



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Kvalifiserte eiere i finansforetak

Forslag til lov- og forskriftsendringer

15. juni 2026



1. Innledning	3
2. Kort om EFTA-domstolens dom og pågående traktatbruddsak om eierprøving	4
2.1. Dommen i EFTA-domstolen	4
2.2. Åpen traktatbruddsak	5
3. Eierprøving	5
3.1. Eierprøving ved tildeling av konsesjon	5
3.1.1. Gjeldende rett	5
3.1.2. EØS-retten	6
3.1.3. Finanstilsynets vurdering	7
3.2 Eierprøving ved etterfølgende erverv	9
3.2.1 Innledning	9
3.2.2 Nektelse av tillatelse til å erverve kvalifiserte eierandeler i finansforetak	9
3.3 Pålegg og tvangstiltak	10
3.3.1 Gjeldende rett	10
3.3.2 EØS-rett	10
3.3.3 Finanstilsynets vurdering	12
4 Økonomiske og administrative konsekvenser	13
5 Utkast til lovendringer	13

1. Innledning

Finanstilsynet mottok 20. mars 2024 et oppdrag fra Finansdepartementet, der Finanstilsynet ble bedt om å vurdere og eventuelt utarbeide et høringsnotat om finansforetakslovens regler om erverv av kvalifiserte eierandeler i finansforetak. Oppdraget ble imidlertid stilt i bero i påvente av EFTA-domstolens behandling av to traktatbruddsaker reist av EFTA Surveillance Authority (ESA) mot Norge som gjaldt spørsmål om finansforetakslovens regler og forvaltningspraksis knyttet til etterfølgende erverv av kvalifiserte eierandeler i finansforetak var i tråd med relevante EU-direktiver. Dom i de to traktatbruddsakene falt 1. september 2025.¹

I tillegg har ESA truffet beslutning om en sak om påstått traktatbrudd mot Norge som foreløpig ikke sendt til EFTA-domstolen². Denne saken gjelder blant annet eierprøving på tidspunktet for tildeling av tillatelse som finansforetak. ESA anfører at det er i strid med EØS-avtalen å opprettholde en forvaltningspraksis om at ingen enkeltaksjonær som hovedregel kan eie mer enn 20–25 prosent av aksjene i et finansforetak, samt ha et lovbestemt konsesjonskrav om at tre firedeler av aksjekapitalen i banker og forsikringsforetak skal tegnes uten fortrinnsrett for aksjonærer eller andre (se finansforetaksloven § 3-3). Etter det Finanstilsynet kjenner til er saken foreløpig ikke tatt opp til behandling i EFTA-domstolen. Se omtale av saken i punkt 2.2 nedenfor.

Finanstilsynet mottok 13. januar 2026 et endret mandat fra Finansdepartementet, der Finanstilsynet er bedt om å utrede følgende:

"Finansdepartementet ber om at Finanstilsynet, i lys av EFTA-domstolens avgjørelse og den åpne traktatbruddsaken med ESA, vurderer og utreder om det er behov for endringer i reglene i finansforetaksloven og finansforetaksforskriften om eierspredning og eierprøving, hhv. ved konsesjonstildelingen og ved etterfølgende erverv, samt i eventuelle andre regler med tilknytning til disse sakene. Finansdepartementet ber samtidig om at Finanstilsynet også vurderer om det bør fastsettes regler om kreditt og andre forretningsmessige forbindelser mellom et finansforetak og eiere av kvalifiserte eierandeler i foretaket."

Fristen for oppdraget er 15. juni 2026.

Dette høringsnotatet behandler bare den delen av utredningsoppdraget som gjelder regler om eierprøving. Den delen som gjelder vurdering av behovet for å regulere forretningsmessige forbindelser mellom finansforetak og kvalifiserte eiere, vil i henhold til avtale med Finansdepartementet bli behandlet i et eget høringsnotat på et senere tidspunkt.

I tillegg til å vurdere om det bør gjøres endringer i finansforetaksloven i lys av EFTA-domstolens avgjørelse, samt den pågående traktatbruddsaken om eierprøving ved tildeling av tillatelse, har Finanstilsynet også vurdert om det kan være behov for andre justeringer i regelverket om eierprøving. Finanstilsynet -viser til forholdene som er påpekt i utredningen om norske eierprøvningsregler utarbeidet av professor Tarjei Bekkedal i 2019³ på oppdrag fra

¹<https://eftacourt.int/download/24-24-judgment/?wpdmdl=10923>

²

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/College%20Decision%20114%2024%20COL%20-%20Court%20referral%20-%20Norway%20-%20Own-initiative%20case%20concerning%20authorisation%20rules%20and%20pra.pdf>

³

https://www.regjeringen.no/contentassets/5d5ca406a34c4f03b118f115858277ae/2019_utredning_egnetetsproving_av_store_eiere_i_finansforetak.pdf

Finansdepartementet og som Finanstilsynet ble bedt om å vurdere nærmere i oppdraget fra 20. mars 2024.

I høringsnotatet gis det i punkt 2 en kort omtale av dommen i EFTA-domstolen og den åpne traktatbruddsaken. I punkt 3.1 behandles ulike problemstillinger knyttet til eierprøving i forbindelse med tildeling av tillatelse. Problemstillingen knyttet til etterfølgende erverv omtales i punkt 3.2. Regler om pålegg og tvangstiltak som kan benyttes overfor kvalifiserte eiere omtales i punkt 3.3. Økonomiske og administrative konsekvenser fremgår av punkt 4 og forslag til lovendringer fremgår av punkt 5.

2. Kort om EFTA-domstolens dom og pågående traktatbruddsak om eierprøving

2.1. Dommen i EFTA-domstolen

Saken gjaldt om Norge hadde oppfylt sine forpliktelser etter EØS-retten ved gjennomføringen og praktiseringen av reglene om etterfølgende erverv av kvalifiserte eierandeler i finansforetak, etter direktiv 2013/36/EU (heretter omtalt som kapitalkravsdirektivet eller CRD) og direktiv 2009/138/EF (heretter omtalt som solvens II-direktivet). ESA anførte at direktivene innebærer fullharmoniserte kriterier for myndighetenes vurdering av slike erverv, og at Norge hadde brutt EØS-retten. Det ble anført at finansforetaksloven § 6-3 andre ledd var gjennomført i strid med direktivene og at det samme gjaldt forvaltningspraksis som innebar at erverv av kvalifiserte eierandeler i banker og forsikringsforetak over 25 prosent normalt ble nektet uten en konkret vurdering basert på vurderingskriteriene i direktivene.

EFTA-domstolen avsa dom 30. september 2025, i sak E-24/24, med følgende domsslutning⁴:

1. *"Declares that, by maintaining in force Section 6-3(2), in particular its first sentence and provisions (c) and (d) thereof, of the Act of 10 April 2015 No 17 on financial institutions and financial groups, Norway has failed to fulfil its obligations under Article 22(8) and Article 23(1) and (2) of Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, as amended by Directive 2019/878, and Article 58(7) and Article 59(1) and (2) of Directive 2009/138/EC on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II).*
2. *Declares that, by maintaining in force an administrative practice which requires the approval of national authorities for the acquisition of 25 per cent or more of voting rights or capital in credit institutions and insurance undertakings and which assesses such acquisitions on the basis of a presumption against granting approval rather than on the basis of the criteria set out in Article 23(1) of Directive 2013/36/EU and Article 59(1) of Directive 2009/138/EC, Norway has failed to fulfil its obligations under Articles 22 and 23 of Directive 2013/36/EU, as amended by Directive 2019/878, and Articles 57 to 59 of Directive 2009/138/EC.*
3. *Orders Norway to bear the costs of the proceedings."*

Norge ble følgelig dømt for at gjennomføringen av finansforetaksloven § 6-3 var i strid med EØS-retten og for forvaltningspraksisen som begrenset størrelsen på eierandeler i norske banker og forsikringsforetak uten at dette var direkte knyttet til vurderingskriteriene i direktivene.

I dommen påpekes det at direktivenes bestemmelser om etterfølgende erverv er fullharmoniserte og uttømmende og at det ikke kan oppstilles andre krav enn det som fremgår av direktivene. EFTA-domstolens vurderinger følger av side 14 flg. i dommen.

⁴ <https://eftacourt.int/download/24-24-judgment/?wpdmdl=10923>

2.2. Åpen traktatbruddsak

ESA College traff 10. juli 2024 beslutning i en åpen traktatbruddsak mot Norge (sak 80996⁵ med påstand om at finansforetaksloven § 3-3 andre ledd første punktum og praktisering av regler som begrenser enkeltaksjonærer å eie mer enn 25 prosent av aksjene i banker og forsikringsforetak, er i strid med EØS-avtalen artikkel 31 og 40.

ESA mener at Norge, ved å opprettholde både en administrativ praksis der ingen enkeltaksjonær som hovedregel kan eie mer enn 20–25 prosent i finansforetak, og en lovregel om at tre firedeler av aksjekapitalen i banker og forsikringsforetak skal tegnes uten fortrinnsrett, har opprettholdt restriksjoner på etableringsfriheten og kapitalbevegelsene i strid med EØS-avtalen. Etter ESAs syn er tiltakene ikke tilstrekkelig underbygget, ikke egnet eller konsistente nok til å oppnå de påberopte formålene, og går uansett lenger enn nødvendig fordi mindre inngripende alternativer foreligger.

ESA har lagt ned følgende påstand:

1. *"Proceedings should be commenced before the EFTA Court to seek a declaration that, by maintaining in force an administrative practice whereby no single shareholder is, as a main rule, allowed to own more than 20-25 percent of the total shares in financial undertakings, as well as a rule according to which three quarters of the share capital in a bank or an insurance company shall be subscribed by capital increase without any preferential rights for shareholders or others, such as the rule in Section 3-3 second paragraph of the Financial Undertakings Act, Norway has failed to fulfil its obligations under Articles 31 and/or 40 of the EEA Agreement."*

ESA har foreløpig ikke sendt saken over til EFTA-domstolen.

3. Eierprøving

3.1. Eierprøving ved tildeling av konsesjon

3.1.1. Gjeldende rett

Finansforetaksloven § 3-3 lyder som følger:

"§ 3-3. Eierforhold

(1) Departementet skal kjenne identiteten til eierne i foretaket og være overbevist om at eiere av kvalifiserte eierandeler er egnet til å inneha slike eierandeler og utøve slik innflytelse i foretaket som eierandelene gir grunnlag for. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som nevnt i § 6-1 første ledd, jf. § 6-1 fjerde og femte ledd.

(2) Tre firedeler av aksjekapitalen i bank eller forsikringsforetak skal være tegnet ved kapitalforhøyelse uten fortrinnsrett for aksjeeiere eller andre. Når det i stiftelsesdokumentet er opplyst at stifterne eller andre har ervervet eller skal erverve et antall aksjer, kan slike aksjer ikke avhendes før foretaket har offentliggjort årsregnskapet for det første hele driftsåret.

(3) Departementet kan gjøre unntak fra kravet om offentlig tegning av aksjekapitalen ved kapitalforhøyelse som nevnt i annet ledd. Departementet kan også samtykke i at hele aksjekapitalen blir tegnet av foretak i et finanskonsern som banken eller

5

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/College%20Decision%2020114%202024%20COL%20-%20Court%20referral%20-%20Norway%20-%20Own-initiative%20case%20concerning%20authorisation%20rules%20and%20pra.pdf>

forsikringsforetaket skal inngå i, eller av tre eller flere banker som i fellesskap har stiftet banken."

Som kvalifisert eierandel regnes en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene i finansforetaket, eller som for øvrig gir adgang til å utøve en vesentlig innflytelse i ledelsen av foretaket og dets virksomhet, jf. finansforetaksloven § 6-1 første ledd tredje punktum.

Tillatelse til å etablere og drive virksomhet som finansforetak skal nektes dersom vilkårene i §§ 3-3 til 3-5 ikke er oppfylt, jf. finansforetaksloven § 3-2 andre ledd bokstav b.

3.1.2. EØS-retten

Kravene til eierprøving av aksjonærer og selskapsdeltagere på konsesjonstidspunktet er for kredittinstitusjoner regulert i CRD artikkel 14. Tilsvarende bestemmelser for forsikringsforetak er regulert i solvens II-direktivet artikkel 24, for betalingsforetak og e-pengeforetak i PSD2⁶ artikkel 11 nr. 6, jf. E-pengedirektivet⁷ (EMD) artikkel 3 nr. 1. EMD følger i all hovedsak bestemmelsene som gjelder for betalingsforetak.⁸

Både CRD artikkel 14 og solvens II-direktivet artikkel 24 skiller mellom opplysninger som tilsynsmyndighetene skal motta om hvem som er eiere, og hvilke vurderinger tilsynsmyndigheten skal foreta av kvalifiserte eiere. CRD artikkel 14 nr. 1 stiller krav om at myndighetene ikke skal gi tillatelse som kredittinstitusjon hvis det ikke er gitt opplysninger om hvem som er direkte og indirekte kvalifiserte eiere og størrelsen på eierandelene. I tilfeller der ingen skal ha kvalifiserte eierandeler skal det opplyses om navnene på de 20 største eierne. I solvens II-direktivet artikkel 24 nr. 1 er det krav om at myndighetene ikke skal gi tillatelse som forsikringsforetak hvis det ikke er gitt opplysninger om hvem som er direkte og indirekte kvalifiserte eiere og størrelsen på eierandelene. Det samme gjelder etter PSD2 artikkel 5 bokstav m.

Etter CRD artikkel 14 nr. 2 skal myndighetene avslå søknaden hvis de ut fra hensynet til å sikre en sunn og forsvarlig ledelse av kredittinstitusjonen, ikke er overbevist om at aksjeeierne eller deltakerne er egnet i samsvar med kriteriene i artikkel 23 nr. 1⁹. Etter solvens II-direktivet artikkel 24 nr. 1 fremgår det at søknaden om tillatelse skal avslås hvis myndighetene ikke er overbevist om at eierne er egnet. Det samme fremgår av PSD2 i artikkel 11 nr. 6.

Konsesjonsbestemmelsene i CRD, del III, suppleres av kommisjonens delegerede forordning (EU) 2022/2580¹⁰, som presiserer hvilke opplysninger en konsesjonssøknad skal inneholde. Artikkel 8 og 9 i kommisjonsforordningen omhandler hvilke opplysninger som skal gis om eiere i foretaket. Kommisjonsforordningen er gjennomført i norsk rett¹¹. Solvens II-direktivet og PSD2/EMD suppleres ikke av tilsvarende kommisjonsforordninger.

Konsesjonsbestemmelsene i CRD og solvens II-direktivet er i utgangspunktet minimumsharmoniseringsbestemmelser, men det må imidlertid vurderes konkret om noen bestemmelser likevel er fullharmonisert eller om det er i overenstemmelse med EØS-forpliktelsene å fastsette strengere regler enn det som fremgår av direktivene. PSD2 og EMD er i sin helhet fullharmoniserte.

⁶ Direktiv 2015/2366/EU

⁷ Direktiv 2009/110/EF

⁸ EMD artikkel 3 nr. 1: PSD2 gjelder for artikkel 5, artikkel 11-17, artikkel 19 nr. 5 og 6 og artikkel 20-31.

⁹ <https://lovdata.no/pro/static/NLX3/3201910878.pdf>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2580>

¹¹ Se CRR/CRD-forskriften § 2 andre ledd nr. 63.

3.1.3. Finanstilsynets vurdering

3.1.3.1 Kjennskap til eierne

Det fremgår av finansforetaksloven § 3-3 første ledd at "departementet skal kjenne identiteten til eierne i foretaket". Denne opplysningsplikten om eierne må ikke blandes med selve eier vurderingen av de kvalifiserte eierne. Se nærmere i punkt 3.1.3.2 nedenfor. Bestemmelsen må leses i sammenheng med kravet i finansforetaksloven § 3-1 andre ledd bokstav a om at det i søknaden skal opplyses om eier- og ledelsesforhold etter etableringen.

Kravet i finansforetaksloven § 3-3 første ledd om at konsesjonsmyndigheten skal kjenne identiteten til alle eierne synes å gå noe lengre enn CRD artikkel 14 nr. 1, som begrenser seg til opplysningsplikt om direkte og indirekte kvalifiserte eiere eller de 20 største eierne hvis det ikke er kvalifiserte eiere. Etter solvens II-direktivet artikkel 24 nr.1 skal det bare opplyses om kvalifiserte eiere. Det samme gjelder etter PSD2 og EMD.

Finanstilsynet kan ikke se at forarbeidene til finansforetaksloven omtaler bakgrunnen for ordlyden i § 3-3 første ledd om kjennskap til eierne. Etter Finanstilsynets vurdering er ikke CRD og solvens II-direktivet til hinder for en bestemmelse om at myndighetene skal kjenne identiteten til flere eiere enn det direktivene angir. Bakgrunnen er at direktivbestemmelsene om kjennskap til eierne er minimumsharmoniseringsbestemmelser i nevnte direktiver. Når det gjelder betalingsforetak og e-pengeforetak åpner ikke PSD2 og EMD for en strengere regulering.

Etter Finanstilsynets vurdering er det imidlertid ikke alltid nødvendig å kjenne identiteten til alle eierne, noe som tilsier at det ikke bør være behov for å stille krav om dette i alle konsesjonssaker. Hvis det skulle være behov for ytterligere opplysninger om eiere eller initiativtakere for å kunne behandle søknaden, vil dette kunne etterspørres av Finanstilsynet i medhold av finansforetaksloven § 3-1 andre ledd første punktum. For kredittinstitusjoner stiller uansett den delegerede kommisjonsforordningen (EU) 2022/2580 i artikkel 8 og 9 jf. bilag II nr. bokstav a krav om at søker om tillatelse skal utarbeide et diagram som gir oversikt over foretakets aksjonærstruktur, herunder fordelingen av kapital og stemmerettigheter.

Finanstilsynet foreslår derfor at bestemmelsen i finansforetaksloven § 3-3 første ledd endres slik at den er i samsvar med utformingen av CRD artikkel 14. nr. 1. Dette vil også være uproblematisk etter Solvens II-direktivet. Se forslag til finansforetaksloven § 3-3 første ledd. For betalingsforetak og e-pengeforetak kan det gjøres det i finansforetaksforskriften §§ 2-1 og 2-7 unntak fra finansforetaksloven § 3-3 første ledd andre punktum.

3.1.3.2 Vurdering av kvalifiserte eiere

Det fremgår videre av finansforetaksloven § 3-3 første ledd at departementet skal være overbevist om at eiere av kvalifiserte eierandeler er egnet til å inneha og utøve slik innflytelse i foretaket som eierandelene gir grunnlag for. Hvis kvalifisert eier ikke er egnet, skal tillatelse nektes etter finansforetaksloven § 3-2 andre ledd bokstav b. Finansforetaksloven § 3-3 første ledd angir ikke hvilke kriterier som skal vektlegges i vurderingen av den kvalifiserte eieren.

CRD artikkel 14 nr. 2 inneholder en kobling til vurderingskriteriene for etterfølgende erverv i CRD artikkel 23 nr. 1, ved at myndighetene skal avslå søknaden om konsesjon hvis kriteriene i artikkel 23 nr. 1 ikke er oppfylt. Ordlyden i CRD artikkel 14 nr. 2 ble noe endret i endringsdirektiv (EU) 2019/878 (CRD V) til CRD, ved at det tidligere sto at konsesjonen skulle avslås, "særlig dersom kriteriene i artikkel 23 nr. 1 ikke er oppfylt." Ny ordlyd er at søknaden skal avslås "i samsvar med kriteriene i artikkel 23 nr. 1". Fortalen til CRD V omtaler ikke endringen av artikkel 14 nr. 2 særskilt, men i fortalen punkt 2 fremgår det at

"[d]ette direktivets formål er å avhjelpe problemer som har oppstått i forbindelse med de bestemmelsene i direktiv 2013/36/EU som har vist seg ikke å være tilstrekkelig klare, og som derfor har vært gjenstand for ulike fortolkninger, eller som har vist seg å medføre en for stor byrde for visse institusjoner".

Etter Finanstilsynets vurdering synes endringen, hvorved ordet "særlig" er fjernet i direktivet, å presisere at det er den samme vurderingen som skal gjøres av eierne på konsesjonstidspunktet og ved etterfølgende erverv. Finanstilsynet foreslår derfor at det tas inn en henvisning til finansforetaksloven § 6-3 i finansforetaksloven § 3-3 i samsvar med CRD artikkel 14. nr. 2, slik at § 3-3 blir i samsvar med CRD. Se forslag til § 3-3 andre ledd. Finanstilsynet kan ikke se at det vil være i strid med solvens II-direktivet eller PSD2/EMD å ta inn en slik henvisning. Det kan i denne sammenheng nevnes at det fremgår av EFTA-domstolens uttalelse i sak E-24/24 punkt 106 siste punktum at:

"It follows that any conditions laid down in initial authorisations or approvals of acquisitions must not impose notification thresholds for subsequent acquisitions different to those laid down in Article 22(1) of the CRD IV and Article 57 of Solvency II."

Uttalelsen fra EFTA-domstolen tilsier at det er lite hensiktsmessig at eierprøvingen på konsesjonstidspunktet skal skille seg fra de vurderingene som gjøres i forbindelse med etterfølgende erverv.

Det vises til forslag til endringer i finansforetaksloven § 3-3 andre ledd. Finanstilsynet har foreslått en noe annen utforming enn den gjeldende bestemmelsen slik at det ikke oppstår tvil om vurderingstemaet.

3.1.3.3 Krav om kapitalforhøyelse uten fortrinnsrett for aksjeeiere eller andre

Finansforetaksloven § 3-3 andre ledd første punktum inneholder krav om at tre firedeler av aksjekapitalen i bank eller forsikringsforetak skal være tegnet ved kapitalforhøyelse uten fortrinnsrett for aksjeeiere eller andre. Formålet med bestemmelsen har vært eierspredning blant aksjonærer i banker og forsikringsforetak for å "*hindre maktkonsentrasjon hos et fåtall av personer når det gjelder kontroll over tilgangen på kreditter og egenkapital og styring av de store kapitalvolumene som institusjonenes forvaltningskapital utgjør*", se NOU 2002:3 punkt 3.1. Finansforetaksloven § 3-3 andre ledd første punktum garanterer imidlertid ikke eierspredning, fordi den ikke regulerer størrelsen på den enkelte eiers eierandel. Bestemmelsen synes derfor i utgangspunktet lite egnet for å oppnå formålet. I praksis sørger bestemmelsen bare for at andre enn eksisterende aksjeeiere skal få mulighet til å tegne seg for aksjer.

Et annet moment som etter Finanstilsynets vurdering gjør at bestemmelsen ikke oppfyller det uttalte formålet, er at fordelingen av aksjene likevel kan endres ved etterfølgende erverv kort tid etter konsesjonstidspunktet i samsvar med tersklene i finansforetaksloven § 6-1 første ledd og vurderingskriteriene i finansforetaksloven § 6-3. Som det fremgår av dommen i EFTA-domstolen sak E-24/24 under punkt 3.1.3.2 kan det heller ikke settes vilkår i tillatelsen til å drive virksomhet som kredittinstitusjon eller forsikringsforetak, som binder etterfølgende erverv. Det kan derfor heller ikke settes vilkår for å ivareta formålet med bestemmelsen i finansforetaksloven § 3-3 andre ledd fordi dette formålet ikke fremgår av vurderingskriteriene i finansforetaksloven § 6-3.

Finanstilsynet foreslår på bakgrunn av dette at finansforetaksloven § 3-3 andre ledd første punktum oppheves. Finansforetaksloven § 3-3 andre ledd andre punktum blir nytt § 3-3 tredje ledd.

Finansforetaksloven § 3-3 tredje ledd gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra § 3-3 andre ledd første punktum. Ved opphevelse av § 3-3 andre ledd første punktum har ikke unntaksbestemmelsen lenger noen funksjon. Finanstilsynet foreslår derfor at tredje ledd oppheves.

Opphevelse av bestemmelsen vil også imøtekomme ESAs innsigelser mot bestemmelsen i den åpne traktatbruddsaken nevnt i punkt 2.2.

3.2 Eierprøving ved etterfølgende erverv

3.2.1 Innledning

Med virkning fra 1. juli 2024 ble det gjort enkelte endringer i finansforetaksloven kapittel 3 og 6, særlig i finansforetaksloven § 6-3. Formålet med lovendringene ble i Prop. 74 LS (2023-2024)¹² punkt 8.8 begrunnet på følgende måte:

"Endringene som foreslås, er ment å imøtekomme EFTAs overvåkingsorgans innvendinger til utformingen av finansforetaksloven § 6-3. Departementet viser til at EFTAs overvåkingsorgan har stilt spørsmål ved om finansforetaksloven § 6-3 er i samsvar med EØS-retten."

Norge ble dømt i EFTA-domstolen basert på at ordlyden i § 6-3, slik den var utformet før 1. juli 2024, ikke var i samsvar med forpliktelsene etter EØS-avtalen. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke behov for å gjøre større endringer i kapittel 6 som følge av dommen i EFTA-domstolen, fordi loven allerede var endret i forkant av dommen. Finanstilsynet foreslår imidlertid at ordlyden § 6-4 andre ledd første punktum endres, slik at det ikke oppstår tvil om at vurderingskriteriene i § 6-3 er uttømmende. Se nærmere omtale under punkt 3.2.2.

3.2.2 Nektelse av tillatelse til å erverve kvalifiserte eierandeler i finansforetak

3.2.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av finansforetaksloven § 6-4 andre ledd at "departementet skal ikke gi tillatelse til ervervet dersom departementet finner at det er rimelig grunnlag for tvil om erververens egnethet som innehaver av den samlede eierandelen etter ervervet, eller at det er grunnlag for tvil om de finansielle forhold etter ervervet vil være betryggende. Departementet skal heller ikke gi tillatelse til ervervet dersom plikten til å gi melding ikke er oppfylt, eller dersom opplysninger fremlagt av erververen er ufullstendige eller viser seg å være uriktige."

3.2.2.2 EØS-rett

Det fremgår av CRD artikkel 23 nr. 2 at vedkommende myndigheter bare kan motsette seg det planlagte ervervet dersom det er rimelige grunner til dette på grunnlag av kriteriene i nr. 1, eller dersom de opplysningene som gis av den aktuelle erververen, er ufullstendige. Solvens II-direktivet har en tilsvarende bestemmelse i artikkel 59 nr. 2.

Bestemmelsene må leses i sammenheng med de uttømmende vurderingskriteriene for erverv i henholdsvis CRD artikkel 23 nr. 1 og solvens II-direktivet artikkel 59 nr. 1, som er gjennomført i finansforetaksloven § 6-3. Nærmere omtale av disse er gitt i Prop. 74 LS (2023-2024) punkt 8.5.

3.2.2.3 Finanstilsynets vurdering

Utgangspunktet etter finansforetaksloven § 6-4 første ledd er at departementet skal gi tillatelse til ervervet hvis erverver tilfredsstillende kriteriene i finansforetaksloven § 6-3. Dette er i samsvar med direktivene som angir at kriteriene i § 6-3 er uttømmende for vurdering av kvalifiserte eierandeler. Det fremgår videre av CRD 23 nr. 2 at det ikke er alle grunner som kan gi grunnlag for avslag, bare grunner som er rimelige.

Det fremgår av NOU: 2011:8 B side 688 at finansforetaksloven er "utformet på grunnlag av ordlyden i de tilsvarende bestemmelser i direktiv 2007/44/EF artikkel 19 nr. 2 som er direktivet som opprinnelig regulerte etterfølgende erverv i kredittinstitusjoner før disse bestemmelsene ble tatt inn i CRD IV." Finanstilsynet antar at uttalelsen mente å henvise til artikkel 19a nr. 2 som tilsvarer CRD artikkel 23 nr. 2.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-74-ls-20232024/id3032409/>

Utformingen av finansforetaksloven § 6-4 nr. 2 første punktum skiller seg fra utformingen av artikkel 23 nr. 2. For det første viser ikke § 6-4 andre ledd første punktum til de uttømmende vurderingskriteriene i § 6-3 slik det er gjort i direktivet, men prøver i stedet delvis å sammenfatte nektingsgrunner basert på de ulike kriteriene i § 6-3 ved bruk av andre ord. Dette mener Finanstilsynet er uheldig når vurderingskriteriene i finansforetaksloven § 6-3 skal være uttømmende. Videre oppstiller § 6-4 andre ledd første punktum to ulike grunnlag for bevisvil ("rimelig grunnlag for tvil" og "grunnlag for tvil") knyttet til om vurderingskriteriene for egnethet er oppfylt.

For å unngå at det oppstår usikkerhet om finansforetaksloven § 6-3 er uttømmende angitt og for å sikre at bevisvilen er i samsvar med direktivene, foreslår Finanstilsynet at ordlyden i finansforetaksloven § 6-3 andre ledd endres.

I CRD 6 artikkel 27 b nr. 3 om erverv av vesentlige kapitalandeler er det en nesten likelydende bestemmelse som i CRD artikkel 23 nr. 2 og solvens II-direktivet artikkel 59 nr. 2. Denne bestemmelsen er i Prop. 39 L (2025-2026)¹³ foreslått gjennomført i finansforetaksloven § 13-11 c andre ledd med følgende ordlyd:

"Finanstilsynet kan bare nekte ervervet hvis det er rimelig grunn til dette på grunnlag av kriteriene i første ledd, eller hvis saken ikke er tilstrekkelig opplyst selv om erververen er bedt om å gi utfyllende opplysninger."

Finanstilsynet foreslår at finansforetaksloven § 6-4 andre ledd utformes etter mønster av forslaget til finansforetaksloven § 13-11 c (2). Finanstilsynet foreslår at det uttrykkelig fremgår at departementet bare kan avslå ervervet hvis det er rimelig grunn til dette på grunnlag av kriteriene i § 6-3 første ledd, i tillegg til de øvrige nektingsgrunnene knyttet til at saken ikke er tilstrekkelig opplyst mv. Se forslag til ny ordlyd i finansforetaksloven § 6-4 andre ledd.

3.3 Pålegg og tvangstiltak

3.3.1 Gjeldende rett

Finansforetaksloven § 22-2 tredje ledd inneholder spesialbestemmelser for bruk av pålegg og tvangstiltak overfor kvalifiserte eiere i finansforetak: Bestemmelsen lyder:

"Eierandel ervervet i strid med regler om eierkontroll skal umiddelbart tvangsselges. Det samme gjelder dersom en tillatelse er tilbakekalt etter § 6-4 femte ledd. Tvangsfullbyrdsloven § 10-6 jf. § 8-16, kommer ikke til anvendelse. Det kan ikke utøves stemmerett for slike eierandeler. Dersom departementet har grunn til å anta at en eier av en kvalifisert eierandel i et finansforetak utviser eller vil utvise handlemåte som vil være i strid med forsvarlig og betryggende forvaltning av finansforetaket, kan departementet treffe vedtak om pålegg eller forbud etter reglene i første og annet ledd, herunder at det ikke kan utøves stemmerett for eierandelene."

I tillegg følger det av finansforetaksloven § 6-4 femte ledd at departementet kan tilbakekalle en tillatelse dersom det er grunn til å anta at innehaveren utviser slik handlemåte at forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede.

3.3.2 EØS-rett

Direktivene inneholder krav om at tilsynsmyndighetene skal ha tilgjengelig ulike forvaltningstiltak og sanksjoner for oppfølging av regelverket som gjelder kvalifisert eierskap. CRD artikkel 66 nr. 1 bokstav d) og e) lyder slik:

¹³<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-39-l-20252026/id3152681/>

"Medlemsstatene skal sikre at det i deres lover og forskrifter i det minste fastsettes administrative sanksjoner og andre administrative tiltak med hensyn til følgende:

[...]

d) Direkte eller indirekte å erverve en kvalifiserende eierandel i en kredittinstitusjon eller ytterligere å øke, direkte eller indirekte, en slik kvalifiserende eierandel i en kredittinstitusjon med den følge at andelen av stemmerettene eller av kapitalen vil nå eller overstige tersklene omhandlet i artikkel 22 nr. 1, eller slik at kredittinstitusjonen vil bli vedkommendes datterforetak, uten skriftlig å underrette vedkommende myndigheter for den kredittinstitusjonen som de søker å erverve eller øke en kvalifiserende eierandel i, i vurderingsperioden, eller til tross for at vedkommende myndigheter har motsatt seg dette, i strid med artikkel 22 nr. 1.

e) Direkte eller indirekte å avhende en kvalifiserende eierandel i en kredittinstitusjon eller redusere en kvalifiserende eierandel slik at andelen av stemmeretter eller kapital vil falle under tersklene omhandlet i artikkel 25, eller slik at kredittinstitusjonen vil opphøre å være et datterforetak, uten at vedkommende myndigheter er underrettet skriftlig."

Det fremgår videre av CRD artikkel 26 nr. 2 at hvis kvalifiserte eiere bruker sin innflytelse på en slik måte at det vil kunne skade forsiktig og forsvarlig ledelse av foretaket, skal myndighetene treffe tiltak slik at situasjonen opphører. Artikkel 26 nr. 2 lyder som følger:

"2. Medlemsstatene skal kreve at dersom den innflytelsen som utøves av personene nevnt i artikkel 22 nr. 1, vil kunne være til skade for en sunn og forsvarlig ledelse av institusjonen, skal vedkommende myndigheter treffe egnede tiltak for å bringe situasjonen til opphør. Slike tiltak kan bestå i påbud, sanksjoner, med forbehold for artikkel 65-72, overfor medlemmer av ledelsesorganet og ledelsen eller suspensjon av de stemmerettene som er knyttet til aksjene eller andelene som innehas av vedkommende kredittinstitusjons aksjeeiere eller deltakere.

Med forbehold for artikkel 65-72 får lignende tiltak anvendelse på fysiske eller juridiske personer som ikke overholder plikten til å gi forhåndsopplysninger som fastsatt i artikkel 22 nr. 1.

Dersom en eierandel erverves til tross for at vedkommende myndigheter har motsatt seg det, skal medlemsstatene, uavhengig av andre sanksjoner som vedtas, enten sørge for at utøvelsen av de tilsvarende stemmerettene blir suspendert, eller at de avgitte stemmene kjennes ugyldige eller annulleres."

Solvens II-direktivet artikkel 62 har en lignende bestemmelse som CRD artikkel 26 nr. 2. Artikkel 62 lyder som følger:

"Medlemsstatene skal kreve at dersom den innflytelse som utøves av de personer som er nevnt i artikkel 57, vil kunne være til skade for en sunn og forsvarlig styring av et forsikrings- eller gjenforsikringsforetak, skal tilsynsmyndigheten i hjemstaten til det foretak i hvilket den kvalifiserende eierandelen søkes ervervet eller økt, kunne treffe egnede tiltak for å bringe denne situasjonen til opphør. Slike tiltak kan blant annet omfatte påbud, sanksjoner overfor styret og ledelsen eller midlertidig oppheving av utøvelse av stemmeretter knyttet til vedkommende aksjeeieres eller deltakeres aksjer eller andeler.

Tilsvarende tiltak skal anvendes overfor fysiske eller juridiske personer som ikke overholder meldingsplikten fastsatt i artikkel 57.

Dersom en eierandel erverves til tross for at tilsynsmyndigheten motsetter seg dette, skal medlemsstaten uavhengig av eventuelle andre sanksjoner som vedtas, sikre at

- 1) utøvelsen av tilhørende stemmeretter midlertidig oppheves, eller*
- 2) eventuelt avgitte stemmer erklæres ugyldige eller kan annulleres."*

PSD2 har en lignende bestemmelse i artikkel 6 nr. 3 og EMD i artikkel 3 nr. 3.

3.3.3 Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet har sett nærmere på utformingen av finansforetakslovens bestemmelser om tilbakekall av tillatelse, pålegg og tvangstiltak som kan benyttes overfor kvalifiserte eiere og foreslår justeringer i utformingen av disse. Som nevnt under punkt 3.3.1 gjelder dette bestemmelser i finansforetaksloven § 22-2 tredje ledd og i § 6-4 femte ledd.

Finanstilsynet har i denne sammenheng også vurdert utredningen fra Tarjei Bekkedal, nevnt i innledningen, se punkt 1. Bekkedal påpeker på side 77 flg. i utredningen at finansforetaksloven § 22-2 tredje ledd bør revideres slik at den inneholder en materiell standard som refererer til kravene som følger av egnethetskriteriene. Videre bør bestemmelsen gi grunnlag for løpende tilsyn med at eiere av kvalifiserte eierandeler oppfyller egnethetskriteriene til enhver tid, og eiere bør behandles likt uavhengig av om de ble eiere på konsesjonstidspunktet eller ved etterfølgende erverv. Det fremheves også at reglene må utformes i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet. Finanstilsynet har vurdert dette nærmere nedenfor.

Når det gjelder bestemmelsen i finansforetaksloven § 22-2 tredje ledd, fjerde punktum mener Finanstilsynet at denne bør vise til finansforetaksloven § 6-3, som angir vurderingskriteriene for at tilsynsmyndigheten skal kunne benytte tiltakene. Dette gjør at det er samsvar i ordlyd mellom reglene som skal til for å bli kvalifisert eier og de kravene som må oppfylles gjennom hele perioden man er kvalifisert eier. Etter Finanstilsynets vurdering vil det å vise til kriteriene i finansforetaksloven § 6-3 være mest i overenstemmelse med direktivenes system, der § 6-3 uttømmende angir hvilke kriterier tilsynsmyndigheten kan vektlegge i vurderingen av kvalifiserte eiere. Formålet med kriteriene i § 6-3 er å sørge for forsvarlig og betryggende ledelse av finansforetaket. Finanstilsynet mener derfor at en slik henvisning vil være i overenstemmelse med direktivene. Den danske "Lov om finansiel virksomhed" § 62¹⁴ første ledd, som gjennomfører tilsvarende bestemmelse i dansk rett, har en direkte henvisning til vurderingskriteriene.

Finansforetaksloven § 6-4 femte ledd inneholder en bestemmelse om at departementet kan tilbakekalle en tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel dersom det er grunn til å anta at innehaveren utviser slik handlemåte at forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede. Finanstilsynet forestår det slik at bestemmelsen gjelder for kvalifisert eiers etterfølgende adferd etter at tillatelsen til erverv er gitt. Konsekvensen av et tilbakekall er at eierandelen skal tvangsselges umiddelbart, jf. finansforetaksloven § 22-3 tredje ledd andre punktum. For kvalifiserte eiere som har blitt godkjent i forbindelse med konsesjonsbehandlingen gjelder ikke disse bestemmelsene ved etterfølgende opptreden. I slike tilfeller vil det være bestemmelsen i finansforetaksloven § 22-2 tredje ledd fjerde punktum som regulerer tilsynsmyndighetens bruk av pålegg om forvaltningstiltak. Her kan departementet treffe vedtak om pålegg eller forbud etter reglene i første og annet ledd, herunder at det ikke kan utøves stemmerett for eierandelene. Denne bestemmelsen kan også brukes overfor eiere som har fått tillatelsen etter kapittel 6.

Etter Finanstilsynets vurdering bør bestemmelsene som regulerer pålegg og tvangstiltak overfor kvalifiserte eiere være like uavhengig av når den kvalifiserte eieren ble eier. Finanstilsynet foreslår derfor at § 6-4 femte ledd oppheves og at reglene om etterfølgende adferd for kvalifiserte eiere bare reguleres i kapittel 22. Finanstilsynet foreslår en ny bestemmelse i finansforetaksloven § 22-2a der departementet kan gi pålegg om suspensjon av stemmerettigheter knyttet til eierandelen samt at det kan gis pålegg om at eierandelene skal avhendes eller fattes vedtak om tvangssalg, se forslag til første ledd. Etter Finanstilsynets vurdering vil en slik løsning oppfylle kravene i direktivene i bestemmelsene nevnt i punkt 3.3.2.

Etter CRD artikkel 66 nr. 1 bokstav d skal myndighetene ha forvaltningstiltak mv. som kan benyttes overfor noen som har ervervet eierandel uten at det er sendt melding til

¹⁴ <https://www.lovguiden.dk/loven/lov-om-finansiel-virksomhed/62>

myndighetene eller at ervervet er gjennomført til tross for at myndighetene har gitt avslag. I finansforetaksloven § 22-2 første ledd første punktum er bestemmelsen gjennomført ved at "eierandel ervervet i strid med regler om eierkontroll skal umiddelbart tvangsselges". Hverken CRD, Solvens II-direktivet eller PSD2 stiller krav om eierandelene umiddelbart skal tvangsselges. Bekkedal har påpekt i sin utredning at bestemmelsen sannsynligvis ikke er i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet i EØS-retten fordi den ikke åpner for skjønn. Til sammenligning fremgår det av verdipapirhandelloven § 19-7 femte ledd at Finanstilsynet "kan (...) gi pålegg om at stemmerettighetene knyttet til aksjene ikke kan utøves, eller at aksjene skal avhendes" ved samme typer overtredelser som nevnt i CRD, Solvens II-direktivet og PSD2. Finanstilsynet foreslår derfor å endre bestemmelsen til en "kan"- bestemmelse som samsvarer mer med ordlyden i verdipapirhandelloven, og at bestemmelsen åpner for at departementet kan gi pålegg om at eierandelen kan avhendes som et alternativ til tvangssalg. Etter Finanstilsynets vurdering åpner en slik bestemmelse for en mer skjønnsmessig vurdering.

Finanstilsynet foreslår at regler om pålegg og tiltak overfor kvalifiserte eiere tas inn i ny finansforetaksloven § 22-2a og at § 22-tredje ledd oppheves. Det foreslås en omstrukturering av bestemmelsen sammenlignet med dagens § 22-2 tredje ledd slik at det blir et klarere skille mellom erverv som har skjedd i strid med bestemmelser om eierkontroll og etterfølgende forhold hos kvalifisert eier. I Prop. 39 L (2025-2026) er det foreslått en annen ny 22-2a slik at nummerering må tilpasses denne.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene til lovendringer vil ha svært begrensede administrative eller økonomiske konsekvenser. Formålet med endringene er først og fremst å sørge for at norsk lovgivning er i overensstemmelse med EØS-retten og skape bedre forutberegnelighet for brukerne av regelverket.

5 Utkast til lovendringer

I

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-3 skal lyde:

(1) Departementet skal kjenne identiteten til *direkte og indirekte kvalifiserte eiere i foretaket. Hvis det ikke finnes kvalifiserte eiere, skal det opplyses om de 20 største eierne.*

(2) *Eiere av kvalifiserte eierandeler skal være egnet. Ved departementets vurdering av egnethet gjelder § 6-3. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som nevnt i § 6-1 første ledd, jf. § 6-1 fjerde og femte ledd.*

(3) *Når det i stiftelsesdokumentet er opplyst at stifterne eller andre har ervervet eller skal erverve et antall aksjer, kan slike aksjer ikke avhendes før foretaket har offentliggjort årsregnskapet for det første hele driftsåret.*

§ 6-4 andre ledd skal lyde:

(2) Departementet kan bare avslå ervervet hvis det er rimelig grunn til dette på grunnlag av kriteriene i § 6-3 første ledd eller dersom plikten til å gi melding ikke er oppfylt, eller dersom opplysninger fremlagt av erververen er ufullstendige eller viser seg å være uriktige. Femte ledd oppheves.

§ 22-2 tredje ledd oppheves.

§ 22-2a skal lyde:

§ 22-2 a. Særlige pålegg og tvangstiltak overfor kvalifiserte eiere

(1) Ved erverv av eierandeler i strid med § 6-1 andre ledd jf. første ledd, kan departementet gi pålegg om at det ikke kan utøves stemmerettigheter for eierandelene. Det kan også gis pålegg om at eierandelene skal avhendes eller fattes vedtak om at eierandelene skal tvangsselges. Ved tvangssalg gjelder ikke tvangssalgloven § 10-6 jf. § 8-16.

(2) Hvis en eier av en kvalifisert eierandel i et finansforetak ikke lenger oppfyller kravene i finansforetaksloven § 6-3, kan departementet treffe vedtak om pålegg eller forbud etter reglene i § 22-2, herunder at det ikke kan utøves stemmerett for eierandelene. Det kan også gis pålegg om at eierandelene skal avhendes eller fattes vedtak om at eierandelene skal tvangsselges. Første ledd siste punktum gjelder tilsvarende ved tvangssalg.

II

I forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 2-1 skal lyde:

Finansforetaksloven § 3-3 første ledd andre punktum, finansforetaksloven § 6-2 tredje ledd, § 6-4 fjerde ledd, § 12-10, § 13-5 annet ledd og § 13-6 annet til syvende ledd, samt § 6-1 siste ledd i forskriften her gjelder ikke for betalingsforetak.

§ 2-7 skal lyde:

Finansforetaksloven § 3-3 første ledd andre punktum, finansforetaksloven § 12-10, § 13-5 annet ledd og § 13-6 annet til syvende ledd gjelder ikke for e-pengeforetak.

Finanstilsynet
Revierstredet 3
P.O. Box 1187 Sentrum
NO-0107 Oslo

Tel. +47 22 93 98 00
post@finansilsynet.no
finansilsynet.no

