

Ny lov om betalingssystemer mv.

May Helle Lund, seniorrådgiver i Juridisk avdeling, og Kjetil Watne, seniorrådgiver i Avdeling for finansiell infrastruktur og betalingssystemer

Lov om betalingssystemer mv. (betalingssystemloven) ble vedtatt 17. desember 1999 og trådte i kraft 14. april 2000. Den innfører konsesjon og tilsyn med betalingssystemer og gir Norges Bank dette ansvaret. Loven setter krav til organiseringen av systemene og deres håndtering av risiko som oppstår i betalingsformidlingen, og den inkorporerer EØS-direktivet om endelig oppgjør i betalingssystemer og i oppgjørssystemer for verdipapirer (oppgjørsdirektivet) i norsk lov. Gjennom 90-årene har det kommet en rekke internasjonale anbefalinger på området. De siste kom fra BIS i en rapport fra desember 1999 med prinsipper for viktige betalingssystemer og anbefalinger om sentralbankenes ansvar på området. Betalingssystemloven er i tråd med disse anbefalingene. Få land har til nå gått så langt i å gi sentralbanker eksplisitt myndighet over systemene som Norge, men flere er i ferd med å klargjøre sentralbankens ansvar og myndighet her.

1. Hvorfor regulere betalings-systemer ?

Når en kunde benytter et bankkort til å betale i en forretning, og forretningen har konto i en annen bank, oppstår det i realiteten minst tre overføringer av penger. For det første trekker kundens bank beløpet fra kundens konto. For det andre godskriver forretningens bank dennes konto. Til slutt må det samme beløpet overføres fra kundens bank til forretningens bank.

Antallet kortbetalinger og andre typer betalinger bankene formidler på vegne av sine kunder i det norske betalingssystemet, kan komme opp i flere millioner transaksjoner daglig. Nå er det imidlertid ikke kortbetalinger som skaper den største risikoen i betalingssystemet. Den største eksponeringen oppstår derimot som følge av bankenes handler seg imellom med verdipapirer og valuta og transaksjoner i pengemarkedet. Alle fordringsforholdene må gjøres opp ved overføringer mellom bankenes konti i en oppgjørsbank – det såkalte interbankoppgjøret. Norges Bank er den øverste oppgjørsbanken, hvor de største posisjonene mellom banker blir gjort opp, men også noen private banker gjennomfører oppgjør for mindre banker. For å håndtere alle overføringene på en effektiv måte har bankene i stedet for å gjøre opp mange små transaksjoner enkeltvis, etablert rutiner for å beregne den enkelte banks totale nettofordring eller nettoforpliktelse i forhold til alle de andre deltakerne – den såkalte avregningen. Figuren i rammen gir en grafisk illustrasjon av de beskrevne transaksjonene mellom aktørene i betalingsformidlingen.

Den daglige omsetningen i det norske betalingssystemet kan komme opp i flere hundre milliarder kroner. Hoveddelen skyldes forretninger mellom banker hvor kundene ikke er direkte involvert. Posisjonene bankene påtar seg i betalingssystemet vil ofte resultere i eksponeringer som overstiger deres egenkapital, og kan i særskilte tilfeller være flere ganger egenkapitalen. Finanslovgivningen setter grenser for hvor mye den enkelte bank kan låne ut til enkeltkunder, men slike grenser gjelder ikke eksponeringer i betalingssystemet. Ettersom interbank-eksponering ikke alltid er gjenstand for eksplisitt kredittvurdering, og siden eksponeringen oppstår i løpet av kort tid, er risikoen ved deltakelse i betalingssystemet spesiell.

Evnen til å håndtere risikoen avhenger blant annet av ansvarsforholdene mellom deltakerne og organiseringen av avregningen og interbankoppgjørene.

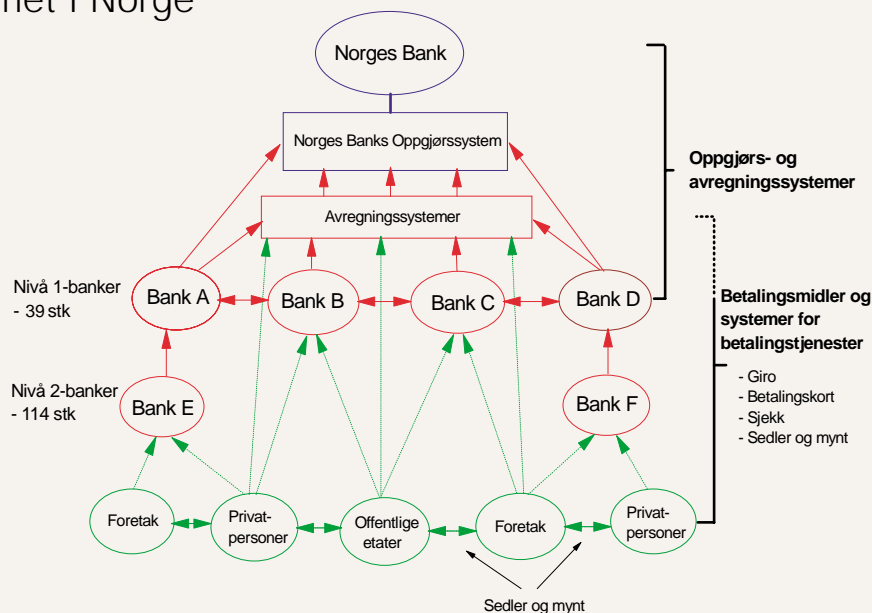
Aktørene i betalingsformidlingen i Norge har lang tradisjon for samarbeid om forhold som avtaleverk og tekniske standarder, og om infrastrukturen for avregning og oppgjør. Dette samarbeidet har lagt grunnen for en samordning av bankenes tjenester slik at betalingsoppdrag relativt enkelt kan overføres fra en kunde i én bank til en kunde i en annen. Gjennom denne selvreguleringen har man oppnådd mye, men det har vist seg å ikke alltid være tilstrekkelig for å ivareta alle samfunnsmessige hensyn ved betalingssystemet.

Sentralbanker er generelt opptatt av risikoforholdene i finansiell sektor, og Norges Bank har i de senere årene særlig fokusert på å redusere risikoen i betalingssystemet, blant annet gjennom utvikling av sentralbankens eget oppgjørssystem. Lov om betalingssystemer gir Norges Bank konsesjonsansvar og dermed et nytt virkemiddel for å sikre kvaliteten på og overvåke systemene utenfor bankens eget oppgjørssystem. En godkjenning fra Norges Bank vil dermed også innebære en form for kvalitetsstempel av interbanksystemet.

Gjennom 90-årene har det vært økt internasjonal fokus på de risikoforholdene som oppstår i betalingssystemet, og det er publisert flere rapporter med anbefalinger om risikoreducerende tiltak. Blant annet utga Bank for International Settlements (BIS) i 1990 «Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries» («Lamfalussy-rapporten») med anbefalinger om hvilke krav som bør stilles til flervaluta, grensekryssende private avregningssystemer for å redusere risiko. Disse anbefalingene ble fulgt opp av EUs sentralbanksjefkomite, som anbefalte at de ble lagt til grunn også for nasjonale betalingssystemer. Videre utarbeidet European Monetary Institute (EMI – senere Den europeiske sentralbank) en rapport i 1994 om «minimumsstandarder for innenlandske betalingssystemers virkemåte», som har som mål å skape større harmonisering av nasjonale betalingssystemer i EU.

Betalingssystemloven bygger på disse internasjonale arbeidene og gir mulighet til å pålegge systemene å implementere anbefalingene.

Betalingsystemet i Norge



Nivå 1-banker gjør opp i sentralbanken, mens nivå 2-banker gjør opp i spare- eller forretningsbanker. Ca 100 sparebanker benytter Sparebanken NOR og 12-15 sparebanker benytter Sparebank1 Midt-Norge som oppgjørsbank for betalingsformidlingen.

Hvis vi ser på eksemplet med kortbetalingen innledningsvis i artikkelen, kan vi tenke oss at kunden (privatpersonen) er kunde i bank B, mens forretningen (foretaket) er kunde i bank C. Både bank B og bank C gjør i dette tilfellet opp på nivå 1 i Norges Bank. Den grønne pilen fra privatpersonen til bank B illustrerer hvordan kundens betalingsoppdrag (kortbetalingen) går via bank B til avregningssystemet. Betalingen inngår der sammen

med mange andre betalingsoppdrag i en beregning av alle deltakende bankers netto posisjoner i forhold til de andre deltakerne. Disse posisjonene gjøres opp i oppgjørssystemet ved overføring av midler mellom bankenes konti i oppgjørsbanken. I oppgjørssystemet godskrives således bank C for (blant annet) «vår» kortbetaling. I avregningssystemet overføres også informasjon til bank B sin datasentral, hvor kundekontiene er registrert, om at kundens konto skal debiteres med det aktuelle beløpet. Videre sendes informasjon til bank C sin datasentral om at forretningens konto skal godskrives med det samme beløpet.

Risiko ved deltakelse i betalings-systemet

Det kan innebære betydelig risiko for bankene å delta i betalingsystemet. Risikoen kan deles i kredittrisiko, likviditetsrisiko, juridisk risiko, operasjonell risiko og systemrisiko.

- *Kredittrisikoen* avhenger blant annet av hvorvidt bankene godskrives kundene før de selv har mottatt oppgjør. Hvis en kunde gir sin bank i oppdrag å overføre et beløp til en kunde i en annen bank, og denne banken godskrives sin kunde før den selv har fått oppgjør fra avsenderens bank, vil den kunne bli eksponert for kredittrisiko den ikke selv kan kontrollere omfanget av.

- *Likviditetsrisiko* oppstår som følge av bortfall av forventet likviditetstilførsel på grunn av for eksempel forsinkelser i gjennomføringen av oppgjøret.
- *Den juridiske risiko* er blant annet knyttet til hvilken rettslige status transaksjoner fra eller til en bank som settes under offentlig administrasjon har, eller til hvilket lands rett som skal gjelde for systemer som har deltakere fra flere land.
- *Den operasjonelle risikoen* er risikoen for at datasystemer eller kommunikasjonen mellom dem svikter eller bryter sammen.
- *Systemrisiko* er risikoen for at en deltakers manglende evne til å innfri sine forpliktelser, eller forstyrrelser i systemet, kan medføre at andre deltakere i systemet eller i andre deler av den finansielle infrastruktur får problemer med å innfri sine forpliktelser.

2. Betalingssystemloven

2.1 Hovedtrekk ved loven

Lov om betalingssystemer (betalingssystemloven) 17.12.99 nr 95 trådte i kraft 14.04.00.¹ Loven deler betalingssystemene i interbanksystemer og systemer for betalingstjenester. *Interbanksystemer* er definert som systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Med avregning menes i denne sammenheng omregning av betalingsordrer mellom to eller flere deltakere til en samlet nettoforpliktelse eller nettofordring. Loven innfører en hovedregel med krav om konsesjon for etablering og drift av slike systemer og tilsyn med de systemene som blir godkjent. I tråd med gjeldende ansvarsdeling mellom myndighetsorganene på området, har Norges Bank fått konsesjons- og tilsynsansvaret for interbanksystemene.

Kredittilsynet har fått ansvaret for *systemer for betalingstjenester*. Dette er systemer basert på standardvilkår for overføring av penger fra eller mellom kundekonti i banker og finansieringsforetak når overføringene bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets. De som driver eller ønsker å etablere slike systemer, må nå sende melding til Kredittilsynet, som kan fastsette nærmere krav til blant annet standardisering av avtaler, vilkår og tekniske forhold ved systemene. Ettersom definisjonen av de meldingspliktige systemene er begrenset til overføringer som bygger på bruk av betalingskort, tallkoder og annen selvstendig brukerlegitimasjon, omfatter loven for eksempel ikke sjekk- og blankettgirosystemene, eller elektroniske girerings-tjenester som ikke baserer seg på selvstendig brukeridentifikasjon. Sjekk er for øvrig det eneste betalingsinstrumentet som er regulert i egen lov. Sjekkloven ble vedtatt allerede i 1936.

Formålet med lovreguleringen av interbanksystemene er i første rekke å bidra til at disse systemene organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. I tillegg vil også systemenes betydning for effektiviteten i betalingsformidlingen for øvrig kunne vektlegges. Det skal særlig legges vekt på å motvirke risikoen som følger av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakerne i systemet. Loven skal med andre ord bidra til å redusere muligheten for systemrisiko i betalingssystemene. Det er om lag 8-10 interbanksystemer i Norge i dag, men ikke alle har betydning for den finansielle stabilitet. Norges Bank kan derfor gjøre unntak fra konsesjonsplikten for systemer som har et så begrenset omfang at de ikke antas å ville ha betydning for den finansielle stabiliteten. Slike systemer vil heller ikke underlegges tilsyn etter denne loven, jf. nærmere drøfting i avsnitt 2.2 nedenfor.

Loven setter krav om at et interbanksystem skal ha én operatør som er ansvarlig for etablering og drift av systemet. For å tilfredsstille dette kravet må enkelte av dagens interbanksystemer endre sin organisering, slik at ansvaret for driften fullt ut påhviler én institusjon. For eksempel må det etableres et eget rettssubjekt som kan stå som operatør for den sentrale avregningen som utføres av Bankenes Betalingsentral. Forhold ved rollen som ansvarlig operatør er omtalt i avsnitt 2.3 nedenfor.

Interbanksystemer som er i drift ved lovens ikraft-treden skal søke om konsesjon innen utgangen av inneværende år, men de kan drive videre inntil konsesjon er tildelt. Nye systemer kan ikke etableres uten konsesjon. Det vises til Finansdepartementets forskrift av 13.04.00 om ikrafttredelse og overgangsregler for betalingssystemloven.

Loven skal utfylle, og ikke erstatte bankenes selvregulering på området. Videre vil ansvaret for systemene fremdeles ligge hos konsesjonsinnehaver, og en konsesjonsbehandling innebærer ikke at myndighetene inntar for egenskaper ved for eksempel systemets drift.

2.2 Momenter for avgrensning av konsesjonspliktige systemer

I vurderingen av om et system skal unntas fra konsesjonsplikten skal det særlig legges vekt på systemets betydning for stabiliteten i det finansielle systemet. Mer konkret innebærer dette at man vil vurdere om systemet er organisert slik at eventuelle problemer hos en deltaker mht å innfri sine forpliktelser kan overføres til andre deltakere, slik at også disse får problemer med å innfri sine. I den sammenheng er risikoforhold i systemet som følge av likviditets- og soliditetssvikt sentrale. I tillegg kan det legges vekt på systemets betydning for effektiviteten i og tilliten til betalingssystemet som helhet, samt systemets behov for rettsvern for nettingavtaler² også vil kunne tas i betraktning. Den endelige beslutningen om et system skal omfattes eller unntas fra konsesjonsplikten, vil måtte baseres på en samlet og konkret vurdering hvor det vil bli lagt vekt på om systemet har de egenskaper som beskrives nedenfor.

De potensielle skadevirkningene av at det oppstår problemer, vil i utgangspunktet øke med omsetningen i systemene. *Stor omsetningsverdi* vil derfor være et moment som trekker i retning av konsesjonsplikt. Hvis det i tillegg eksisterer betydelig *kreditt- og likviditetsrisiko* i systemet, skal det underlegges konsesjon og tilsyn. Også systemer med begrenset risikonivå vil normalt omfattes av konsesjonskravene, hvis risikonivået i en ekstrem situasjon vil kunne få store konsekvenser for den finansielle stabiliteten. En slik situasjon kan for eksempel tenkes å oppstå hvis det inntreffer et sammenbrudd i systemets rutiner eller organisering. Videre vil

¹ Loven bygger på Banklovkomisjonens tredje delutredning, NOU 1996 : 24 om betalingssystemer mv. som igjen bygger på flere internasjonale anbefalinger. Videre er EØS-direktivet, «R.dir 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystem og oppgjørssystem for verdipapir» (oppgjørsdirektivet), inkorporert i lovens kapittel 4.

² Jf. omtalen av rettsvern og sikkerhet under avsnitt 2.4

det raskt kunne få store negative samfunnsmessige konsekvenser hvis et *system med mange deltakere* svikter, selv om omsetningen er relativt begrenset. Slike systemer kan likevel ha stor betydning for effektiviteten i og tilliten til betalingssystemene, noe som kan tilsi at de omfattes av konsesjons- og tilsynsordningen.

Også systemer med begrenset omsetning og relativt få deltakere vil omfattes av konsesjonsplikten hvis de er *tilknyttet andre betydelige systemer* på en slik måte at risiko i det lille systemet overføres til de større og viktigere. Slik risikooverføring kan for eksempel oppstå som følge av reglene om når deltakerne påtar seg forpliktelser overfor hverandre.

Det er vanlig å trekke et skille mellom interbanksystemer som avregner og gjør opp interbankforretninger på den ene siden, og systemer for *massebetalinger* på den andre. De langt fleste betalingstransaksjonene er såkalte massebetalinger, som oppstår når publikum benytter sjekker, betalingskort eller ulike former for blankett-, telefon- eller PC-baserte giro-opdrag. Slike betalinger er normalt på relativt begrensede beløp. Selv om antallet overføringer er større, har massebetalingssystemene lavere omsetning enn systemene for interbankforretninger, som for det meste har sitt utgangspunkt i valutahandler, verdipapirhandler eller pengemarkedsforretninger mellom bankene.

Risikoen ved interbankforretningene er likevel ikke nødvendigvis så stor som transaksjonenes størrelse og deltakernes eksponering isolert sett kunne tilsi. Dette skyldes at bankene er kjent med motpartene for transaksjonene og har mulighet til å kontrollere kredittrisikoen. Imidlertid vil slike betalinger ofre være tidskritiske, slik tilfellet er for oppgjør av transaksjoner i tilknytning til verdipapirhandel og valutahandel. Smittevirkningene ved svikt i systemene vil derfor raskt kunne bli svært omfattende gjennom disse markedene. Dette tilsier at *systemer som håndterer tidskritiske interbankforretninger* ikke bør unntas fra konsesjonsplikten.

Bankene påføres passivt eksponering i *systemene for massebetalinger*, for eksempel ved at bedriftskunder selv kan initiere betalingsoppdrag med store beløp inn i massesystemene. Slike transaksjoner vil kunne medføre relativt store eksponeringer, og høy potensiell risiko for betalingsmottakerens bank, dersom systemet ikke er hensiktsmessig og forsvarlig organisert. Videre har disse systemene stor betydning for effektiviteten i, og publikums tillit til betalingssystemene. Svikt i systemer som håndterer korttransaksjoner, som i dag er svært utbredt, kan føre til at publikums tillit til systemene som helhet svekkes. Samlet sett kan derfor systemer for massebetalinger ha *så stor samfunnsmessig betydning* at konsesjons- og tilsynsplikten utløses.

Det vil derimot være mindre behov for konsesjon og tilsyn med interbanksystemer som bare har et mindre antall deltakere, som har begrenset omsetning eller begrenset tilknytning til andre interbanksystemer. Hvis

eksponeringen deltakerne i slike systemer utsettes for, er liten sammenlignet med deres ansvarlige kapital, vil også dette kunne danne grunnlag for unntak fra konsesjonsplikten.

2.3 Operatørrollen

I praksis har det hittil ikke vært tilstrekkelig klart hvem som er hovedansvarlig for interbanksystemene. Lovens krav om at hvert system som omfattes av hovedregelen om konsesjon og tilsyn, skal utpeke én operatør vil klargjøre ansvarsforholdet. Operatøren er gitt ansvaret for å organisere og drive interbanksystemet i samsvar med de rammer som er trukket opp i loven og konsesjonsvilkårene. Det er operatøren som vil være konsesjonsinnehaver, og som blir adressert for eventuelle pålegg. De øvrige deltakerne i systemet skal imidlertid innrette seg etter loven, og skal lojalt bistå operatøren med å drive systemet forsvarlig.

Betalingsystemloven er utformet med tanke på at interbanksystemene er i stadig utvikling. Det forutsettes at operatøren har en sentral rolle i driften av systemene, uten at dette innebærer at operatøren selv må ta initiativ til eller beslutte enhver endring. Det endelige ansvaret for at utviklingen ikke skjer i strid med loven og systemets konsesjon, ligger likevel hos operatøren. I tråd med dette har operatøren plikt til å melde til Norges Bank om betydelige endringer før de iverksettes. Endringene kan gjennomføres hvis sentralbanken ikke har truffet annen beslutning innen 2 måneder etter at meldingen er mottatt. Operatøren skal også suspendere en deltaker som opptrer på en slik måte at fortsatt deltakelse kan true den finansielle stabiliteten. Suspensjonssaker skal så vidt mulig forelegges Norges Bank før endelig beslutning fattes.

I motsetning til for eksempel den svenske implementeringen av oppgjørdsdirektivet, stiller betalingsystemloven ingen spesielle krav til selskapsform. Operatøren kan være organisert som bank, et annet selskap, en selveiende institusjon eller en forening. Loven er heller ikke til hinder for at flere juridiske personer fungerer som operatør for et system i fellesskap. Et slikt samarbeid skal imidlertid skje via ett rettssubjekt, slik at myndighetene kun har én ansvarlig å forholde seg til. Videre kan én operatør drive flere interbanksystemer.

Operatørvirksomheten skal uansett selskapsform ha daglig leder og et styre. I likhet med institusjonslovgivningen krever betalingsystemloven at daglig leder og styremedlemmer oppfyller nødvendige krav til erfaring og hederligandel.

Loven stiller videre krav om at det skal fremgå av avtalen mellom deltakerne hvem som er utpekt som operatør. Denne deltakeravtalen skal følge som vedlegg til konsesjonssøknaden. Operatørens og deltakernes rettigheter og plikter overfor hverandre må også avtales nærmere. Dette gjelder for eksempel vilkår for suspen-

sjon av en deltaker (herunder operatørens behandling av suspensjonssaker), operatørens ansvar for å informere deltakerne om vedtak som er truffet av myndighetene og plikten til å behandle taushetsbelagt informasjon fortlig.

2.4 Rettsvern og sikkerhet

Oppgjørdsdirektivet gir godkjente betalings- og verdipapirsystemer beskyttelse mot juridisk risiko knyttet til insolvens hos en deltaker. Direktivets bestemmelser er hovedsakelig innarbeidet i lovens bestemmelser om rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsvtaler (kapittel 4).

Betalingsystemloven gir systemene mulighet til å etablere rettsvern for sine avregnings- og/ eller oppgjørsvtaler. Et slikt rettsvern medfører at et konkursbo ikke kan hindre at systemet gjør opp transaksjoner fra en insolvent bank, såfremt transaksjonene er lagt inn i systemet før det er fattet vedtak om offentlig administrasjon. Boet kan for eksempel ikke velge å akseptere inngående transaksjoner og samtidig avvise transaksjoner som skal belastes den insolvente banken. Den alminnelige retten boet har etter konkurslovgivningen til fritt å velge hvilke avtaler det vil tre inn i og oppfylle er dermed avskåret. Rettsvern etter betalingsystemloven utvider også deltakernes rett til motregning i konkurs i forhold til hva som følger av alminnelige konkursrettslige regler. Dette skyldes at betalingsystemloven tillater at multilateral avregning og nettooppgjør kan skje i insolvenssituasjoner, i motsetning til dekningsloven, som kun åpner for bilateral motregning.

Hvis rettsvern er etablert, kan således systemet gjennomføre avregning og oppgjør selv om en deltaker er insolvent. For å oppnå rettsvern skal avtalene fastsette tidspunktet for når transaksjoner er lagt inn i systemet og tidspunkt for når retten til å trekke tilbake transaksjoner er bortfalt. Ellers har verdipapirhandelloven regler om rettsvern for avtaler om bilateral avregning av finansielle instrumenter. Dette er generelle bestemmelser som ikke er knyttet til deltakelse i et godkjent interbanksystem.

Avtaler om rettsvern er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig til å få gjennomført et oppgjør med en insolvent deltaker og de solvente deltakerne kan således fremdeles være eksponert for kredittrisiko. Ved å etablere garantier som kan dekke forpliktelsene til den insolvente banken, vil denne risikoen kunne reduseres eller fjernes. Slike garantiordninger kan for eksempel bestå i en felles pool av sikkerheter stilt overfor oppgjørsvbanken. Siden garantiordninger kan bidra til å redusere oppgjørsvrisikoen i et oppgjørssystem tillater nå sparebankloven at sparebanker, i likhet med forretningsbankene, kan stille garanti overfor oppgjørsvbanken. Som konsesjonsmyndighet kan også Norges Bank pålegge interbanksystemene å etablere garantiordninger. Videre

beskytter betalingsystemloven (og oppgjørsvdirektivet) systemet mot krav fra boet om omstøtelse av sikkerhet for eldre gjeld. Dette betyr at konkursboet ikke kan hindre at systemet realiserer slike sikkerheter for å dekke den insolvente deltakerens forpliktelser i oppgjøret.

Loven inneholder også viktige regler for hvilket lands rett som kommer til anvendelse på verdipapirer som kun eksisterer i elektronisk form (dematerialiserte verdipapirer). Disse lovvalgsreglene er relevante for grensekryssende sikkerhetsstillelse, hvor for eksempel sikkerhet overfor et norsk system er registrert i et register som er etablert i et annet EØS-land.

Beskyttelsen mot juridisk risiko knyttet til insolvens hos en deltaker oppnås først når Norges Bank har meldt systemene til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Slik melding vil bli sendt når konsesjonsbehandlingen av interbanksystemet er avsluttet. Et slikt opplegg samsvarer med oppgjørsvdirektivet, som pålegger nasjonal myndighet å «forvisse seg om at systemets regler er formåls-tjenlige» før melding sendes.

2.5 Øvrige konsesjonsvilkår

Lovens konsesjons- og tilsynsordning skal sikre interbanksystemene forutsigbare rammevilkår. Sentrale krav til systemene er nedfelt direkte i loven. Dette gjelder for eksempel kravet om operatør og åpenhet i tilgangskriteriene. Videre krever loven at deltakernes rettigheter og plikter overfor hverandre nedfelles i avtaler. De mest sentrale avtalene er systemenes avregnings- og oppgjørsvtaler, som skal utformes i samsvar med de krav loven stiller. Som konsesjonsmyndighet kan Norges Bank stille andre krav til systemene, herunder kapitalkrav og krav til sikkerhetsstillelse overfor operatør, oppgjørsvbank eller sentral motpart. Slike krav vil måtte basere seg på en konkret vurdering av risikoforholdene i det enkelte system.

Det er særlig viktig at systemet er organisert slik at deltakerne ikke påføres likviditets- eller soliditetssvikt. Som et minimum vil Norges Bank stille krav om at deltakerne kjenner til den faktiske og potensielle risiko i systemet, og at systemet har ordninger for å informere om slike risikoer. Videre skal søknaden presentere resultatene fra en kartlegging av risikonivået i systemet, samt rutinene for håndtering av risikoen.

Det er i denne sammenheng verd å merke seg at betalingsystemloven bygger på internasjonale anbefalinger om organisering og risikohåndtering i interbanksystemer, særlig anbefalingene i rapportene fra BIS. Loven åpner for at Norges Bank, via konsesjons- og tilsynsordningen, sørger for at interbanksystemene oppfyller disse anbefalingene.

2.6 Norges Banks tilsynsoppgaver

Det følger av betalingsystemloven at Norges Bank fører tilsyn med systemer som får konsesjon. Dette

tilsynet kan i noen grad sies å være institusjonsbasert, men det vil være avgrenset til de aktiviteter hos operatøren som er knyttet direkte til interbanksystemet. Det går ellers et skille mellom Norges Banks *systembaserte* tilsyn, og det *institusjonsbaserte* tilsynet som Kredittilsynet har ansvaret for. Det systembaserte tilsynet kan sies å være en konkretisering av sentralbankens tradisjonelle overvåkeransvar for betalingssystemene. Norges Banks tilsyn med systemene skal ikke gripe inn i Kredittilsynets alminnelige institusjonstilsyn over de samme institusjonene.

Det systembaserte tilsynet skal ha som mål å sikre at systemene drives i samsvar med lovens formål og med konsesjonsbetingelsene. Tilsynet vil derfor være fokusert på å sikre at kravene i konsesjonen til blant annet forsvarlige rutiner for håndtering av risiko ved avregning og oppgjør overholdes. Det vil også føres tilsyn med at vesentlige endringer i drift og organisering ikke påvirker risikoforholdene i strid med loven. Norges Bank kan stanse planlagte endringer i systemet eller gi pålegg om justeringer dersom lov eller konsesjon tilsier det.

Konsesjonssøknadene skal som nevnt foran inneholde data fra en kartlegging av risikonivået i systemet. Det konkrete innholdet i disse kartleggingene vil variere fra system til system, men vil normalt omfatte data for gjennomsnittlig daglig bruttoomsetning og maksimale multilaterale og bilaterale posisjoner. Det kan også være aktuelt å relatere posisjonene til deltakernes ansvarlige kapital. Som et konsesjonsvilkår vil systemene bli pålagt periodevis rapportering av sentrale data. Norges Bank kan for øvrig til enhver tid kreve de opplysninger av operatøren som anses nødvendig for å avgjøre om systemet drives i samsvar med loven og konsesjonen.

3. Internasjonale anbefalinger om risikoreduksjon og rettstilstanden i enkelte andre land

Gjennom flere år har det vært bred internasjonal fokus mot risikoen i betalingssystemet, og det har kommet en rekke internasjonale anbefalinger om risikoreducerende tiltak på området. De viktigste anbefalingene er omtalt nedenfor.

3.1 Generelt

I 1990 utga Bank for International Settlements (BIS) «Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries». Rapporten omtales som «Lamfalussy-rapporten»³ og gir anbefalinger om hvilke krav som bør stilles til flervaluta, grensekryssende private avregningssystemer for å redusere risiko. Disse anbefalingene ble fulgt opp av EUs sentralbanksjefkomite, som anbe-

falte at de ble lagt til grunn også for nasjonale betalingssystemer. Lamfalussy-rapporten dannet mønster for blant annet sentralbankenes arbeid med risikoreducerende tiltak i nasjonale betalingssystemer, og ligger til grunn for senere anbefalinger på feltet. Anbefalingene i Lamfalussy-rapporten er videreutviklet i rapporten BIS utga i desember 1999 om hovedprinsipper for betalingssystemer av betydning for finansiell stabilitet. Rapporten omtales som Trundle-rapporten, og prinsippene er omtalt nedenfor i avsnitt 3.2.

Videre utarbeidet European Monetary Institute (EMI – senere Den europeiske sentralbank) en rapport i 1994 om «minimumsstandarder for innenlandske betalingssystemers virkemåte», som har som mål å skape større harmonisering av nasjonale betalingssystemer i EU. Systemene bør blant annet bygge på åpne og objektive tilgangskriterier og åpningstidene bør harmoniseres. EMI anbefalte også at det ble etablert nasjonale bruttooppgjørssystemer.

3.2 BIS' hovedprinsipper for betalingssystemer av betydning for finansiell stabilitet

Blant annet som følge av problemene som fulgte krisen i Sørøst-Asia i slutten av 90-årene har BIS utarbeidet en rapport om «Core principles for systemically important payment systems». Den første delen av rapporten ble lagt fram i desember 1999 og omtales som «Trundle-rapporten», siden John Trundle fra Bank of England ledet arbeidet med den. Del I av rapporten nedfeller 10 prinsipper som viktige betalingssystemer skal tilfredsstille (se egen ramme). Del II er planlagt utgitt i løpet av sommeren 2000 og skal inneholde en nærmere beskrivelse av tolkningen og implementeringen av de 10 prinsippene.

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe med deltakere fra 23 sentralbanker, og avspeiler således en bred internasjonal enighet om hvilke krav sentrale betalingssystemer bør tilfredsstille. Rapporten er utformet slik at den kan anvendes av land som befinner seg på ulike utviklingsnivåer, blant annet de såkalte fremvoksende markeder. Dette innebærer ikke at rapporten er mindre relevante for land med utviklede betalingssystemer, slik som i Norge. Bakgrunnen for rapporten er behovet for å styrke den internasjonale finansielle infrastruktur, med utgangspunkt i at sikre og effektive betalingssystemer er viktige for den finansielle stabilitet.

Trundle-prinsippene bygger i stor grad på anbefalingene fra Lamfalussy-rapporten fra 1990. Det er imidlertid gjort noen utvidelser, blant annet er det tatt inn fire nye prinsipper: nr 4, 6, 8, og 10. Dessuten inneholder Trundle-rapporten også fire anbefalinger om hvordan sentralbankene skal følge opp prinsippene. Trundle-rapporten gjelder videre for alle betalingssystemer med

³ Lamfalussys anbefalinger samsvarer i hovedsak med prinsippene nr 1, 2, 3, 5,7 og 9 i BIS rapporten fra desember 1999 (Trundle-prinsippene). Trundle-prinsippene er gjengitt i egen ramme.

betydning for den finansielle stabilitet, herunder nasjonale systemer, mens anbefalingene i Lamfalussy-rapporten i utgangspunktet var begrenset til flervaluta grenseoverskridende private nettingsystemer. Trundle-rapporten vektlegger videre i større grad behovet for å foreta en avveining mellom hensynet til effektivitet og hensynet til å redusere risiko i betalingssystemene. Det understrekes i rapporten at systemene må tilfredsstillende strenge krav til risikokontroll, mens det samtidig er viktig å begrense kostnadene, fordi dette blant annet har betydning for å kunne tilby effektive betalingstjenester.

Samlet sett kan det sies at prinsippene i Trundle-rapporten fremstår som mer fleksible enn Lamfalussy-anbefalingene, særlig med hensyn til å akseptere ulike alternativer for å redusere risiko og utøve risikokontroll. Dette må ses i sammenheng med de erfaringer man har gjort med utvikling av for eksempel nettooppgjørssystemer med flere oppgjør gjennom dagen, som har redusert risikoen og som er mindre likviditetskrevede enn bruttosystemer.

3.3 Sammenlikning av betalingsystemloven og Trundle-prinsippene

Det er stor grad av samsvar mellom intensjonene med betalingsystemloven og anbefalingene og prinsippene i Trundle-rapporten. For det første er det sammenlignbare avgrensninger mht hvilke systemer som omfattes. Som beskrevet tidligere er det som hovedregel kun systemer med betydning for den finansielle stabilitet som omfattes av lovens konsesjons- og tilsynsordning. Trundle-prinsippene gjelder på sin side systemer som betegnes som systemically important payment systems. Dette er systemer som, dersom det oppstår problemer i dem, vil kunne true stabiliteten i pengemarkedene eller andre innenlandske eller internasjonale finansielle markeder.

Etter det andre Trundle-prinsippet skal deltakerene være kjent med den risiko de påtar seg ved deltakelse, og det tredje går på systemets prosedyrer for styring av kreditt- og likviditetsrisiko. Disse prinsippene korresponderer med kravet i betalingsystemloven om at systemene skal ha tiltak for å begrense risiko som følge av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakerne i systemet. Bestemmelsen er i samsvar med tilsvarende Lamfalussy-standarder.

Det syvende Trundle-prinsippet, krav om beredskapsordninger som sikrer gjennomføring av oppgjør, kan sammenlignes med lovens krav om tiltak som sikrer teknisk drift og beredskap for driftsavbrudd. Også det niende Trundle-prinsippet, krav til objektive og offentlig tilgjengelige tilgangskriterier, finner vi igjen i betalingsystemloven. Til slutt vil kravene om én operatør i betalingsystemloven tilfredsstillende det tiende prinsippet om organiseringen av betalingssystemet.

Hovedprinsipper for betalingssystemer som er av betydning for den finansielle stabilitet – Trundle-prinsippene

- I. Systemet skal ha en velfundert rettslig basis i alle berørte jurisdiksjoner
- II. Den finansielle risiko som er forbundet med deltakelse i systemet, skal være kjent og forstått av den enkelte deltaker.
- III. Systemet skal ha klart definerte prosedyrer for håndtering av kreditt- og likviditetsrisiko, som angir de respektive ansvarsområder for operatøren og deltakerne, og som gir nødvendige insentiver til å håndtere og beherske disse risikoene.
- IV. Systemet skal ha omgående endelig oppgjør på valuteringsdagen, fortrinnsvis i løpet av dagen, og senest ved dagens slutt.*
- V. Et system der det foretas multilateral netting skal, som et minstekrav, være i stand til å sikre et korrekt daglig oppgjør, selv om deltakeren med den største enkeltstående oppgjørforpliktelsen ikke klarer å gjøre opp for seg.*
- VI. Oppgjøret skal fortrinnsvis foretas ved bruk av fordringer på sentralbanken. Dersom andre aktiva blir brukt, skal de ha liten eller ingen kredittrisiko.
- VII. Systemet skal være sikkert og operasjonelt pålitelig og ha beredskapsløsninger som sikrer gjennomføringen av det daglige oppgjøret dersom det ordinære systemet ikke fungerer.
- VIII. Systemet skal kunne tilby effektive og praktiske betalingsløsninger.
- IX. Systemet skal ha objektive og offentlig tilgjengelige kriterier for deltakelse som muliggjør rettferdig og åpen tilgang.
- X. Systemet skal ha en effektiv, klar og oversiktlig organisering.

Sentralbankens ansvar for gjennomføringen av hovedprinsippene

1. Sentralbanken skal klart definere sine mål for betalingssystemet, og den skal offentliggjøre sin rolle og sine viktigste retningslinjer for betalingssystemer som er av betydning for den finansielle stabilitet.
2. Sentralbanken skal sørge for at de betalingssystemer den selv driver, er i samsvar med hovedprinsippene.
3. Sentralbanken skal føre tilsyn med at betalingssystemer den ikke selv driver, overholder hovedprinsippene, og den skal ha fullmakt og mulighet til å foreta slikt tilsyn.
4. Sentralbanken skal, i arbeidet med å gjennomføre hovedprinsippene, samarbeide med andre sentralbanker og andre relevante innenlandske og utenlandske myndigheter.

* Betalingssystemer som er av betydning for den finansielle stabilitet skal søke å overgå minimumskravene i disse to prinsippene

Dessuten gir Trundle-rapporten også anbefalinger om hvilket ansvar sentralbankene har for å bidra til at betalingssystemer med betydning for den finansielle stabilitet tilfredsstiller prinsippene. Denne anbefalingen bygger på at sentralbanken skal ha et overvåkeransvar over systemene. Betalingssystemloven konkretiserer dette ansvaret, idet loven gir Norges Bank eksplisitt myndighet over systemene.

3.4. Oppgjørskravdirektivet

Oppgjørskravdirektivet bidrar til at betalings- og verdipapirsystemene har en sikker rettslig basis. Det har som mål å redusere juridisk risiko knyttet til deltakelse i systemene, bidra til finansiell stabilitet og til å styrke det indre marked innen EØS. Videre skal det lette gjennomføringen av ESBs pengepolitikk.

De mest sentrale bestemmelsene i direktivet er indirekte omtalt i avsnitt 2.4, om betalingssystemloven og rettsvern og sikkerhet, og det vises derfor til omtalen der. Direktivet gjelder både for nasjonale og grensekryssende betalings- og verdipapirsystemer, men er begrenset til systemer som er etablert innen EØS og meldt til EU-kommisjonen eller ESA. Medlemsstatene er pålagt å «forvisse seg om at systemets regler er formålstjenelige» før det meldes. Dette skal ikke forstås slik at EØS-statene må innføre fullt utviklede konsekvens- og tilsynsordninger, men direktivet åpner for at slike ordninger kan etableres. Verken ESA eller Kommisjonen kan overprøve nasjonal godkjenning av systemene.

Fristen for å implementere direktivet i nasjonal rett løp ut 11.12.99, og de fleste EØS-landene har nå nasjonale regler på plass. De nordiske landene har til en viss grad harmonisert gjennomføringen av direktivet i sin lovgivning, på basis av et samarbeid initiert av Nordisk Råd våren 1998.

EU-kommisjonen har i løpet av vinteren inneværende år kartlagt hvilke systemer EØS-landene planlegger å melde. Det synes som de fleste vil melde sentralbankenes oppgjørssystemer og de RTGS-systemene som er knyttet mot dem, samt de viktigste verdipapirsystemene.

3.5. Rettstilstanden i andre land

Canada vedtok allerede i 1996 *Payment and Settlement Act*, som har mange likhetstrekk med den norske betalingssystemloven. De systemene som kan ha betydning for finansiell stabilitet, vil etter beslutning fra det canadiske finansdepartementet bli underlagt tilsyn av den canadiske sentralbanken. Formålet med loven er å redusere systemrisikoen. I denne sammenheng kan sentralbanken blant annet pålegge systemene løpende rapportering om relevante risikoforhold, gi pålegg om endringer i avtaler og systemer og foreta inspeksjoner. Systemene skal som hovedregel som et minimum opp-

fylle anbefalingene i Lamfalussy-rapporten. Den canadiske loven etablerer også rettsvern for systemenes avtaler om avregning og oppgjør.

Den australske *Payment System and Settlement Act* av 1998 legger forvaltningsmyndighet over betalingssystemene til et eget styre i den australske sentralbanken. Formålet med loven er å fremme finansiell stabilitet, effektiviteten i betalingssystemet og konkurransen i betalingsformidlingen. Sentralbanken kan beslutte at et betalingssystem skal omfattes av tilsyn, og kan blant annet stille krav til disse systemenes tilgangskriterier og til organiseringen av systemene. Sentralbanken kan også pålegge systemene rapporteringsplikt. Australia har videre vedtatt en egen lov om avregning og oppgjør i betalingssystemene. De systemene som godkjennes av sentralbanken, kan få vern for sine nettingavtaler og beskyttelse mot virkninger av konkursåpning.

Danmark har gjennomført oppgjørskravdirektivet ved endringer i *lov om verdipapirhandel*, som er gjort gjeldende for både interbank- og verdipapirsystemer. De førstnevnte systemene kan registreres hos Finanstilsynet hvis de ikke anses for å være en risiko for den finansielle stabilitet. Finanstilsynet kan stille de krav til systemene som er nødvendige for å oppfylle oppgjørskravdirektivets mål om å trygge den finansielle stabilitet. Verdipapirhandelloven har i flere år vernet avtaler om multilateral netting og disse bestemmelsene videreføres. Finanstilsynet skal godkjenne avtalene. Endringene i verdipapirhandelloven trådte i kraft i mai 2000.

Den svenske *lag om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden*, som inneholder de fleste bestemmelsene i oppgjørskravdirektivet, trådte i kraft 1. januar 2000. Både interbank- og verdipapirsystemer godkjennes av Finansinspektionen etter uttalelse fra Riksbanken. Tilsynet med systemene skal utøves av Finansinspektionen. Loven krever at systemene skal utpeke en administrator, som kan være clearingorganisasjon, sentral verdipapirforvalter, eller foretak med tillatelse etter bankrørelseslagen.

I Finland er oppgjørskravdirektivet innført i *lag om vissa villkor vid värdepappers- och valutahandel samt avvecklingsystem*. Systemene skal registreres hos Finansministeriet, som skal påse at systemene er innrettet i samsvar med lovens krav og med oppgjørskravdirektivet. Videre skal Finlands Bank og Finansinspektionen uttale seg før melding sendes til EU-kommisjonen.

Også Island har gjennomført direktivet i nasjonal rett.

Etter vedtektene for Det europeiske sentralbanksystem skal Den europeiske sentralbanken (ESB) og sentralbankene i EU bidra til et effektivt og velfungerende betalingssystem, og ESB har myndighet til å gi pålegg og utforme reguleringer for å sikre et effektivt og velfungerende betalingssystem innenfor EU og i forhold til andre land. ESB overvåker for eksempel Euro1 som er et avregningssystem for betalinger i Euro som drives av Den europeiske bankforening (European Banking

Assosiation - EBA). ESB overvåker også de nasjonale RTGS-systemene som inngår i bruttooppgjørssystemet TARGET, samt SWIFT som er et system for overføring av finansielle transaksjoner.

4. Oppsummering

Det er lang tradisjon for å gi sentralbanker et såkalt overvåkeransvar over betalingssystemene, men svært få av dem har hatt kompetanse til å pålegge systemene å gjennomføre endringer. Sentralbankene har dermed i første rekke utøvet sitt ansvar på området via sin rolle som øverste oppgjørspartner. Dette har også vært tilfellet for Norges Bank, som etter den gjeldende sentralbankloven skal bidra til å «fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet.»

I de siste ti årene har det vært økt fokus på betalingssystemenes betydning for den finansielle stabilitet og for samfunnsøkonomien for øvrig. Det er avdekket at svak organisering av systemene kan påføre deltakerne uønsket likviditets- og kredittrisiko. Dessuten har det eksistert betydelig juridisk risiko blant annet som følge av at lovgivningen i de fleste land ikke har gitt systemene nødvendig vern i insolvenssituasjoner.

Da BIS i 1990 utga Lamfalussy-rapporten ble denne en grunnsten i arbeidet med risikoreduksjon i betalingssystemene. Anbefalingene i rapporten ble benyttet som standarder for mange sentralbanker og private systemer. Den dannet også grunnlaget for nærmere lovregulering av systemene, blant annet i Canada. I Trundle-rapporten fra 1999 har BIS videreutviklet anbefalingene fra 1990, og rapporten understreker sentralbankenes overvåkeransvar over systemene. Videre begynte EU sitt arbeid med oppgjørskomiteen blant annet som et resultat av at Lamfalussy-rapporten avdekket behov for å etablere et bedre rettslig fundament for systemene. Direktivet kan sies å ha medført økt offentligrettslig regulering av betalingssystemene innenfor EØS området. For å oppnå den beskyttelsen som direktivet gir skal systemet underlegges form for nasjonal godkjenning. Direktivet pålegger likevel ikke EØS-statene å etablere en fullt utviklet konsesjons- og tilsynsordning, slik betalingssystemloven innfører i Norge.

Totalt sett samsvarer formålet med betalingssystemloven godt med de internasjonale anbefalingene på feltet. Innføringen av konsesjons- og tilsynsmyndighet for betalingssystemer gjør Norges Bank til den første nordiske sentralbanken som har fått slikt eksplisitt ansvar over systemene. Trundle-rapporten har ført til at flere sentralbanker nå vurderer hvordan de best kan medvirke til at systemene innrettes i samsvar med rapportens anbefalinger, og om sentralbankene har tilstrekkelig lovgrunnlag for beslutningskompetanse. Det kan derfor ikke utelukkes at rapporten på sikt kan føre til at flere land vil tydeliggjøre sentralbankens ansvar over systemene i retning av den norske løsningen.

Innledningsvis ble det gitt en oversikt over de risikofaktorene deltakelse i et betalingssystem kan innebære. Trundle-prinsippene gir retningslinjer for hvordan man skal håndtere disse faktorene. Gjennom konsesjons- og tilsynsmyndigheten har Norges Bank fått eksplisitt myndighet til å gi systemene pålegg for å redusere risikoene og dermed innrette systemene i samsvar med prinsippene.

Referanser:

BIS 1990 Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries

BIS 1999 Core principles for systemically important payment systems

EMI 1992 Issues of Common Concern to EC Central Banks in the Field of Payment Systems

EMI 1993 Minimum Common Features for Domestic Payment Systems

Lov om betalingssystemer m.v. 17.12.99 nr 95, NOU 1996:24 Betalingssystemer m.v.,

Ot prp nr 96 (1998-99) Om lov om betalingssystemer m.v., Innst O nr 13 (1999-2000) Innstilling fra finanskomiteen om lov om betalingssystemer m.v.

R.dir. 98/26/EF av 19.05.98 om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapir

Australia 1998 : Payment Systems (Regulation) Act, Payment Systems and Netting Act

Canada 1997: Guideline Related to Bank of Canada; Oversight Activities under the Payment Clearing and Settlement Act

Danmark 2000 : Lov om ændring af lov om værdipapirhandel m.v.

Finland 1999 : Lag om vissa villkor vid värdepappers- och valutahandel samt avvecklingsystem

Sverige 2000 : Lag om system för avveckling av förpliktelse på finansmarknaden