhetsstillelse.

*Sjette ledd* er en videreføring av dagens bestemmelse i § 19 fjerde ledd om at banken kan ta sikkerhet i utlånsporteføljer uten samtykke fra låntakerne. I tillegg presiseres det at unntak også skal gjelde ved bankens senere avhending av slike porteføljer mv.

Paragraf 23 i gjeldende sentralbanklov om adgangen til å gi kreditt til styremedlemmer og ansatte, er tatt ut. Det hindrer likevel ikke at Norges Bank som arbeidsgiver kan gi personallån i begrenset omfang til bankens ansatte slik som i dag.

#### *Til § 3-2 De offisielle valutareservene*

*Paragrafen* er delvis en videreføring av § 24 annet punktum i gjeldende lov.

*Første ledd første punktum* viderefører at Norges Bank bestemmer hvordan reservene skal plasseres. I tillegg skal banken bestemme hvor store reservene skal være. Det er praksis i dag, men uten at det er regulert i loven.

I tråd med praksis under gjeldende lov er det presisert i *annet punktum* at reservene skal være tilgjengelige når de trengs for å oppfylle bankens formål og internasjonale forpliktelser, jf. § 3-10. Kravet om at reservene skal være tilgjengelige for å oppfylle bankens formål, erstatter den tidligere referansen til at plasseringen skal være «slik at de tjener den valutapolitikken som er fastlagt» i gjeldende sentralbanklov § 24. Henvisningen til bankens formål er også ment å gi veiledning om hvor store reserver som trengs. Større reserver enn nødvendig kan medføre en kostnad. Styret fastsetter retningslinjer om forvaltningen av valutareservene, men komiteen skal høres i forkant, og kan i særlige tilfeller fravike retningslinjer fastsatt av styret, jf. §§ 2-4 annet ledd og 2-7 tredje ledd.

Vesentlige endringer i størrelsen på valutareservene eller hvordan de plasseres, faller inn under saker av viktighet, jf. § 1-6. Vurderinger av størrelsen på valutareservene sett opp mot bankens behov bør inngå i rapporteringen til departementet.

Gjeldende sentralbanklov § 24 første punktum om kursnoteringer er flyttet til § 1-7 annet ledd om informasjonsplikt til offentligheten.

#### *Til § 3-3 Betaling og oppgjør*

*Paragrafen* er ny.

*Første ledd* fastslår at Norges Bank skal legge til rette for et stabilt og effektivt system for betaling, avregning og oppgjør mellom foretak med konto i banken, og kodifiserer Norges Banks arbeid med og ansvar for det sentrale oppgjørssystemet, Norges Banks oppgjørssystem (NBO). Det er ikke noe krav etter bestemmelsen at Norges Bank selv skal eie eller drifte oppgjørssystemet. Bestemmelsen er søkt utformet på en måte som gjør at eventuelle nye arbeidsformer og ny teknologi kan tas i bruk i avregnings- og oppgjørssystemet i takt med at betalingssystemene utvikler seg.

Av bestemmelsens *annet ledd* følger det at banken skal overvåke betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur. Dette omfatter også systemene for verdipapiroppgjør slik praksis er i dag. Bankens plikt til å overvåke gjelder betalingssystemet som helhet og omfatter alle transaksjoner, avregninger og oppgjør, inkludert de kunderettede systemene som Finanstilsynet fører tilsyn med. Finanstilsynets tilsynsansvar overfor de kunderettede delene av betalingssystemet innebærer blant annet at Finanstilsynet skal følge opp sikkerheten i disse systemene. Norges Bank bør i overvåkingen av betalingssystemet kunne nyttiggjøre seg Finanstilsynets vurderinger av de kunderettede systemene på en egnet måte, særlig når det gjelder sikkerheten i disse systemene. Bestemmelsen omfatter også kontanthåndteringen som del av betalingssystemet. Plikten til å overvåke forutsetter blant annet at Norges Bank må vurdere om det foreligger eventuelle svakheter i systemene og informere departementet om dette. Annet ledd pålegger også Norges Bank en plikt til å bidra til beredskapsløsninger for betalingssystemet.

*Tredje ledd* gir banken forskriftskompetanse til gjennomføring av bestemmelsens første ledd. Dette kan blant annet gjelde bestemmelser om beredskapskonto i Norges Bank for banker som bruker en annen bank som oppgjørsbank, andre

bestemmelser som ikke hører hjemme i konto-holdsavtalene, samt tilpasning av reglene i det sentrale oppgjørssystemet til bruk av ny teknologi.

Se nærmere omtale i kapittel 8.1.4.

#### *Til § 3-4 Utstedelse av kontante betalingsmidler*

*Paragrafen* viderefører dagens sentralbanklov § 13 med noen mindre språklige endringer.

*Første ledd* fastslår at Norges Bank har enerett til å utstede norske pengesedler og mynter, samt at banken bestemmer sedlenes og myntenes pålydende og utforming. Bestemmelsen viderefører gjeldende § 13 første og annet ledd, og gjelder utstedelse av både ordinære sedler og sirkulasjonsmynt og sirkulasjonsmynt med spesialpreg. Bestemmelsen åpner også for at Norges Bank etter eget skjønn kan vedta utgivelse av jubileums- eller minnemynter med særskilt preg og valør eller i edelt metall, se nærmere omtale i kapittel 8.4.4. Et eventuelt overskudd bør inngå i bankens resultat. Gjeldende sentralbanklov § 16 videreføres ikke.

*Annet ledd* viderefører gjeldende sentralbanklov § 13 tredje ledd med noe endret ordlyd uten at dette er ment å endre innholdet i bestemmelsen.

Se nærmere omtale kapittel 8.2.4.

#### *Til § 3-5 Tvungent betalingsmiddel*

*Første ledd* viderefører gjeldende sentralbanklov § 14 første ledd og fastslår at bankens sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge, samt at ingen har plikt til å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet i én betaling. Bestemmelsen om tvungent betalingsmiddel er som i gjeldende rett deklarasjonsmessig.

*Annet ledd* viderefører dagens § 14 annet ledd om at sterkt skadde sedler og mynter ikke er tvungent betalingsmiddel, og at banken i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter, herunder om gebyr. I tillegg gis banken hjemmel til å fastsette forskrift om grensene for hvor skadde sedler og mynter kan være før de ikke lenger er tvungent betalingsmiddel.

Dagens bestemmelse i § 14 tredje ledd om gullklausuler foreslår ikke videreført fordi den ikke lenger er aktuell.

Se nærmere omtale kapittel 8.2.4.

#### *Til § 3-6 Tilbaketrekking av betalingsmidler*

*Paragrafen* viderefører gjeldende sentralbanklov § 15 med noen mindre endringer.

*Første punktum* fastslår at banken ved forskrift kan bestemme at sedler av en bestemt utgave og pålydende eller en bestemt myntsort skal opphøre å være tvungent betalingsmiddel fra en bestemt dato. At slike skal «opphøre å være tvungent betalingsmiddel» erstatter dagens ordlyd i sentralbankloven § 15 første ledd om at slike «skal settes ut av omløp», men er ikke ment å innebære noen realitetsendring.

*Annet punktum* bestemmer at forskrift om dette må kunngjøres minst ett år før opphørsdatoen.

*Tredje og fjerde punktum* fastslår at banken kan innløse sedler og mynter som ikke lenger er tvungent betalingsmiddel, og gi forskrifter om hvordan innløsningen skal praktiseres, herunder om gebyr ved innløsning. Tiårs-fristen for innløsning i gjeldende § 15 annet ledd annet punktum er ikke videreført. Departementet forutsetter at fremtidig praksis ikke blir strammere enn i dag.

Se nærmere omtale i kapittel 8.3.4.

#### *Til § 3-7 Statens bank*

*Paragrafen* viderefører adgangen å kunne pålegge Norges Bank en vid rekke banktjenester. Kompetansen legges til departementet, som også i dag har denne kompetansen (kongelig resolusjon 21. juni 1985 nr. 1180). Gjeldende lovbestemmelse gir banken ingen enerett til å utføre disse oppgavene og bestemmelsen stenger ikke for andre løsninger dersom departementet vurderer det som mer hensiktsmessig.

Opgavene med statens gjeldsforvaltning og konsernkontoordningen som departementet har pålagt banken, vil nå følge direkte av loven, jf. *første punktum*. Utover det skal banken utføre andre finansielle tjenester når departementet anser det som hensiktsmessig. Det gjelder også for heleide statlige virksomheter som er selvstendige rettssubjekter. Kostnadene for de tjenestene som er pålagt banken direkte i medhold av § 3-7 første punktum bør dekkes av bankens drift, mens kostnadene for oppgaver som departementet pålegger banken etter andre punktum skal godtgjøres for, slik praksis er i dag.

Uttrykkene bankforretninger og valutaforretninger i gjeldende lov erstattes med begrepet finansielle tjenester som omfatter alle tjenester tilsvarende de banken utfører for staten i dag samt eventuelle andre lignende oppdrag som staten

mener naturlig bør legges til banken, herunder de oppgaver som i dag utføres på grunnlag av avtaler. Begrepet finansielle tjenester må forstås dynamisk.

Oppdrag som gis til banken må defineres tydelig gjennom særskilte mandater.

#### *Til § 3-8 Kreditt til staten*

*Paragrafen* viderefører gjeldende sentralbanklov § 18, som ble endret først i 2003 og deretter i 2010.

*Første punktum* fastslår at Norges Bank ikke kan yte kreditt direkte til staten. Forbudet omfatter direkte lån til staten og kjøp av gjeldsinstrumenter utstedt av staten direkte fra staten. Kjøp av statspapirer i annenhåndsmarkedet omfattes ikke av forbudet.

*Annet punktum* fastslår at banken uten hinder av forbudet i første ledd kan yte kreditt til staten med løpetid innenfor en kalenderdag.

#### *Til § 3-9 Beskyttelsestiltak*

*Paragrafen* viderefører i hovedsak gjeldende sentralbanklov § 28, men med enkelte språklige endringer. Begrepet «kapitalmarkedet» er erstattet med det videre begrepet «det finansielle system». Det er tydeliggjort at tiltakene kan være enkeltvedtak og forskrifter.

#### *Til § 3-10 Internasjonale avtaler*

*Paragrafen* viderefører gjeldende sentralbanklov § 25 første ledd og § 26 med enkelte justeringer.

*Første ledd* er en direkte videreføring av gjeldene § 25 første ledd og omhandler forpliktelse som følge av Norges medlemskap i IMF.

*Annet ledd* viderefører i hovedsak gjeldende § 26, men med enkelte endringer. Det presiseres at Norges Bank kan inngå internasjonale avtaler dersom det er til fremme av formålene for sentralbankvirksomheten. Kredittinstitusjoner er tatt ut fra listen over mulige motparter. Det er ikke praksis i dag at sentralbanken oppretter internasjonale avtaler med kredittinstitusjoner som ikke er internasjonale organisasjoner. Departmentet skal godkjenne de internasjonale avtalene som banken inngår. Det er en videreføring av gjeldende rett. Det markerer at rollefordelingen mellom departementet og banken bør opprettholdes slik den er i dag.

Videre foreslås det et nytt  *tredje ledd* som slår fast at Kongen i statsråd i ekstraordinære tilfeller kan pålegge Norges Bank å delta i kredittavtaler med andre stater og internasjonale organisasjo-

ner. Bestemmelsen er ment å ta høyde for at det kan oppstå situasjoner der Regjeringen vil ønske å inngå avtaler med andre stater som ikke direkte kan utledes av bankens formål etter loven eller de øvrige internasjonale forpliktelsene banken har. Slik deltakelse kan for eksempel innebære å tilrettelegge for en transaksjon og å skaffe til veie valuta for transaksjonen.

#### *Til § 3-11 Norges Banks egenkapital og disponering av overskudd*

*Paragrafen* viderefører i stor grad gjeldende § 30 femte ledd, men med enkelte presiseringer og moderniseringer.

*Første ledd* fastslår at Norges Bank skal ha en egenkapital som er tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål. Denne bestemmelsen er ny sammenlignet med gjeldende sentralbanklov. Behovet for egenkapital vil kunne påvirkes av de oppgavene som legges til banken og derfor variere over tid.

*Annet ledd* fastslår at Kongen i statsråd gir retningslinjer for avsetninger og disponering av bankens overskudd. Dette er en videreføring av gjeldende § 30 femte ledd første punktum. Videre er det foreslått inntatt i annet ledd at banken skal gis anledning til å uttale seg før retningslinjene fastsettes og at retningslinjene skal meddeles Stortinget.

Gjeldende § 30 femte ledd siste punktum om at vedtak om overføring fra Norges Bank til staten må godkjennes av Stortinget, er ikke foreslått videreført. Dette er begrunnet i at en overføring fra banken vil inngå i statsbudsjettet, og legges frem som forslag for Stortinget sammen med de andre budsjettpostene i statsbudsjettet.

## **Kapittel 4 Tilsyn og kontroll**

#### *Til § 4-1 Tilsyn mv.*

*Paragrafen* viderefører i hovedsak gjeldende rett om at representantskapet har som oppgave å føre tilsyn med bankens drift, og med at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt. Den sentrale bestemmelsen om tilsynet er  *første ledd*. Tilsynet omfatter generelt sett den samlede virksomheten i banken. I  *første ledd tredje punktum* er det presisert at tilsynet ikke omfatter hovedstyrets eller komiteens skjønnsutøvelse, se nærmere omtale i kapittel 6.5. Representantskapets tilsyn vil ellers naturlig ta utgangspunkt i hovedstyrets protokoller. Det er hovedstyret som har ansvar for hele bankens drift, organisasjon og risikostyring.

*Annet til fjerde ledd* viderefører bestemmelser i gjeldende sentralbanklov.

Gjeldende lov § 5 sjette ledd siste punktum om at representantskapet skal varsles om generalforsamlinger i selskaper banken helt eller delvis eier og ha rett til å være til stede på generalforsamlingene, foreslås ikke videreført. Et slikt krav i loven virker uhensiktsmessig og upraktisk for flere av datterselskapene, særlig rene eierselskaper uten egen virksomhet i tilknytning til investeringene i fast eiendom. Representantskapet kan uansett be om dette etter tredje ledd annet punktum, jf. også annet ledd, dersom det skulle være nødvendig for tilsynet. Representantskapets behov er dermed tilstrekkelig ivaretatt.

Av *fjerde ledd bokstav c* fremgår det at representantskapets redegjørelse til Stortinget skal omfatte tilsynet med bankens kapitalforvaltning. Dette omfatter både Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland og valutareservene.

#### *Til § 4-2 Budsjett*

*Paragrafen* viderefører gjeldende sentralbanklov § 29 annet punktum, til dels § 29 første punktum og siste del av § 5 femte ledd annet punktum. Paragrafen fastslår at representantskapet vedtar bankens budsjett etter forslag fra hovedstyret. Det vedtatte budsjettet meddeles departementet. Pålegget i § 29 første punktum i gjeldende lov om at hovedstyret hvert år skal utarbeide forslag til budsjett for kommende driftsår er videreført i § 2-4 annet ledd annet punktum i ny sentralbanklov.

#### *Til § 4-3 Årsberetning, årsregnskap og protokoller*

*Paragrafen* viderefører bestemmelser om årsberetning og årsregnskap som i dag følger av sentralbankloven § 30.

*Første ledd* viderefører at Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Det er åpnet for at departementet i forskrift kan fastsette særskilte bestemmelser om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven. Forskriftshjemmelen er begrunnet i at det kan gjelde særskilte forhold for en sentralbank der regnskapsloven og revisorloven ikke fullt ut passer.

*Annet ledd* viderefører hovedstyrets plikt til å utarbeide årsberetning og årsregnskap, som i dag følger av sentralbankloven § 30 første ledd. Årsregnskapet skal godkjennes av representantskapet og sammen med års- og revisjonsberetning sendes departementet og meddeles Stortinget.

*Tredje ledd* fastslår at hovedstyrets og komiteens protokoller sendes representantskapet og departementet.

Se nærmere omtale i kapittel 6.5.4.4.

#### *Til § 4-4 Revisjon*

*Paragrafen* viderefører revisjonsplikten som etter gjeldende rett følger av § 30 a første og annet ledd, men ordlyden er noe justert.

*Første ledd* første punktum viderefører bestemmelsen om at bankens årsregnskap skal revideres av revisor som er godkjent etter bestemmelsene i revisorloven. Av annet punktum fremgår det at representantskapet velger revisor og fastsetter revisors godtgjørelse.

*Annet ledd* gir hjemmel for at departementet kan fastsette særskilte bestemmelser om revisjon av Norges Bank som utfyller eller fraviker bestemmelsene i revisorloven. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Se nærmere omtale i kapittel 6.5.5.4.

#### *Til § 4-5 Internrevisjon*

*Paragrafen* viderefører gjeldende § 30 a tredje ledd og gir bestemmelser om bankens internkontroll.

*Første ledd* fastslår at Norges Bank skal ha en internrevisjon som rapporterer til hovedstyret.

*Annet ledd* fastslår at internrevisjonen skal vurdere Norges Banks internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet.

*Tredje ledd* gir hjemmel for at departementet kan gi bestemmelser om bankens internkontroll.

Se nærmere kapittel 6.5.5.4.

## **Kapittel 5 Forholdet til annen lovgivning, taushetsplikt, sanksjoner mv.**

#### *Til § 5-1 Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova*

*Første ledd* gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om adgang til å påklage enkeltvedtak for Norges Banks vedtak etter § 3-1 om kreditt til og innskudd fra banker mv. og om oppsigelse eller avskjed. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.1.

*Annet ledd* fastslår at det kan gjøres unntak fra innsyn etter offentleglova for saksforberedende dokumenter som utveksles mellom henholdsvis Norges Bank og Finansdepartementet og Norges Bank og Finanstilsynet, når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser hos

noen av de tre institusjonene. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.2.

*Tredje ledd* gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser til utfylling av bestemmelsene i første og annet ledd.

#### *Til § 5-2 Taushetsplikt*

*Paragrafen* omhandler særskilt taushetsplikt for ansatte mv. i Norges Bank og viderefører gjeldende § 12 med enkelte justeringer samt endringer av redaksjonell karakter.

*Første ledd* fastsetter en særskilt taushetsplikt for de som utfører arbeid eller tjeneste for Norges Bank. Denne taushetsplikten gjelder i tillegg til taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven.

Etter *annet ledd* gjelder taushetsplikt etter første ledd også for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for departementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Finanstilsynet når departementet, Etikkrådet eller Finanstilsynet har opplysninger som nevnt i første ledd.

*Tredje ledd* regulerer adgangen til å gjøre unntak fra taushetsplikten. Hovedstyret, eller noen som har fullmakt fra styret, kan uten hinder av taushetsplikt gi meddelelser om bankens forretningsmessige forhold. Tilsvarende adgang til å gjøre unntak gjelder for komiteen for sitt område og for representantskapet for bankens forretningsmessige forhold i saker som tilligger representantskapet og som ikke berører hovedstyrets eller komiteens ansvarsområder. Adgangen komiteen og representantskapet gis til å gjøre unntak er ny sammenlignet med gjeldende rett.

*Fjerde ledd bokstavene a til i* gjøres det unntak fra taushetsplikten blant annet knyttet til organisasjoner og organer Norges Bank samarbeider med.

Det fremgår av *femte ledd* at forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e gjelder som utfyllende bestemmelser til § 5-2.

Det vises for øvrig til nærmere omtale i kapittel 10.3.

#### *Til § 5-3 Opplysningsplikt*

*Paragrafen* viderefører med enkelte endringer sentralbankloven § 27 om opplysningsplikt.

*Første ledd første punktum* regulerer departementets adgang til å pålegge foretak i finansiell sektor opplysningsplikt overfor Norges Bank. Opplysninger fra foretak og privatpersoner skal gis uten vederlag. Det er derfor viktig å ta hensyn til rapporteringsbyrden som pålegges foretakene. Et vilkår for slikt pålegg er at det bidrar til å oppfylle formålet for sentralbankvirksomheten, opp-

gaver banken er pålagt etter annen lov eller for å overholde Norges avtaler med fremmet stat eller internasjonal organisasjon. Tilsvarende opplysningsplikt kan også pålegges andre institusjoner, foretak og privatpersoner som er aktører i verdipapirmarkedet, driver betalingsformidling eller yter tjenester mot finansiell sektor jf. *annet punktum*. Det fremgår av *tredje punktum* at departementet også kan pålegge andre virksomheter registrert i Foretaksregisteret opplysningsplikt etter første punktum.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å gi Norges Bank adgang til å kreve inn opplysninger fra Skatteetaten, Regnskapsregisteret, Konkursregisteret og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) for å oppfylle formålet med sentralbankvirksomheten, oppgaver banken er pålagt etter annen lov eller for å overholde Norges avtaler med fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Opplysninger fra NAV er begrenset til opplysninger fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og opplysninger om registrert arbeidsledighet.

*Tredje ledd første punktum* gir anvisning om at opplysninger etter første og annet ledd kan gis uten hinder av taushetsplikt pålagt i annen lovgivning. Opplysningsplikten går foran taushetsplikt etter finansforetaksloven, eiendomsmeglingsloven, betalingssystemloven, verdipapirhandelloven, verdipapirregisterloven, skatteforvaltningsloven, regnskapsloven, konkursloven og NAV-loven, men ikke foran lovpålagt taushetsplikt generelt. Det fremgår av *annet punktum* at opplysningene bare kan brukes til de formål som er angitt i første eller annet ledd.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser om innhenting av opplysninger. Utfyllende bestemmelser omhandler blant annet på hvilken måte opplysningene skal gis og hvilken dokumentasjon som skal følge med.

Det vises for øvrig til nærmere omtale i kapittel 10.4.

#### *Til § 5-4 Tvangsmulkt*

*Paragrafen* viderefører med enkelte redaksjonelle endringer sentralbankloven § 17 om tvangsmulkt.

*Første ledd* gir Norges Bank adgang til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av opplysningsplikt etter sentralbankloven § 5-3 første ledd. Ileggelse av tvangsmulkt må være begrunnet i hensynet til å sikre at opplysningsplikten blir overholdt. At slik mulkt tilfaller statskassen, og at mulkten i særlige tilfeller kan frafalles eller reduseres, følger av



bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51.

*Annet ledd* gir Kongen adgang til å fastsette nærmere regler om tvangsmulkt.

Det vises for øvrig til nærmere omtale i kapittel 10.5.

#### *Til § 5-5 Straff*

*Paragrafen* viderefører med enkelte endringer sentralbankloven § 32 om straff.

Bestemmelsen gir hjemmel for straff i form av bot for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelse eller vedtak i medhold av sentralbankloven § 3-9 om beskyttelsestiltak eller 5-3 om opplysningsplikt.

Det vises for øvrig til nærmere omtale i kapittel 10.6.

### **Kapittel 6 Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser, endringer i andre lover**

#### *Til § 6-1 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

Det fremgår av *første og annet punktum* at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer og at de enkelte bestemmelser i loven kan settes i kraft til forskjellig tid. *Tredje punktum* gir Kongen hjemmel til å fastsette overgangsbestemmelser.

#### *Til § 6-2 Oppheving og endring av andre lover*

*Paragrafen* gjelder oppheving og endring av andre lover. Det legges opp til at gjeldende sentralbanklov fra 1985 oppheves samtidig som lovforslaget trer i kraft. For øvrig foreslås det enkelte endringer i andre lover, jf. merknadene i kapittel 13.2 til 13.5.

### **13.2 Endringer i lov om tvangfullbyrdelse**

#### *Til § 1-2 overskriften og tredje ledd*

I overskriften til bestemmelsen legges Norges Bank til oppramsingen av dem bestemmelsen gjelder for. Tredje ledd fastslår at krav mot Norges Bank ikke kan tvangfullbyrdes. Selv om Norges Bank er et eget rettssubjekt, er det staten som er ansvarlig for bankens forpliktelser i siste instans, og departementet ser derfor ikke tungtveiende grunner for at banken skal stå i en annen stilling enn staten. Risikoen for tap hos kreditorer endres ikke.

### **13.3 Endringer i lov om Statens pensjonsfond**

#### *Til § 1*

Gjeldende formålsbestemmelse i lov om Statens pensjonsfond § 1 omhandler formålet med fondskonstruksjonen Statens pensjonsfond. Den endrede ordlyden innebærer ingen endringer i realitetene, men gjør det språklig klarere at sparingen i Statens pensjonsfond skal komme både dagens og *fremtidige generasjoner* til gode. I tillegg er det satt inn et nytt første punktum hvor det stadfester at midlene i Statens pensjonsfond eies av staten.

#### *Til ny § 2*

Målet for som i dag følger av mandatene for forvaltningen av henholdsvis Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge tas inn i ny § 2 i loven.

#### *Til ny § 3 og § 4*

Endringene er kun av redaksjonell art.

#### *Til ny § 6*

Gjeldende mandatbestemmelse om at SPU skal plasseres kun utenlands og i kun utenlandsk valuta tas inn i § 6 i loven.

#### *Til § 7 nytt annet ledd*

Bestemmelsen viderefører praksisen med at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU. Med utgifter menes utgifter til drift, investeringer og overføringer til private, kommuner og fylkeskommuner, som inngår i det oljekorrigerte underskuddet.

#### *Til § 7 nytt tredje ledd*

Bestemmelsen er ment for beredskapsformål.

Det følger av paragrafens første ledd at midlene i Statens pensjonsfond bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. *Tredje ledd første punktum* gir regjeringen (Kongen i statsråd) fullmakt til å benytte midlene i Statens pensjonsfond utland som finansiering dersom kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig.

Fullmakten kan ikke delegeres. Fullmakten omfatter ikke beslutninger om å pådra staten

utgifter – for slike beslutninger vil bevilgningsreglementets bestemmelser om alminnelige fullmakter og beredskapsfullmakter gjelde på vanlig måte.

Det følger av paragrafens annet ledd at staten ikke skal lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU. *Tredje ledd annet punktum* uttrykker et snevert unntak fra annet ledd. Bestemmelsen medfører at annet ledd ikke er til hinder for midlertidige låneopptak for å finansiere budsjettutgifter i særskilte situasjoner hvor staten har et likviditetsbehov, og hvor midlene i SPU er utilgjengelige eller avhending av verdipapirer vil medføre en vesentlig kostnad. Med midlertidig låneopptak siktes det til at lånet skal tilbakebetales ved overføring av midler fra SPU så snart dette er finansielt forsvarlig. Oppfølgingen av dette følger i utgangspunktet ordinær budsjettpraksis og bevilgningsreglementets fullmakter. *Tredje ledd tredje punktum* omhandler delegering av kompetanse til Kongen i statsråd til bruk for situasjoner der det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke. Unntaket fra annet ledd som følger av tredje ledd annet punktum danner rammen for denne delegeringen. Fullmakten kan ikke delegeres.

#### *Til ny § 9*

Departementet skal regelmessig evaluere forvaltningen av SPU og SPN.

#### *Til § 10 nytt annet ledd*

Formål med *§ 10 nytt annet ledd* er å gi departementet forskriftskompetanse slik at departementet kan fastsette forskrifter om Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Banks behandling av personopplysninger og unntak fra den registrertes rettigheter. Bestemmelsen gir også hjemmel for forskrifter om automatiserte avgjørelser, jf. forordningen artikkel 22. Siktemålet er at Etikkrådet og Norges Bank skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag fastsatt i retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland i tråd med kravene som stilles i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 11.5.

### **13.4 Endringer i lov om Folketrygdfondet**

#### *Til § 1 første punktum*

For å bringe navnet Statens pensjonsfond Norge i samsvar med slik det lyder i lov om Statens pensjonsfond, fjernes bindestreken mellom pensjonsfond og Norge. Øvrige endringer er kun redaksjonelle.

### **13.5 Endringer i lov om finansforetak og finanskonsern**

#### *Til § 1-7 paragrafoverskriften og nytt annet ledd*

Det foreslås endringer i *overskriften* for å reflektere innholdet i nytt annet ledd.

Finansforetaksloven legger på en rekke områder myndighet til å fastsette krav til finansforetak til departementet. Bestemmelsen *annet ledd* omhandler en adgang til å delegere oppgaven med å fastsette slike krav til Norges Bank.

Etter *første punktum* er virkeområdet til bestemmelsen avgrenset til krav som ivaretar hensynet til å fremme finansiell stabilitet. Oppgaven med å fastsette slike krav vil dermed falle inn under Norges Banks formål etter sentralbankloven § 1-2. Bestemmelsen gir ikke seg selv rettsgrunnlag for å fastsette krav til finansforetak. Delegasjon er betinget av at andre bestemmelser i finansforetaksloven legger den aktuelle kompetansen til å fastsette slike krav til Kongen eller departementet. At bestemmelsen legger myndighet til Kongen i statsråd er et uttrykk for at kompetansen til å delegere slike oppgaver til Norges Bank ikke kan delegeres. Kongen i statsråd kan fritt trekke delegert myndighet tilbake. Bestemmelsen innebærer at det ikke er nødvendig å gå veien om sentralbankloven § 1-10 for å legge de aktuelle oppgavene til Norges Bank. Bestemmelsen utelukker ikke at delegasjon kan skje til andre organer, f.eks. til Finanstilsynet.

*Annet punktum* gir Kongen i statsråd myndighet til å fastsette i delegasjonsvedtaket at sentralbankloven § 1-4 annet ledd skal gjelde tilsvarende. Dersom delegert myndighet gir grunnlag for enkeltvedtak, kan det også fastsettes at disse ikke skal kunne påklages. Hvorvidt denne adgangen skal benyttes, må vurderes konkret for det enkelte delegasjonsvedtak.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.5.4.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)

### Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

#### § 1-1 Landets sentralbank

- (1) Norges Bank er landets sentralbank.
- (2) Norges Bank er et eget rettssubjekt med partsevne og eies av staten.

#### § 1-2 Formålet for sentralbankvirksomheten

- (1) Formålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem.
- (2) Sentralbanken skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.

#### § 1-3 Sentralbankvirksomheten

- (1) Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken.
- (2) Norges Bank skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet.
- (3) Norges Bank skal utstede pengesedler og mynter, legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke betalingssystemet.
- (4) Norges Bank kan ta imot innskudd fra og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor. Banken kan handle i finansmarkedene og utføre alle former for finansielle tjenester.
- (5) Norges Bank eier landets offisielle valuta-reserver, og skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene.
- (6) Norges Bank kan ellers sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank.

#### § 1-4 Sentralbankens uavhengighet

- (1) Kongen i statsråd kan treffe vedtak om målene for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2 og § 1-3. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget.
- (2) Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf. § 1-3, unntatt i ekstraordinære situasjoner. Vedtak om å instruere banken må treffes av Kongen i statsråd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig.

#### § 1-5 Norges Banks rådgiving

- (1) Norges Bank skal uttale seg om spørsmål den blir forelagt av departementet.
- (2) Norges Bank skal gi departementet råd når det er behov for tiltak av andre enn banken for å oppfylle formålet for sentralbankvirksomheten.

#### § 1-6 Plikt til å informere departementet

- Norges Bank skal informere departementet om saker av viktighet.

#### § 1-7 Informasjon til offentligheten

- (1) Norges Bank skal informere offentligheten om grunnlaget for sine beslutninger og om virksomheten som er omfattet av formålet etter § 1-2.
- (2) Norges Bank skal sørge for at veiledende valutakurser mot norske kroner er tilgjengelige for offentligheten.

#### § 1-8 Rapportering til Stortinget

- (1) Departementet skal minst årlig gi melding til Stortinget om virksomheten i Norges Bank. Representantskapet rapporterer til Stortinget om tilsynet med banken etter § 4-1 fjerde ledd.
- (2) Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

#### § 1-9 Pengeenheten

- Den norske pengeenhet er en krone. Kronen deles i hundre øre.

#### § 1-10 Andre oppgaver

- Kongen i statsråd kan legge nærmere angitte oppgaver som er i samsvar med formålet for sentralbankvirksomheten etter § 1-2 første ledd, til Norges Bank. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget.

#### § 1-11 Forvaltning av Statens pensjonsfond utland

- Norges Bank forvalter Statens pensjonsfond utland, jf. lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond §§ 2 annet ledd og 7.

### § 1-12 Lovens virkeområde

(1) Loven gjelder Norges Banks virksomhet i og utenfor Norge.

(2) Bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-6 gjelder på Svalbard, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 3.

(3) Kongen avgjør ellers i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

## Kapittel 2 Norges Banks organisasjon

### I. Innledende bestemmelser

#### § 2-1 Norges Banks organer

Norges Bank skal ha et hovedstyre, en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet og et representantskap.

#### § 2-2 Sentralbanksjef og visesentralbanksjefer

(1) Norges Bank skal ha en sentralbanksjef og to visesentralbanksjefer.

(2) Sentralbanksjefen er leder av hovedstyret, leder av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet og daglig leder av Norges Bank.

### II. Hovedstyret

#### § 2-3 Sammensetning av hovedstyret

(1) Hovedstyret skal bestå av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og seks eksterne styremedlemmer. De eksterne styremedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år av gangen. Disse kan gjenoppnevnes for en samlet periode på tolv år. Dersom et eksternt medlem trer ut av hovedstyret i oppnevningsperioden, kan et nytt medlem oppnevnes for den gjenværende delen av perioden.

(2) To styremedlemmer velges i tillegg av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker. Valgmåten for disse representantene skal avtales mellom hovedstyret og de ansatte. Ved mangel på avtale fastsetter representantskapet valgmåten.

(3) Sentralbanksjefen er leder av hovedstyret. Kongen i statsråd utpeker første og andre nestleder av styret blant visesentralbanksjefene.

(4) Følgende personer kan ikke være medlemmer av hovedstyret:

- a) medlemmer av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, unntatt sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene
- b) medarbeidere i Norges Bank, unntatt ansatte-representantene
- c) regjeringsmedlemmer

- d) politiske medarbeidere i departementene
- e) medarbeidere i departementene
- f) medarbeidere ved Statsministerens kontor og i Finansdepartementet
- g) stortingsrepresentanter
- h) politiske medarbeidere på Stortinget
- i) komitésekretærer på Stortinget
- j) nærstående av personer nevnt i a, b, c, d, f, g, h og i. Som nærstående regnes slektninger i rett opp- og nedstigende linje, ektefeller, registrerte partnere og personer som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold. Barn, stebarn og foreldre av personer nevnt i forrige punktum regnes også som nærstående.

(5) Departementet kan gi bestemmelser om medlemmenes forhold til andre foretak.

(6) Departementet fastsetter de eksterne styremedlemmenes godtgjørelse.

#### § 2-4 Hovedstyrets oppgaver

(1) Styringen og driften av Norges Bank hører under hovedstyret, med unntak av saker som i eller i medhold av loven er lagt til komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Hovedstyret har ansvaret for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland. Hovedstyret skal sørge for en forsvarlig og effektiv organisering av banken.

(2) Hovedstyret skal fastsette planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet. Hovedstyret skal hvert år utarbeide forslag til budsjett for kommende driftsår, jf. § 4-2.

(3) Hovedstyret skal påse at Norges Banks virksomhet, regnskapsavleggelse og formuesforvaltning blir betryggende styrt og kontrollert, og føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig. Hovedstyret skal ikke føre tilsyn med komiteens utøvelse av skjønnsmyndighet.

(4) Hovedstyret skal fastsette instruks for den daglige ledelsen i sentralbankvirksomheten og Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland.

(5) Hovedstyret skal ha et revisjonsutvalg. Medlemmene av revisjonsutvalget velges av og blant hovedstyrets eksterne medlemmer. Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om revisjonsutvalget.

(6) Hovedstyret kan oppnevne saksforberedende utvalg blant hovedstyrets medlemmer. Når et saksforberedende utvalg behandler administrative saker, skal de ansatte være representert i utvalget, jf. § 2-3 annet ledd.

(7) Hovedstyret kan bestemme at forretningsmessig virksomhet som faller inn under loven og

virksomhet som ledd i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, skal utøves av selskap som Norges Bank helt eller delvis eier. Hovedstyret representerer banken som eier i slike selskaper.

(8) Hovedstyret har ansvar for Norges Banks beredskapsplaner. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet skal gis anledning til å uttale seg før beredskapsplaner for finansielle kriser vedtas.

#### § 2-5 Hovedstyrets saksbehandling

(1) Hovedstyret skal behandle saker i møte. Sentralbanksjefen, som hovedstyrets leder, kan likevel bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, med mindre et styremedlem krever møtebehandling. Årsregnskap og årsberetning skal alltid behandles i møte. Hovedstyrets leder skal sørge for behandling av aktuelle saker som hører under hovedstyret. Et styremedlem eller daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland kan kreve at hovedstyret behandler en sak.

(2) Hovedstyret kan treffe beslutning når minst fem styremedlemmer deltar i styrebehandlingen. En beslutning av hovedstyret krever at mer enn halvparten av styremedlemmene som deltar i behandlingen av saken, har stemt for beslutningen.

(3) Hovedstyret skal føre protokoll.

(4) Sentralbanksjefen forbereder saker til hovedstyret. Daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland forbereder saker som gjelder forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, og har rett og plikt til å være til stede ved hovedstyrets behandling av saker som gjelder forvaltningen og til å uttale seg. Dette gjelder ikke hvis hovedstyret i særlige tilfeller bestemmer noe annet eller daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland har gyldig forfall.

(5) Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet skal gis anledning til å uttale seg før hovedstyret behandler saker som berører komiteens oppgaver og ansvar.

### III. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

#### § 2-6 Sammensetning av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

(1) Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet skal bestå av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og to eksterne medlemmer. De eksterne komitémedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år av gangen. Disse kan gjenoppnevnes for en samlet periode på åtte

år. Dersom et eksternt medlem trer ut av komiteen i oppnevningsperioden, kan et nytt medlem oppnevnes for den gjenværende delen av perioden. Ved langvarig fravær kan et nytt medlem oppnevnes midlertidig.

(2) Sentralbanksjefen er leder av komiteen. Kongen i statsråd utpeker første og andre nestleder av komiteen blant visesentralbanksjefene.

(3) Følgende personer kan ikke være komitémedlemmer:

- a) medlemmer av hovedstyret, unntatt sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene
- b) medarbeidere i Norges Bank
- c) regjeringsmedlemmer
- d) politiske medarbeidere i departementene
- e) medarbeidere i departementene
- f) medarbeidere ved Statsministerens kontor og i Finansdepartementet
- g) stortingsrepresentanter
- h) politiske medarbeidere på Stortinget
- i) komitésekretærer på Stortinget
- j) nærstående av personer nevnt i a, b, c, d, f, g, h og i. Som nærstående regnes slektninger i rett opp- og nedstigende linje, ektefeller, registrerte partnere og personer som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold. Barn, stebarn og foreldre av personer nevnt i forrige punktum regnes også som nærstående.

(4) Departementet kan gi bestemmelser om medlemmenes forhold til andre foretak.

(5) Departementet fastsetter godtgjørelse for de to eksterne komitémedlemmene.

#### § 2-7 Oppgaver for komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

(1) Komiteen har ansvaret for Norges Banks utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken og har ansvar for bruken av virkemidler for å nå målene i pengepolitikken.

(2) Komiteen skal bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gjennom rådgiving og bruk av de virkemidler den har til rådighet.

(3) Komiteen kan for å utføre oppgavene etter første og annet ledd i særlige tilfeller fravike vedtak eller retningslinjer truffet av hovedstyret. Så vidt mulig skal hovedstyret gis anledning til å uttale seg før slike avgjørelser treffes.

(4) Komiteen skal informere offentligheten om beslutninger komiteen treffer og grunnlaget for beslutningene.

(5) Norges Bank skal informere departementet om avgrensningen av komiteens ansvar og oppgaver. Departementet kan gi utfyllende bestemmelser om slik avgrensning.

### § 2-8 Saksbehandling i komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

(1) Komiteen skal behandle saker i møte. Sentralbanksjefen kan likevel i særlige tilfeller bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, med mindre et medlem krever møtebehandling.

(2) Komiteen kan treffe beslutning når minst tre komiteemedlemmer deltar i komiteehandlingen. En beslutning av komiteen krever at mer enn halvparten av komiteemedlemmene som deltar i behandlingen av saken, har stemt for beslutningen.

(3) Komiteen kan gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører under komiteen. Sentralbanksjefen kan ellers avgjøre en sak når det er nødvendig at vedtak treffes raskt og det ikke er tid eller anledning til å kalle inn komiteen. Sentralbanksjefen skal snarest skriftlig underrette komiteen om avgjørelsen.

(4) Komiteen skal føre protokoll.

(5) Sentralbanksjefen forbereder saker til komiteen.

## IV. Daglig ledelse og ansatte

### § 2-9 Ansettelse av sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene

Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene ansettes av Kongen i statsråd på åremål for en periode på seks år. Åremålet kan gjentas for ytterligere en periode på inntil seks år.

### § 2-10 Lønn og pensjon

Departementet fastsetter sentralbanksjefens og visesentralbanksjefenes lønn og pensjonsordning.

### § 2-11 Sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder

(1) Sentralbanksjefen står for den daglige ledelsen av Norges Banks virksomhet og skal følge retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Den daglige ledelsen omfatter heller ikke saker som bare hører under den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland. Hovedstyret fastsetter den nærmere avgrensningen av ansvaret etter tredje punktum.

(2) Sentralbanksjefen kan ellers avgjøre en sak etter fullmakt fra hovedstyret, eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt, og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedsty-

ret. Sentralbanksjefen skal snarest skriftlig underrette hovedstyret om avgjørelsen.

### § 2-12 Vilkår for avskjed mv.

Sentralbanksjefen, visesentralbanksjefene og de eksterne medlemmene av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet kan bare avskjediges eller løses fra sine verv hvis vedkommende:

- på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarelig å utføre tjenesten
- har vist grov uforstand i tjenesten
- grovt har krenket sine tjenesteplikter
- på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter
- ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingen eller vervet

### § 2-13 Daglig ledelse av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland

(1) Hovedstyret skal ansette en daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland på åremål for en periode på fem år. Åremålet kan gjentas for ytterligere én periode på inntil fem år.

(2) Daglig leder står for den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland og skal følge retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter virksomhetens forhold er av uvanlig art eller stor betydning.

(3) Daglig leder kan ellers avgjøre en sak etter fullmakt fra hovedstyret, eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt, og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Daglig leder skal snarest skriftlig underrette hovedstyret om avgjørelsen.

### § 2-14 Representasjon utad mv.

(1) Hovedstyret representerer Norges Bank utad og tegner dets firma.

(2) Hovedstyret kan gi styremedlemmer og navngitte ansatte rett til å tegne Norges Banks firma. Retten til å tegne bankens firma kan når som helst tilbakekalles.

(3) Sentralbanksjefen representerer Norges Bank utad i saker som faller innenfor hans eller hennes myndighet etter § 2-11.

(4) Daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland representerer Norges Bank utad i saker som faller innenfor hans eller hennes myndighet etter § 2-13.

(5) Har noen som representerer Norges Bank utad ved handling på vegne av Norges Bank over-

skredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for Norges Bank dersom medkontrahenten innså eller burde innse at myndigheten er overskredet og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre rett etter handlingen gjeldende.

#### § 2-15 *Norges Banks ansatte mv.*

(1) Hovedstyret kan beslutte at Norges Bank skal delta i en arbeidsgiversammenslutning som innenfor sitt område kan treffe avgjørelser som vil være bindende for banken.

(2) Hovedstyret kan gi bestemmelser om de ansattes forhold til andre finansforetak og bedrifter.

(3) Hovedstyret kan bestemme at den som skal utføre arbeid eller tjeneste for Norges Bank, utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken, eller for øvrig ha adgang uten følge til bankens bygninger, må fremlegge uttømmende politiattest etter politiregisterloven § 41 nr. 1, eller tilsvarende utenlandsk politiattest, dersom sikkerhetshensyn tilsier det. Det samme gjelder ved senere endringer i en ansatts stilling eller arbeidsoppgaver. Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av bestemmelsene i første og annet punktum, herunder om hvilke straffbare forhold som skal anmerkes på politiattesten og om behandlingen av politiattester som er fremlagt for banken.

(4) Hovedstyret kan bestemme at det skal innhentes kredittopplysninger om den som skal utføre arbeid eller tjeneste for Norges Bank, utføre arbeid for en tjenesteleverandør til banken eller for øvrig ha adgang uten følge til bankens bygninger, dersom sikkerhetshensyn tilsier det. Departementet kan i forskrift fastsette at banken skal ha adgang til å innhente opplysninger for å ivareta sikkerhetshensyn i forbindelse med personkontroll.

## V. Representantskapet

#### § 2-16 *Representantskapets oppnevning og sammensetning*

(1) Representantskapet skal bestå av femten medlemmer som velges av Stortinget for fire år. Dersom et medlem trer ut i løpet av valgperioden, kan Stortinget velge nytt medlem for den gjenværende delen av valgperioden.

(2) Hvert annet år skal vekselvis syv og åtte medlemmer tre ut av representantskapet. Blant medlemmene velger Stortinget leder og nestleder for to år. Gjenvalg av medlemmer kan skje for en samlet periode av åtte år.

(3) Personer som nevnt i § 2-3 fjerde ledd og medlemmer av hovedstyret eller deres nærstående

ende kan ikke velges som medlemmer av representantskapet.

(4) Medlemmenes godtgjørelse fastsettes av Stortinget.

(5) Representantskapet skal ha et sekretariat. I saker som gjelder de ansatte i sekretariatet, skal representantskapet representere Norges Bank som arbeidsgiver.

(6) Når særlige hensyn gjør det ønskelig, kan representantskapet delegere til lederen for representantskapet å treffe avgjørelse i saker som hører under representantskapet. Representantskapet kan blant sine medlemmer oppnevne utvalg til å forberede saker for representantskapsbehandling.

#### § 2-17 *Representantskapets oppgaver*

Representantskapet fører tilsyn i samsvar med § 4-1, vedtar budsjett etter § 4-2, godkjenner regnskap etter § 4-3, utpeker revisor etter § 4-4 og fastsetter eventuell valg måte for ansatterepresentanter til hovedstyret etter § 2-3 annet ledd tredje punktum.

#### § 2-18 *Representantskapets saksbehandling*

(1) Lederen for representantskapet skal innkalle representantskapet til møte så ofte det vurderes som ønskelig, eller når minst fem medlemmer eller hovedstyret krever det. Til gyldig vedtak kreves at mer enn halvparten av de stemmeberettede stemmer for vedtaket. Det skal føres protokoll over forhandlingene.

(2) Om ikke representantskapet bestemmer noe annet for det enkelte tilfellet, kan hovedstyrets medlemmer være til stede og uttale seg i møter i representantskapet. De ansattes medlemmer i hovedstyret kan være til stede og uttale seg i møter ved behandlingen av administrative saker. Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene skal være til stede, med mindre representantskapet bestemmer noe annet, eller det foreligger gyldig forfall.

## Kapittel 3 Norges Banks oppgaver og virkemidler

#### § 3-1 *Kreditt til og innskudd fra banker mv.*

(1) Til fremme av formålet for sentralbankvirksomheten kan Norges Bank

- ta imot innskudd fra og yte kreditt til banker og andre foretak i finansiell sektor
- kjøre, selge og formidle valuta og finansielle instrumenter
- utstede og omsette egne finansielle instrumenter

(2) Vilkårene for innskudd og kreditt fastsettes av Norges Bank.



(3) Til fremme av formålet med sentralbankvirksomheten kan Norges Bank sette minstekrav til innskudd fra foretak som har konto i banken.

(4) Når særlige forhold tilsier det, kan Norges Bank gi kreditt på spesielle vilkår.

(5) Norges Bank skal kreve betryggende sikkerhet for kreditt. Banken kan gi forskrift om sikkerhetsstillelse.

(6) Kravet om særskilt samtykke fra låntakeren etter finansavtaleloven § 45 gjelder ikke ved overdragelse eller pantsettelse av lånefordringer til Norges Bank ved yting av kreditt eller andre tiltak etter paragrafen her eller ved bankens senere overdragelse av slike lånefordringer.

### § 3-2 *De offisielle valutareservene*

Norges Bank bestemmer hvor store de offisielle valutareservene skal være, og hvordan de skal plasseres. Reservene skal være tilgjengelige for å oppfylle formålet med sentralbankvirksomheten og internasjonale forpliktelser.

### § 3-3 *Betaling og oppgjør*

(1) Norges Bank skal legge til rette for et stabilt og effektivt system for betaling, avregning og oppgjør mellom foretak med konto i banken.

(2) Norges Bank skal overvåke betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur og bidra til beredskapsløsninger.

(3) Norges Bank kan gi forskrifter til gjennomføring av første ledd.

### § 3-4 *Utstedelse av kontante betalingsmidler*

(1) Norges Bank har enerett til å utstede norske pengesedler og mynter. Banken bestemmer sedlenes og myntenes pålydende og utforming.

(2) Norges Bank kan utkontraktere produksjonen av pengesedler og mynter.

### § 3-5 *Tvungent betalingsmiddel*

(1) Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge. Ingen har plikt til å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet i én betaling.

(2) Sterkt skadde sedler og mynter er ikke tvungent betalingsmiddel. Norges Bank kan gi forskrift om avgrensning av hva som er tvungne betalingsmidler og om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter, herunder om gebyr.

### § 3-6 *Tilbaketrekking av betalingsmidler*

Norges Bank kan ved forskrift bestemme at sedler av en bestemt utgave og pålydende eller en

bestemt mynnsort skal opphøre å være tvungent betalingsmiddel fra en bestemt dato. Forskriften må kunngjøres minst ett år før opphørsdatoen. Banken kan innløse sedler og mynter som ikke lenger er tvungent betalingsmiddel. Banken kan gi forskrifter om hvordan innløsningen skal praktiseres, herunder om gebyr ved innløsning.

### § 3-7 *Statens bank*

Norges Bank skal yte tjenester ved opptak av statslån og forvaltning av statsgjeld og statens konsernkontoordning. For øvrig skal banken, i den utstrekning departementet bestemmer det, utføre finansielle tjenester for staten og egne rettssubjekter heleid av staten.

### § 3-8 *Kreditt til staten*

Norges Bank kan ikke yte kreditt direkte til staten. Banken kan likevel yte kreditt til staten med løpetid innenfor en kalenderdag.

### § 3-9 *Beskyttelsestiltak*

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift beslutte særskilte tiltak når kapitalbevegelser til og fra utlandet kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i det finansielle systemet. Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før det treffes et slikt vedtak.

### § 3-10 *Internasjonale avtaler*

(1) Norges Bank skal forvalte landets rettigheter og forpliktelser som følge av deltakelse i Det internasjonale valutafondet.

(2) Til fremme av formålet for sentralbankvirksomheten kan Norges Bank inngå avtaler om innskudds-, kreditt- og garantiordninger med utenlandske sentralbanker og med internasjonale organisasjoner og institusjoner, forutsatt at det foreligger betryggende sikkerhet. Departementet skal godkjenne slike avtaler.

(3) Kongen i statsråd kan i ekstraordinære tilfeller pålegge Norges Bank å delta i kredittavtaler med andre stater og internasjonale organisasjoner.

### § 3-11 *Norges Banks egenkapital og disponering av overskudd*

(1) Norges Bank skal ha en egenkapital som er tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål.

(2) Kongen i statsråd gir retningslinjer for avsetninger og disponering av Norges Banks overskudd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før retningslinjene fastsettes. Retningslinjene skal meddeles Stortinget.

## Kapittel 4 Tilsyn og kontroll

### § 4-1 Tilsyn mv.

(1) Representantskapet skal føre tilsyn med Norges Banks drift og med at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt. Representantskapet skal føre tilsyn med at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig. Tilsynet omfatter ikke hovedstyrets eller komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets utøvelse av skjønnsmyndighet.

(2) Representantskapet har rett til innsyn i alle Norges Banks anliggender og kan foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for sine oppgaver etter loven.

(3) Representantskapet fører tilsyn med selskaper som Norges Bank helt eller delvis eier. Representantskapet har rett til å kreve de opplysningene fra selskapets daglige leder, hovedstyret og den valgte revisor som er nødvendige for tilsynet. I den utstrekning det er nødvendig, kan representantskapet selv foreta undersøkelser i selskapet.

(4) Representantskapet skal minst én gang årlig legge frem for Stortinget sin uttalelse om tilsynet med Norges Bank. Gjenpart av uttalelsen sendes departementet. Uttalelsen om tilsynet med banken skal minst inneholde

- a) en redegjørelse for hvordan tilsynet med banken har vært organisert
- b) en redegjørelse for gjennomførte tilsynsaktiviteter og representantskapets prioriteringer i det videre tilsynsarbeidet
- c) en redegjørelse for tilsynet med bankens kapitalforvaltning
- d) representantskapets vurdering av hovedstyrets styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet
- e) en redegjørelse for representantskapets arbeid med vedtakelse av bankens budsjett og fastsettelse av regnskap
- f) eventuelle særlige merknader som tilsynet måtte gi grunnlag for.

### § 4-2 Budsjett

Representantskapet vedtar Norges Banks budsjett etter forslag fra hovedstyret. Det vedtatte budsjettet meddeles departementet.

### § 4-3 Årsberetning, årsregnskap og protokoller

(1) Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokfø-

ringsloven. Departementet kan fastsette særskilte bestemmelser om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven.

(2) Hovedstyret skal hvert år utarbeide årsberetning og årsregnskap. Årsregnskapet skal godkjennes av representantskapet og sammen med års- og revisjonsberetning sendes departementet og meddeles Stortinget.

(3) Hovedstyrets og komiteens protokoller skal sendes til representantskapet og departementet.

### § 4-4 Revisjon

(1) Norges Banks årsregnskap skal revideres av revisor som er godkjent etter bestemmelsene i revisorloven. Representantskapet velger revisor og fastsetter revisors godtgjørelse.

(2) Departementet kan fastsette særskilte bestemmelser om revisjon av Norges Bank som utfyller eller fraviker bestemmelsene i revisorloven.

### § 4-5 Internrevisjon

(1) Norges Bank skal ha en internrevisjon som rapporterer til hovedstyret.

(2) Internrevisjonen skal vurdere Norges Banks internkontroll, rutiner og andre forhold av betydning for bankens virksomhet.

(3) Departementet kan gi bestemmelser om bankens internkontroll.

## Kapittel 5 Forholdet til annen lovgivning, taushetsplikt, sanksjoner mv.

### § 5-1 Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova

(1) Norges Banks vedtak i saker etter § 3-1 og om oppsigelse eller avskjed kan ikke påklages.

(2) Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser kan det gjøres unntak fra innsyn etter offentleglova for saksforberedende dokumenter som utveksles mellom henholdsvis Norges Bank og Finansdepartementet og Norges Bank og Finanstilsynet.

(3) Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser til utfylling av bestemmelsene i første og annet ledd.

### § 5-2 Taushetsplikt

(1) Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Norges Bank, plikter å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han eller hun i tjenesten får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold.

(2) Taushetsplikten etter første ledd gjelder også for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Finansdepartementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Finanstilsynet når Finansdepartementet, Etikkrådet eller Finanstilsynet har opplysninger som nevnt i første ledd.

(3) Hovedstyret, eller noen som har fullmakt til det fra hovedstyret, kan uten hinder av taushetsplikten gi meddelelser om Norges Banks forretningsmessige forhold. Tilsvarende gjelder for komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet for sitt område og for representantskapet i saker som tilligger representantskapet og som ikke berører hovedstyrets eller komiteens ansvarsområder.

(4) Taushetsplikten etter første og annet ledd og forvaltningslovens bestemmelser gjelder ikke overfor

- a) Finansdepartementet
- b) Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland
- c) Finanstilsynet
- d) internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med, såfremt opplysningene underlegges en tilsvarende taushetsplikt hos organisasjonen som mottar opplysningene
- e) andre EØS-staters sentralbanker eller finansstilsynsmyndigheter, herunder Den europeiske sentralbank, Den europeiske banktilsynsmyndighet, Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet, Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenestepensjoner, Det europeiske råd for systemrisiko og EFTAs overvåkingsorgan
- f) Økokrim ved oversendelse av opplysninger i henhold til hvitvaskingsloven § 26
- g) skattemyndighetene ved oversendelse av opplysninger i henhold til skatteforvaltningsloven § 10-5 første ledd
- h) offentlig organ ved utveksling av informasjon (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret
- i) Bankenes sikringsfond.

(5) Forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e gjelder som utfyllende bestemmelser til paragrafen her.

### § 5-3 Opplysningsplikt

1) Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak pålegge foretak i finansiell sektor å gi Norges Bank opplysninger som er nødvendige for å oppfylle formålet med sentralbankvirksomheten, for å løse oppgaver banken er pålagt etter annen lov, eller for å overholde Norges avtaler

med en fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Tilsvarende opplysningsplikt kan også pålegges andre institusjoner, foretak og privatpersoner som er aktører i verdipapirmarkedet, driver betalingsformidling eller yter tjenester mot finansiell sektor. Departementet kan også pålegge andre virksomheter registrert i Foretaksregistret slik opplysningsplikt. Det kan ikke kreves vederlag for kostnader ved å oppfylle opplysningsplikt etter dette ledd.

(2) Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak gi Norges Bank adgang til å kreve inn opplysninger fra

- a) Skatteetaten
- b) Regnskapsregisteret og Konkursregisteret
- c) Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

når det er nødvendig for å oppfylle formålet med sentralbankvirksomheten, for å løse oppgaver banken er pålagt etter annen lov, eller for å overholde Norges avtaler med en fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten er begrenset til opplysninger fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og opplysninger om registrert arbeidsledighet.

(3) Opplysninger som kreves etter første og andre ledd, kan gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt etter finansforetaksloven, eiendomsmeglingsloven, lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v., verdipapirhandelloven, verdipapirregisterloven, skatteforvaltningsloven, regnskapsloven, konkursloven og arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Opplysningene kan bare brukes til de formål som er angitt i første eller annet ledd.

(4) Departementet kan i forskrift fastsette utfyllende bestemmelser til denne paragrafen, herunder fastsette på hvilken måte opplysningene skal gis og hvilken dokumentasjon som skal følge med.

### § 5-4 Tvangsmulkt

(1) For å sikre at opplysningsplikten blir overholdt, kan Norges Bank ved overtredelse av opplysningsplikten etter § 5-3 første ledd treffe enkeltvedtak om å ilegge tvangsmulkt.

(2) Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om tvangsmulkt etter paragrafen her.

### § 5-5 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak i medhold av § 3-9 eller § 5-3, straffes med bot.

## Kapittel 6 Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover

### § 6-1 Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene i loven til forskjellig tid. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

### § 6-2 Oppheving og endring av andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. oppheves.
2. I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse gjøres følgende endringer:

§ 1-2 Overskriften skal lyde:

§ 1-2. *Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner, samkommuner, interkommunale selskaper, regionale helseforetak, helseforetak og Norges Bank*

§ 1-2 nytt tredje ledd skal lyde:

*Krav mot Norges Bank kan ikke tvangsfullbyrdes.*

3. I lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

*Midlene i Statens pensjonsfond eies av staten. Sparingen i Statens pensjonsfond skal støtte opp under finansieringen av folketrygdens pensjonsutgifter. Sparingen skal ivareta langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter slik at petroleumsformuen kommer både dagens og fremtidige generasjoner til gode.*

§ 2 skal lyde:

*Målet med investeringene i Statens pensjonsfond skal være å oppnå høyest mulig avkastning med en akseptabel risiko. Innenfor denne rammen skal fondet forvaltes ansvarlig.*

§ 3 skal lyde:

(1) Statens pensjonsfond forvaltes av *departementet*. Fondet består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN).

(2) Statens pensjonsfond utland plasseres som innskudd på konto i Norges Bank. Motverdien for-

valtes etter nærmere *bestemmelser* fastsatt av departementet, jf. § 10.

(3) Statens pensjonsfond Norge plasseres som et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Motverdien forvaltes etter nærmere *bestemmelser* fastsatt av departementet, jf. § 10 første ledd.

Nåværende §§ 3 til 4 blir §§ 4 til 5. § 4 skal lyde:

(1) Inntekter i Statens pensjonsfond utland er netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten som blir overført fra statsbudsjettet, netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets plasseringer.

(2) Netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten utgjør bruttoinntektene i tredje ledd fratrukket utgiftene i fjerde ledd.

(3) Følgende bruttoinntekter inngår i kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten:

1. de samlede skatte- og avgiftsinntekter som innkreves ifølge lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. og lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
2. avgifter som innkreves etter lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen
3. avgiftsinntekter ved utslipp av NO<sub>x</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen
4. driftsinntekter og andre inntekter fra statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten
5. statlige inntekter på nettooverskuddsavtaler i enkelte utvinningstillatelser
6. utbytte fra *Equinor ASA*
7. statens inntekter i forbindelse med fjerning eller annen disponering av innretninger på kontinentalsokkelen
8. inntekter fra salg av andeler som ledd i Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

(4) Følgende utgifter skal trekkes fra bruttoinntektene i tredje ledd:

1. direkte investeringer i statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten
2. driftsutgifter og andre direkte utgifter i statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten
3. statens utgifter i forbindelse med fjerning eller annen disponering av innretninger på kontinentalsokkelen
4. kjøp av andeler som ledd i Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

(5) Netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten utgjør summen av brutto inntekter ved statlig salg av aksjer i *Equinor ASA*, fratrukket statlig kjøp av aksjer i *Equinor ASA* definert som markedsprisen staten betaler for aksjene og fratrukket statlig kapitalinnskudd i *Equinor ASA* og selskap som ivaretar statens interesser i petroleumsvirksomheten, samt finanstransaksjoner knyttet til selskaper i petroleumsvirksomheten hvor staten har eierinteresser.

§ 6 skal lyde:

*Statens pensjonsfond utland skal investeres utenfor Norge og i utenlandsk valuta etter nærmere bestemmelser fastsatt av departementet, jf. § 10.*

Nåværende § 5 blir § 7 og skal lyde:

(1) Midlene i Statens pensjonsfond kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget.

(2) *Staten skal ikke lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i Statens pensjonsfond utland.*

(3) *Første ledd er ikke til hinder for at Kongen i statsråd kan benytte midlene i Statens pensjonsfond utland som finansiering dersom kontoordningen i Norges Bank (statens foliokonto) ikke er tilgjengelig. Annet ledd er ikke til hinder for midlertidige låneopptak i særskilte situasjoner hvor staten har et likviditetsbehov, og hvor midlene i Statens pensjonsfond utland er utilgjengelige eller avhending av verdipapirer vil medføre en vesentlig kostnad. Låneopptak etter foregående punktum kan vedtas av Kongen i statsråd dersom det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke.*

Nåværende § 6 blir § 8.

§ 9 skal lyde:

*Departementet skal regelmessig evaluere forvaltningen av Statens pensjonsfond utland og Statens pen-*

*sjonsfond Norge og rapportere om dette til Stortinget.*

Nåværende §§ 7 til 9 blir §§ 10 til 12.

§ 10 første og nytt annet ledd skal lyde:

(1) Departementet kan gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven.

(2) *Departementet kan gi forskrift om Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Banks behandling av personopplysninger, herunder om hvilke personopplysninger som kan behandles, adgangen til viderebehandling og unntak fra den registrertes rettigheter.*

4. I lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet skal § 1 første punktum lyde:

Folketrygdfondet skal i eget navn forvalte motverdien av kapitalinnskuddet Statens pensjonsfond Norge på oppdrag fra departementet, jf. lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 3 tredje ledd.

5. I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 1-7 Overskriften skal lyde:

§ 1-7. *Forskrifter mv.*

§ 1-7 nytt annet ledd skal lyde:

*Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å fastsette krav i medhold av denne lov til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet. I vedtaket kan det fastsettes at sentralbankloven § 1-4 annet ledd skal gjelde tilsvarende, og at enkeltvedtak ikke skal kunne påklages.*



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

