

Syrstad, Helge

Research Report

Innføring av digitale sentralbankpenger - nødvendige lovendringer

Staff Memo, No. 4/2023

Provided in Cooperation with:

Norges Bank, Oslo

Suggested Citation: Syrstad, Helge (2023) : Innføring av digitale sentralbankpenger - nødvendige lovendringer, Staff Memo, No. 4/2023, ISBN 978-82-8379-262-1, Norges Bank, Oslo, <https://hdl.handle.net/11250/3050873>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/298474>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

STAFF MEMO

Innføring av digitale sentralbankpenger - Nødvendige lovendringer

NR. 4 | 2023

HELGE SYRSTAD



NORGES BANK

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR 4 | 2023

INNFØRING AV DIGITALE
SENTRALBANKPENGER –
NØDVENDIGE
LOVENDRINGER

© 2023 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online)

ISBN 978-82-8379-262-1 (online)

Innføring av DSP – Nødvendige lovendringer

1 Innhold

Innføring av DSP - Nødvendige lovendringer	1
2 Innledning	1
3 Oppsummering	3
4 Om Lex monetae og forholdet til statsuverenitet	4
5 Om tvungent betalingsmiddel og Norges Banks myndighet til å utstede betalingsmidler	5
5.1 Alminnelige bestemmelser om betalingsmidler	5
5.2 Om beløpsbegrensninger på DSP	7
5.3 Særlige spørsmål ved blokkjedebaserte løsninger for DSP	9
6 Om renter på DSP – Penger og kreditt	12
7 Lovgivning om betalingsmidler, oppgjør mv.	14
8 Forholdet til betalingssystemloven/oppgjørordirektivet	17
9 Om bankenes forpliktelser	19
10 DSP ved statlige inn- og utbetalinger	20
11 Regnskapsrettslige spørsmål	21
12 Forholdet til hvitvaskingsloven.....	23
13 Forholdet til GDPR.....	25

2 Innledning¹

Norges Bank har siden 2016 hatt et prosjekt gående om *digitale sentralbankpenger* (DSP).² Prosjektet er nå inne i fjerde fase, og som del av denne fasen skal det gis en oversikt over hvilke nødvendige lovendringer som må gjøres for å kunne innføre DSP. For en oversikt over Norges Banks prosjekt om DSP kan det vises til [bankens nettside](#). I dette notatet gis en vurdering av de lovendingene som må antas å være nødvendige for å kunne innføre DSP.

To viktige avgrensninger av problemstillingen må fremheves. For det første ser vi kun på DSP som et allment tilgjengelig betalingsmiddel for publikum (såkalt «retail CBDC» eller «general purpose CBDC»³). Denne form for DSP kalles ofte for «digitale kontanter». Motsetningsvis ser vi ikke på behov for lovendringer ved innføring av DSP til bruk kun for finansiell sektor (såkalt «wholesale CBDC»).

¹ Jeg retter en stor takk til mine kolleger Peder Østbye, Marius Ryel og Alexander Behringer, som har gått gjennom og kommet med gode kommentarer og forslag til tidligere utkast til notatet. Ansvaret for sluttresultatet er selvsagt bare mitt, og de synspunktene som fremkommer er mine egne, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for Norges Banks offisielle syn.

² I engelskspråklig litteratur brukes gjerne forkortelsen CBDC (Central Bank Digital Currency). Denne forkortelsen vil bli benyttet i enkelte sammenhenger også her.

³ Vi utelukker ikke at DSP også skal kunne brukes som betalingsmiddel i finansielle transaksjoner, men akkurat slik bruk av DSP vil vi ikke analysere nærmere.

Innføring av «wholesale» DSP faller utenfor Norges Banks prosjekt, og er derfor ikke vurdert nærmere.

For det andre ser vi bare på *nødvendige* lovendringer, dvs. lovendringer som må være på plass for at DSP skal kunne innføres som et velfungerende betalingsmiddel for publikums alminnelige bruk. Innføring av DSP vil medføre en betydelig endring av det norske betalingssystemet, og vil kunne ha stor innvirkning bl.a. på norske bankers innskuddsfinansiering og Norges Banks likviditetspolitikk.⁴ Slike konsekvenser vil kunne innebære at det bør gjøres ulike regelverkstilpasninger med hensyn til norske finansinstitusjoners likviditet. Denne type regelverkstilpasninger vurderes ikke her.

Vi vurderer heller ikke lovendringer som må gjøres, dersom DSP skal ha særskilt funksjonalitet for ulike typer betalinger. For eksempel har vi ikke vurdert hvilke lovendringer som må gjøres dersom betalinger med DSP skal kunne være anonyme,⁵ eller det legges teknologisk funksjonalitet i DSP for automatiske betalinger, f.eks. skatte- og avgiftsbetalinger. En bredere vurdering av et generelt regulatorisk rammeverk for DSP må gjøres i en senere fase av prosjektet.

DSP kan ha ulike tekniske løsninger. Det må understrekes at behovet for lovendringer kan variere med hvilken teknisk løsning som velges. Eksempelvis vil ulike tekniske løsninger kunne kreve ulik lovregulering av spørsmål om når Norges Bank kan anses som utsteder, og når endelig oppgjør mellom betaler og betalingsmottaker har funnet sted. Også ansvaret for transaksjonskontroll etter hvitvaskingsloven vil kunne kreve ulik regulering avhengig av teknisk løsning. I prosjektets fase 4 har Norges Bank sett nærmere på blokkjedebaserte løsninger for DSP, og vurderingen av nødvendige lovendringer må ses i lys av det. Med blokkjedebaserte løsninger menes i denne fremstillingen løsninger som er inspirert av blokkjedeteknologi. Det innebærer ikke at registeret nødvendigvis er organisert som blokker, og heller ikke at det må drives på en desentralisert måte. At løsningen er inspirert av blokkjedeteknologi betyr først og fremst at DSP utstedes i form av digitale «tokens».

Som vi skal se nedenfor i punkt 5.1, så har ikke Norges Bank myndighet til å beslutte at DSP skal innføres. En slik beslutning må tas av Stortinget i formell lov. Norges Bank har ikke annen myndighet enn å gi råd til de politiske myndigheter om DSP bør innføres. Det må understrekes at Norges Bank ikke har truffet noen beslutning om å gi en slik tilråding. Norges Bank har da selvsagt heller ikke besluttet om en tilråding eventuelt skal gå ut på at DSP bør baseres på blokkjedeteknologi. Hvilke teknologiske løsninger som skal anbefales, må tas på et senere stadium av prosjektet, og vurderingene av nødvendige lovendringer vil kunne være avhengig av endelig valg av teknologisk løsning.

DSP skal kunne oppfylle ulike formål, og brukes til ulike typer betalinger. Det kan derfor ikke utelukkes at DSP kan utstedes parallelt med ulike tekniske løsninger, f.eks. slik at Norges Bank utsteder DSP på både en blokkjedebasert løsning og en

⁴ Se f.eks. Norges Bank Memo 1/2021 s. 49 flg.

⁵ Det er ikke uten videre gitt hva som menes med «anonymitet». Det kan være snakk om fullstendig anonymitet, i den forstand at det er teknisk umulig å spore hvem som har vært parter i betalingsoppgjøret. Men det kan også være snakk om delvis anonymitet («pseudo-anonymitet»), der betalingen teknisk lar seg spore, men det i lov er fastsatt strenge vilkår for hvem som kan se betalingsoppgjøret, og hvordan.

rendyrket hardwarebasert løsning,⁶ avhengig av hvem som skal være sluttbruker. For så vidt er det også mulig at DSP dessuten utstedes i et lukket kontosystem, avhengig av bruk. En slik differensiering øker kompleksiteten i løsningen. Vi vurderer ikke de særskilte juridiske problemstillingene som kan følge av slik differensiering.

En vurdering av nødvendige lovendringer blir altså et resultat av arbeidet midtveis i DSP-prosjektets fjerde fase, og gir slik sett uttrykk for et situasjonsbilde. Vurderingen er basert på de teknologivalg som en arbeidsgruppe i banken har vurdert og testet så langt. Endelig vurdering av hvilke lovendringer som må gjøres, kan naturligvis ikke gis før en beslutning om å utstede DSP eventuelt er tatt, og de teknologiske løsningene vil da kunne være annerledes. Vi må likevel anta at de vurderingene som gjøres i denne fremstillingen vil ha adskillig interesse, siden vi må kunne legge til grunn at vi har identifisert de viktigste temaene.

3 Oppsummering

Stortinget, som er lovgiver i Norge, vil måtte gjøre endringer i *sentralbankloven*, hvis det skal utstedes DSP. Utstedelse av DSP vil kreve endringer i § 3-4 om utstedelse av kontante betalingsmidler, herunder eventuell hjemmel for regulering av renter på DSP. Dersom DSP også skal gis status som tvungent betalingsmiddel, må dette presiseres i § 3-5 om tvungent betalingsmiddel. En oppgave for Norges Bank med å utstede DSP bør også fremgå av *sentralbankloven* § 1-3 om oppgaver for sentralbankvirksomheten.

En velfungerende løsning for DSP krever videre at det gjøres presiseringer i *finansavtalelovens* bestemmelser om oppgjørsmåte (§ 2-1) og tid og sted for betaling (§ 2-2). Dette er nødvendig hvis DSP skal bevare sentrale kontantegenskaper, noe som har vært lagt til grunn i Norges Banks prosjekt. I *finansavtaleloven* kan det også presiseres at betalinger med DSP skal anses endelige, og at betalinger har rettsvern mot betalers kreditorer.

Finansforetaksloven § 16-4 har bestemmelser om bankers plikt til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig for sine kunder i form av kontanter. Disse bestemmelsene må utvides til også å omfatte DSP, hvis DSP og kontanter likestilles.

Ulike bestemmelser i *særlovgivningen* bør tilpasses til at DSP blir et nytt allment tilgjengelig betalingsmiddel. Dersom DSP skal kunne brukes til offentlige inn- og utbetalinger, må det gjøres regelverkstilpasninger. Videre må det klargjøres hvem som skal ha ansvar for transaksjonsovervåking etter hvitvaskingsloven når det gjelder DSP. Eventuelle renter på DSP reiser noen særspørsmål som bør løses i både *sentralbankloven* og *særlovgivningen*.

Et generelt poeng er at den tekniske utformingen av DSP vil kunne kreve noe ulike lovendringer. Både i Norges Banks prosjekt og internasjonalt er det særlig

⁶ At en DSP-løsning er rendyrket hardwarebasert, innebærer at pengene kun lagres lokalt i et brukergrensesnitt, f.eks. betalingskort eller smarttelefon, og at det ikke er kommunikasjon med et sentralt register.

oppmerksomhet om en løsning der DSP utstedes og distribueres på *blokkjedebaserte løsninger*. Sammenlignet med kontobaserte løsninger reiser blokkjedebaserte løsninger noen særspørsmål. Dette gjelder f.eks. rettslig status for DSP, hvis det skjer konverteringer av identifikatorene til DSP mellom ulike blokkjeder, herunder om Norges Bank vil stå som utsteder etter en konvertering. «Konverteringer» i denne sammenheng betyr forenklet sagt at DSP flyttes eller overføres mellom ulike blokkjeder. Videre må det tas standpunkt til om sluttbruker selv kan oppbevare DSP i egen programvare (gjerne kalt «self custody»), eller om bare godkjente tilbydere av oppbevaringstjenester skal kunne oppbevare DSP for sluttbruker. Rettslig status og ansvar for de enhetene som skal verifisere de enkelte betalinger, såkalte validerende noder, må også avklares. Det må tas høyde for at denne type problemstillinger kan reguleres nærmere, f.eks. ved en forskriftshjemmel i sentralbankloven eller annen finansregulatorisk lovgivning.

4 Om *Lex monetæ* og forholdet til statssuverenitet

En stat har suverenitet over sitt eget pengevesen. Norsk lovgiver står fritt til å bestemme hvilken pengeenhet staten skal ha, og hvilke betalingsmidler som evt. skal ha status som tvungne betalingsmidler. Innføring av DSP vil være omfattet av denne alminnelige statssuvereniteten. I internasjonal rettslitteratur er det vanlig å vise til doktrinen om *Lex monetæ* når statssuvereniteten over pengevesenet omtales. Dette er primært en lovvalgsregel, som sier at når en kontraktsforpliktelse er angitt i en valuta, så er det pengelovgivningen i den staten som utsteder den aktuelle valutaen, som regulerer pengeverdien av kontraktsforpliktelsen. Hvis en kontrakt f.eks. sier at en pengeforpliktelse skal gjøres opp i 100.000 NOK, så er det norsk lovgivning om norske kroner som regulerer forpliktelsen. *Lex monetæ* kommer på spissen når det skjer endringer i selve pengeenheten, f.eks. da medlemsland i EU gikk over fra nasjonale valutaer til euro, eller når valutaens kjøpekraft gjennomgår store endringer, typisk ved hyperinflasjon. Slike spørsmål må altså løses ut fra lovgivningen i det landet som utstedte den opprinnelige valutaen.

Lex monetæ har videre en side til alminnelige folkerettslige prinsipper om statssuverenitet. Andre stater er folkerettslig forpliktet til å anerkjenne beslutninger en stat tar om sin pengeenhet og om lovlige og tvungne betalingsmidler. Dette gjelder også når lovgivningen gis virkning for statsgjeld. Hvis Norge treffer beslutninger som devaluerer den norske krone, så må andre stater respektere dette. Et viktig historisk eksempel er at andre stater måtte akseptere at Norge oppga gulltilknytningen til den norske krone i mellomkrigstiden, og videre at dette fikk virkning for norsk statsgjeld.⁷

⁷ Rettslig ble dette prøvd av Høyesterett i den såkalte gullklausulsaken (Rt. 1962/369), der retten kom til at suspensjon av gullinnløsningen ikke var i strid med grl. § 97 om forbud mot tilbakevirkende lover, se Viggo Hagstrøm; *Obligasjonsrett* 3. utg. (Oslo 2021) v/Herman Bruserud/Ivar Alvik/Harald Irgens-Jensen/Inger Berg Ørstavik. s. 192. Obligasjonseierne hadde først reist sak mot Norge for Den internasjonale domstolen (ICJ) i Haag, men domstolen avviste saken, siden den anså spørsmålene for å være underlagt norsk rett, jf. ICJ Rep 9 (1957), se Charles Proctor, *Mann on the Legal Aspect of Money* (7. utg.), London 2012 s. 538-539. Om *Lex monetæ* generelt, se Helge Syrstad, *Statlig penge teori? – Pengebegrep, pengekrav og statsmyndighet*, Norges Banks skriftserie nr. 54 (Oslo 2019) s. 144 flg.

Innføring av DSP reiser neppe særlige problemer opp mot doktrinen om *Lex monetae* eller folkerettslige prinsipper om statssuverenitet for øvrig. Vi kan forutsette at DSP må innføres ved formelle lovendringer, og videre kan vi forutsette at DSP angis i norske kroner. Etter sentralbankloven § 1-9 er «[d]en norske pengeenhet ... en krone», og denne lovbestemmelsen vil ikke bli forandret. DSP blir et nytt betalingsmiddel, men ingen ny pengeenhet. Kontraktsforpliktelser angitt i norske kroner blir dermed ikke berørt av en innføring av DSP.

Det kan hende at det er bestemt at pengeforpliktelser i norske kroner skal gjøres opp med *tvungent betalingsmiddel*. I dag er tvungent betalingsmiddel kun sedler og mynter utstedt av Norges Bank, jf. sentralbankloven § 3-5 (1). Hvis DSP innføres, og også gis status som tvungent betalingsmiddel, vil det være en beslutning som må respekteres ikke bare av norske borgere, men også statsborgere i andre land og andre lands myndigheter. Vi får da en situasjon der det finnes to typer tvungne betalingsmidler. For eksisterende betalingsforpliktelser som skal gjøres opp med tvungne betalingsmidler blir det dermed uklart om det er sedler og mynter eller DSP som skal benyttes ved oppgjør. Det blir et spørsmål som må løses etter nasjonal avtalerett, dvs. en konkret tolking av den aktuelle betalingsforpliktelse, og spørsmålet løses ikke gjennom doktrinen om *Lex monetae*. Det er neppe nødvendig å lovregulere dette spørsmålet særskilt, men det kan vurderes å innføre en deklarasjonsregel om at i mangel av klare holdepunkter for en annen løsning, så skal «tvungent betalingsmiddel» kun forstås som sedler og mynter for forpliktelser som har oppstått før innføring av DSP. En slik regel kan f.eks. tas inn i finansavtaleloven. For forpliktelser som oppstår etter dette tidspunkt, så må det bli opp til partene selv å angi om betaling skal skje med kontanter eller DSP, eller om dette skal være opp til debitor eller kreditor å bestemme når betaling skal skje.

5 Om tvungent betalingsmiddel og Norges Banks myndighet til å utstede betalingsmidler

5.1 Alminnelige bestemmelser om betalingsmidler

Det følger av sentralbankloven § 3-5 (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.»

Ingen andre betalingsmidler enn sedler og mynter utstedt av Norges Bank er formelt gitt status som tvungne betalingsmidler. Sedler og mynter viser språklig sett utvilsomt til fysiske objekter, og begrensningen til 25 mynter i bestemmelsens annet punktum understreker at det er fysiske objekter som omfattes. I internasjonal rettslitteratur er det likevel hevdet at lovgivning som gir sentralbanker myndighet til å utstede «notes and coins», også vil kunne omfatte DSP, og videre at DSP vil kunne få status som tvungne betalingsmidler.⁸ Forutsetningen er at DSP utstedes som identifiserbare tokens, slik at DSP kan anses som digital representasjon av de aktuelle statenes kontanter. I så fall er det opp til sentralbankens diskresjonære

⁸ Se Benjamin Geva/Seraina Neva Grünwald/Corinne Zellweger-Gutknecht, *The e-Banknote as a 'Banknote': A Monetary Law Interpreted*, *Oxford Journal of Legal Studies* 2021, Vol. 00, No. 0 pp. 1–30

skjønn hvorvidt DSP skal utstedes, og om DSP i så fall skal gis status som tvungne betalingsmidler.

En slik lovtolking er utpreget formålsorientert. Vi skal ikke utelukke at slik tolking er holdbar i enkelte rettssystemer.⁹ For norsk retts vedkommende må det likevel anses som utelukket at uttrykket «Norges Banks sedler og mynter» i sentralbankloven § 3-5 (1) skal kunne tolkes slik at det omfatter DSP. Som nevnt tilsier en alminnelig ordlydsfortolkning at det kun er fysiske objekter som omfattes. Det kan dessuten vises til at det i sentralbanklovens forarbeider klart synes forutsatt at innføring av DSP vil kreve lovendringer. Vi viser særlig til departementets uttalelse i lovproposisjonen:

«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 legges til rette for dette.»¹⁰

Stortinget ga sin tilslutning til dette synet, og når lovgiver har gitt uttrykk for at «sentralbankloven ikke nå bør legges til rette for» DSP, kan ikke DSP anses som «Norges Banks sedler og mynter».

Myndigheten til å beslutte å innføre DSP ligger altså hos Stortinget, og Stortinget som Norges lovgiver må treffe beslutningen ved formell lov, nærmere bestemt ved endringer i sentralbankloven.

Hvis vi forutsetter at DSP skal likestilles med kontanter, innebærer det at DSP gis status som tvungent betalingsmiddel. En måte å gjøre det på, kan være å endre sentralbankloven § 3-5 (1) slik:

«Norges Banks sedler og mynter *og [DSP]* er tvungent betalingsmiddel i Norge.»

DSP bør trolig gis et formelt navn, f.eks. «e-kroner» eller «e-NOK», men vi behøver ikke her stilling til hva navnet bør være. Derfor angir vi bare DSP i klammeparantes.

Også sentralbankloven § 3-4 om utstedelse av kontante betalingsmidler må endres, f.eks. slik:

«§ 3-4 Utstedelse av kontante betalingsmidler *og [DSP]*»

⁹ Ref. TFEU art. 128 som regulerer utstedelse av tvungent betalingsmiddel i EUs monetære union. Dersom DSP ikke kan innføres som tvungent betalingsmiddel etter gjeldende rett, kreves traktatendring. Alternativt er det mulig å anføre TFEU art. 132 nr. 1 som hjemmel for at ECB kan utstede DSP uten traktatendring. Bestemmelsen sier at ECB “[i]n order to carry out the tasks entrusted to the ESCB” kan

“- make regulations to the extent necessary to implement the tasks defined in Article 3.1, first indent, Articles 19.1, 22 and 25.2 of the Statute of the ESCB and of the ECB in cases which shall be laid down in the acts of the Council referred to in Article 129(4),

- take decisions necessary for carrying out the tasks entrusted to the ESCB under the Treaties and the Statute of the ESCB and of the ECB”. Vi skal selvsagt ikke ta standpunkt til om denne bestemmelsen er tilstrekkelig hjemmel for å innføre DSP i EU.

¹⁰ Se Prop. 97 L. (2018-2019) s. 104.

- (1) Norges Bank har enerett til å utstede norske pengesedler og mynter. Banken bestemmer sedlenes og myntenens pålydende og utforming.
- (2) *Norges Bank har enerett til å utstede og destruere [DSP].*
- (3) Norges Bank kan utkontraktere produksjonen av pengesedler og mynter.

I et nytt annet punktum i annet ledd i § 3-4 kan det også tas inn en legaldefinisjon av DSP, f.eks.:

«Med [DSP] forstås allment tilgjengelige elektroniske betalingsmidler pålydende norske kroner utstedt av Norges Bank».

Videre må sentralbankloven § 1-3 om oppgaver for sentralbankvirksomheten endres, slik at utstedelse av DSP likestilles med utstedelse av sedler og mynter. Nærmere bestemt må bestemmelsens tredje ledd endres:

«Norges Bank skal utstede pengesedler og mynter og [DSP], legge til rette for det sentrale oppgjørssystemet og overvåke betalingssystemet.»

Det er mulig å tenke seg at Norges Bank kun gis myndighet til å utstede DSP, men ingen plikt til det, og videre at DSP i så fall ikke gis status som tvungent betalingsmiddel. En måte å gjøre dette på, kan være å tilføye et nytt annet punktum til sentralbankloven § 1-3 (3):

«Norges Bank kan også utstede [DSP].»

Under denne forutsetningen kan det foreslåtte nye annet ledd i sentralbankloven § 3-4 som nettopp angitt, opprettholdes, mens det ikke gjøres endringer i § 3-5.

Det er også mulig å tenke seg at Norges Bank gis rett, men ikke plikt til å utstede DSP, men at DSP i så fall skal gis status som tvungent betalingsmiddel. Alternativt kan Norges Bank gis diskresjonær myndighet både til å utstede DSP og avgjøre om DSP i så fall skal gis status som tvungent betalingsmiddel. Vi trenger ikke å formulere forslag til mulige lovbestemmelser for disse alternativene, siden de må anses for mindre sannsynlige.

5.2 Om beløpsbegrensninger på DSP

I Norges Banks prosjekt om DSP har en grunnleggende forutsetning vært at eventuell innføring av DSP ikke i vesentlig grad skal svekke bankenes innskuddsfinansiering. I sluttrapporten fra fase 3 heter det f.eks. at en egenskap ved DSP skal være *tilstrekkelig friksjon mot bankpenger*.¹¹ En nærliggende måte å innføre slike friksjoner på, er å innføre *beløpsbegrensninger* på oppbevaring/beholdning av DSP. Dette innebærer at ingen vil kunne ha mer enn et angitt beløp på et godkjent sted for oppbevaring av DSP («wallet»). Beløp som overstiger denne terskelen kan f.eks. automatisk overføres til sluttbrukers bankkonto som ordinært innskudd.¹² Denne type beløpsbegrensning krever hjemmel i lov, og vi

¹¹ Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 63.

¹² Et av ytterst få land som har innført DSP, er Bahamas. Der er det innført beløpsbegrensninger på DSP (Sand Dollar) som kan oppbevares på de enkelte wallets. Dette gjøres slik at sentralbanken til enhver tid annonserer hva beløpsbegrensningen skal være, se Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021,

kan anta at lovbestemmelser om dette bør innføres enten i § 3-4 eller § 3-5 i sentralbankloven, avhengig av om DSP gis status som tvungent betalingsmiddel. Hvis denne type friksjon skal være effektiv, må det dessuten settes begrensninger på hvor mange «wallets» en person kan eie.

Vi må her se nærmere på begrepene «wallet» og «oppbevaringstjenester», siden de har sentral rettslig betydning for DSP basert på blokkjedebaserte løsninger. Med «wallet» menes det som populært kalles for «digital lommebok», altså en elektronisk lagringsplass for digitale betalingsmidler. Mer presist beskriver vi det som et brukergrensesnitt som kommuniserer med et register over DSP. Dette brukergrensesnittet vil ligge som et program i f.eks. en mobiltelefon, betalingskort eller PC. «Oppbevaringstjeneste» kan forstås på ulike måter. Man kan velge å sette likhetstegn mellom dette begrepet og den programvaren der DSP er lagret, slik at det stedet der DSP lagres kalles en «oppbevaringstjeneste», uavhengig av om en tredjepart faktisk tilbyr oppbevaring som en tjeneste som sluttbruker velger. Dersom DSP oppbevares på denne måten, kalles det gjerne «self custody». «Oppbevaringstjeneste» kan altså forstås slik at det omfatter «self custody».

Alternativt kan begrepet «oppbevaringstjeneste» forstås slik at det bare omfatter tilfeller der en tredjepart tilbyr oppbevaring av DSP, og sluttbruker benytter tjenesten. Slik oppbevaringstjeneste kan teknisk sett gjøres både i form av felles koder som innebærer at sluttbrukeres midler blandes, og som særskilt kode for hver enkelt sluttbruker. Vi må kunne legge til grunn at oppbevaringstjenester for DSP vil kreve særskilt kode. Men uansett vil «self custody» vil falle utenfor begrepet «oppbevaringstjeneste».

Siden DSP må innføres ved formell lov, står lovgiver selvsagt fritt til å definere «oppbevaringstjeneste» på selvstendig grunnlag. Men i forbindelse med lagring av kryptovalutaer og andre såkalte digitale «tokens», er det vanlig at «oppbevaringstjenester» reserveres for de tilfeller der en tredjepart tilbyr oppbevaring som en tjeneste, og at «self custody» faller utenfor.¹³ Og da velger vi å følge denne begrepsbruken her.

Hva vi legger i «oppbevaringstjenester», får betydning for det spørsmålet vi ser på her, altså beløpsbegrensninger. Hvis DSP oppbevares i en programvare direkte av sluttbruker («self custody»), må beløpsbegrensninger legges inn som en funksjonalitet i programvaren. Det vil sannsynligvis innebære at sentralbanken får ansvar for slik funksjonalitet. Hvis «self custody» av DSP skal være mulig, er det dermed en sannsynlig løsning at sentralbanken må godkjenne programvare der oppbevaring av DSP skal kunne skje. Hvis lagring av DSP derimot skal kunne tilbys som en oppbevaringstjeneste av tredjeparter, bør beløpsbegrensninger på DSP fungere som offentligrettslige påbud til tilbyder.

Uavhengig av hvordan DSP oppbevares, bør det ikke medføre privatrettslige ugyldighetsvirkninger i forholdet mellom betaler og betalingsmottaker, dersom enkeltbetalinger med DSP skulle overstige beløpsbegrensningen. Slike

(<https://www.centralbankbahamas.com/viewPDF/documents/2022-02-11-11-53-25-Bahamian-Dollar-Digital-Currency-Regulations-2021-Final-Gazetted.pdf>) art. 19.

¹³ For så vidt gjelder oppbevaring av virtuell valuta (kryptovalutaer), er en slik begrepsbruk lagt til grunn blant annet i hvitvaskingsregelverket, se § 4 femte ledd i hvitvaskingsloven (LOV-2018-06-01-23). Se nærmere i punkt 12 nedenfor.

ugyldighetsvirkninger vil kunne svekke tilliten til DSP som alminnelig betalingsmiddel. Dette bør klargjøres i lovreguleringen.

En enda sterkere friksjon vil være å innføre beløpsbegrensninger *per betaling*. I så fall vil betalingsordrer som lyder på et beløp høyere enn denne terskelverdien bli stoppet før gjennomføring. Også gjennomføring av en slik plikt vil avhenge av hvordan DSP blir oppbevart. Ved såkalt «self custody» må beløpsbegrensninger per betaling ligge som en funksjonalitet i programvaren, mens ved de vil være påbud til tilbydere av oppbevaringstjenester for DSP.

Beløpsbegrensninger per betaling kan være problematisk sett hen til at DSP skal kunne fungere som tvungent betalingsmiddel og som allment tilgjengelig betalingsmiddel generelt.¹⁴ Men rettslig sett kan også denne type beløpsbegrensninger reguleres enten i § 3-4 eller § 3-5 i sentralbankloven. Også her kan vi anta at beløpsbegrensninger bare bør utformes som offentligrettslige påbud, og altså ikke gis privatrettslige ugyldighetsvirkninger dersom en betaling skulle bli gjennomført i strid med påbudet.

5.3 Særlige spørsmål ved blokkjedebaserte løsninger for DSP

DSP skal utstedes av Norges Bank på linje med kontanter, og vil på samme måte stå som en passivapost på sentralbankens balanse.¹⁵ Når DSP trekkes ut av sirkulasjon, vil det være Norges Bank som destruerer dem. På samme måte som for kontanter har DSP-prosjektet i banken lagt til grunn at DSP vil bli distribuert gjennom en to-lagsarkitektur, slik at Norges Bank utsteder DSP til bankene, som så distribuerer dem til sine kunder (sluttbrukerne). Denne to-lagsarkitekturen kan bli utfordret i to situasjoner. For det første kan det for enkelte typer betalinger være nødvendig med et direkte forhold mellom sentralbanken og sluttbruker, f.eks. rentebetalinger. Dette vurderes nedenfor i punkt 6.

For det andre kan den tekniske utformingen av DSP medføre vanskeligheter med hensyn til sentralbankens rolle som utsteder. I likhet med mange andre sentralbanker analyserer og tester Norges Bank ulike blokkjedebaserte løsninger for utstedelse av DSP. Dette henger blant annet sammen med at en av de egenskapene som Norges Bank vil at DSP skal ha, er å være en plattform for tredjepartstilbydere. En annen egenskap er at DSP skal være DLT-kompatibelt.¹⁶ Denne egenskapen innebærer at det registeret som DSP er utstedt gjennom, skal kunne kommunisere med andre registre. En blokkjedebasert løsning for DSP gjør det enklere å tilfredsstille disse egenskapene.

¹⁴ Beløpsbegrensninger per betaling vil kunne bli særlig aktuelt, dersom DSP skal kunne benyttes til å betale *anonymt*. Formålet blir da å forhindre skatteunndragelser eller annen hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Dersom DSP skal kunne benyttes til anonyme betalinger, kan det være naturlig å se hen til de beløpsbegrensninger som allerede finnes i særlovgivningen for betalinger med kontanter, jf. f.eks. hvitvaskingsloven (LOV-2018-06-01-23) § 5 om beløpsgrense for kontantvederlag for forhandlere av gjenstander, skatteloven (LOV-1999-03-26-14) § 6-51 første ledd om fradragsrett for kostnader og tilsvarende i merverdiavgiftsloven (LOV-2009-06-19-58) § 8-8 første ledd. Dette er et annet formål enn å skape friksjoner mot bankpenger. Heller ikke brudd på slike bestemmelser gir privatrettslige ugyldighetsvirkninger.

¹⁵ Se nærmere nedenfor under punkt 11.

¹⁶ Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 28/29 og 64.

Ulike blokkjedebaserte løsninger har ulik teknologi, og kommunikasjon mellom dem krever særskilte tilpasninger. På enkelte typer blokkjeder er verdien representert ved registerenheter som eieren disponerer ved hjelp av kryptografiske koder som følger en gyldig transaksjonskjede (såkalt unspent transaction output – UTXO).¹⁷ Andre innebærer at penger finnes som balanser på registeradresser representert ved kryptografiske koder («kontoer»). Sistnevnte ligner en del på kontoløsninger, og ligger til grunn f.eks. for Ethereum-plattformen. Hvis DSP skal kunne kommunisere med andre registre - være interoperabel - må de teknisk kunne konverteres fra ett register til et annet med tilhørende ny representasjon/identifikator. Problemstillingen blir da om DSP som er konvertert fra et register til et annet, kan sies å være «ekte» sentralbankpenger.

Dette kan løses på ulike måter. Én måte er at DSP låses inne på det opprinnelige registeret som Norges Bank har utstedt pengene på, og at et substitutt for DSP (gjerne kalt «syntetisk DSP») sirkulerer på de øvrige registrene. Teknisk må det i så fall etableres sikkerhetsmekanismer som gjør at de syntetiske DSP'ene entydig kan identifiseres med de ekte DSP'er som er låst på det opprinnelige registeret. De ekte DSP låses opp igjen når det skjer en konvertering tilbake til opprinnelig register. En annen løsning er at Norges Bank selv, eller en tredjepart etter instruksjon fra Norges Bank, står for destruksjon og ny utstedelse av DSP hver gang DSP flyttes over på et nytt register.

Rettslig kan denne problemstillingen løses på forskjellig vis. For det første kan en overføring fra det registeret som Norges Bank har utstedt DSP gjennom til et annet blokkjedebasert register anses som Norges Bank uvedkommende. Hvis «ekte» DSP låses til førstnevnte register, vil i så fall «syntetiske» DSP anses som privat utstedte betalingsmidler som sentralbanken ikke har noe ansvar for. Her vil «syntetiske» DSP måtte anses som såkalte «stablecoins».¹⁸ For det annet kan «syntetiske» DSP rettslig sett kunne anses som ekte DSP, selv om de teknisk sett ikke er det. I så fall må det presiseres i lov eller forskrift, og Norges Bank vil måtte få et ansvar for sikkerheten og påliteligheten til den blokkjeden det er snakk om. Og for det tredje kan altså Norges Bank formelt få ansvar for destruksjon og utstedelse av DSP hver gang DSP overføres til et nytt blokkjedebasert register.

Vi trenger ikke her å ta standpunkt til hva som er den beste løsningen, og problemstillingen vil kreve adskillig utredning, bl.a. sett i lys av regulatoriske utfordringer, se nedenfor. Men en foreløpig vurdering kan være at enten Kongen i Statsråd, Finansdepartementet eller Norges Bank i sentralbankloven får hjemmel til å gi forskrifter om ulike registre for DSP, og hvordan interoperabilitet mellom dem skal reguleres. Forskriftsmyndigheten bør også kunne bestemme om det som teknisk sett kan anses som «syntetiske» DSP, rettslig sett skal anses som ekte DSP, og uansett hvordan «syntetiske» DSP skal valideres teknisk. En slik forskriftshjemmel kan tas inn i et nytt annet ledd i sentralbankloven § 3-4, se foran.

¹⁷ Se nærmere Peder Østbye, Eksperimentell testing av digitale sentralbankpenger, *Bankplassen blogg* (<https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2022/eksperimentell-testing-av-digitale-sentralbankpenger>).

¹⁸ Selv i et slikt scenario vil Norges Bank kunne få et visst ansvar for de private «stablecoins». Hvis slike «syntetiske» DSP blir kompromittert, og de forsøkes vekslet om til ekte DSP, vil sentralbanken få ansvar for å avgjøre hvilke «syntetiske» DSP som kan identifiseres med de ekte. Sikkerhetskrav og ansvar for validering må klargjøres i regelverk, antakelig forskrifter, se teksten nedenfor.

I tillegg til Norges Bank kan ulike tredjeparter, slik som banker, ha en rolle/funksjon i driften av et register der DSP eller en syntetisk variant sirkulerer. Slike tredjeparter kalles gjerne for *noder*, og en typisk rolle/funksjon for dem kan være å validere betalinger. Det nærmere ansvaret for disse tredjepartene må undergis særskilt regulering. Også dette ansvaret bør forskriftsreguleres, og hjemmelen også her kan være et nytt annet ledd i sentralbankloven § 3-4.

Blokkjedebaserte løsninger for utstedelse av DSP innebærer at sluttbruker vil veksle om bankinnskudd fra en konto hos sin bankforbindelse til DSP som lagres i det som populært kalles en digital lommebok eller «wallet». Hva som menes med «wallet» har vi sett på foran under punkt 5.2. I utgangspunktet er det et brukergrensesnitt som kommuniserer med et register for digitale enheter som gjerne kalles for «tokens», i vår sammenheng altså DSP. Isolert sett åpner et slikt brukergrensesnitt for såkalt «self custody», der sluttbruker selv oppbevarer de kryptografiske kodene for å kunne disponere DSP, uten å være avhengig av en tredjepart.

Et grunnleggende spørsmål er om slik «self custody» skal være tillatt. I så fall må det stilles sikkerhetskrav til programvaren som kan benyttes, antakelig slik at programvaren må godkjennes av Norges Bank. Vurderingstemaet blir da om det kan etableres tilfredsstillende mekanismer for kontroll av programvaren.

En alternativ ordning kan være at DSP bare kan oppbevares av tredjepartstilbydere i form av oppbevaringstjenester, såkalte «wallet providers». Slike «wallet providers» må i så fall underlegges forvaltningsrettslig tilsyn. Vi kan tenke oss at slike tilbydere må ha konsesjon fra enten Norges Bank eller Finanstilsynet, og at de underlegges løpende tilsyn fra konsesjonsmyndigheten. Alternativt kan vi tenke oss at tilbyderne kun får en rapporteringsplikt, noe som er mindre inngripende.

Det er også mulig at DSP kan oppbevares både i form av såkalt «self custody» og hos «wallet providers». Spørsmålene om sikkerhetskrav, godkjenning, konsesjon og tilsyn blir likevel de samme her.

Hva som er den beste løsningen med hensyn til hvem som kan oppbevare DSP og hvor de kan oppbevares, har vi ikke svar på her. Men det er snakk om en sentral problemstilling som må vurderes nøye før DSP evt. kan utstedes.¹⁹ I EU er det om forholdsvis kort tid forventet vedtatt en ny forordning om regulering av markeder for

¹⁹ Som vi skal se nedenfor under punkt 7, omfatter ikke definisjonen av «betalingsmidler» i finansavtaleloven § 1-5 (4) DSP. Dermed vil ikke tjenester som omfatter oppbevaring og betaling/overføring av DSP regnes som «betalingstjenester» etter samme lovs § 1-5 (1). Oppbevaring og betaling/overføring av DSP vil da heller ikke anses som betalingstjenester etter finansforetaksloven § 2-3, som i tredje ledd henviser til definisjonen i finansavtaleloven § 1-5 (1). Dermed vil tilbydere av tjenester for oppbevaring og betaling/overføring av DSP falle utenfor konsesjonsplikten for betalingsforetak etter finansforetaksloven § 2-10. Dersom DSP inkluderes i definisjonen av «betalingsmidler» i finansavtaleloven § 1-5 (4), så kan det hende at oppbevaring og betaling/overføring av DSP vil anses som betalingstjenester etter finansavtaleloven § 1-5 (1), og dermed være omfattet av konsesjonsplikten etter finansforetaksloven § 2-10 eller annen konsesjonspliktig virksomhet. Dette vil i så fall også kunne gjelde foretak som driver blokkjeder som det kan være aktuelt å overføre DSP til, jf. diskusjonen i teksten foran om interoperabilitet mellom registre. Som vi ser, er altså spørsmålet om regulatorisk status for tilbydere av oppbevarings- og betalings-/overføringstjenester for DSP komplekst, og det må fremover gjøres grundige analyser.

kryptoaktiva, populært forkortet MiCa. Dette regelverket kan få betydning for den rettslige statusen til «syntetiske» DSP.²⁰

6 Om renter på DSP – Penger og kreditt

På samme måte som for kontanter vil DSP stå som en fordring på Norges Bank på passivasiden i Norges Banks regnskap.²¹ For øvrig vil ikke DSP gi innehaver krav på noen ytelse fra Norges Bank. Også dette er som for kontanter. I denne sammenheng vil DSP være penger i motsetning til kreditt. Kreditt forstås her som en låneytelse.

En sentral problemstilling i internasjonal diskusjon om DSP er om DSP skal kunne brukes som et pengepolitisk virkemiddel. Også for Norges Banks prosjekt om DSP er dette et viktig spørsmål. Og spørsmålet om DSP som pengepolitisk virkemiddel koker for praktiske formål ned til spørsmålet om det bør kunne gis renter – positive eller negative – på DSP.²²

Renter er vederlag for en låneytelse, og DSP vil som nevnt ikke innebære kreditt. Er det da rettslig adgang til å gjøre DSP rentebærende? At renter er vederlag for kreditt er et alminnelig obligasjonsrettslig prinsipp, men innebærer neppe noe forbud mot at sentralbanken i lovs form gis myndighet til å sette renter på DSP. DSP vil være et helt nytt betalingsmiddel, og utstedelsen vil være en ny oppgave for Norges Bank som må reguleres i ny lovgivning.²³ Gjeldende lovbestemmelser eller sedvanerett vil derfor ikke være til hinder for at lovgiver gir Norges Bank myndighet til å sette renter på DSP.²⁴

²⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 (EF 293/ECOFIN 965/CODEC 1428). Forordningen vil være EØS-relevant. Hvis den trer i kraft slik forslaget lyder, så vil DSP som sådan falle utenfor anvendelsesområdet, siden forordningen ikke vil få anvendelse på «the European Central Bank, national central banks of the Member States when acting in their capacity as monetary authority or other public authorities of the Member States», jf. art. 2 nr. 2 bokstav (c). Dessuten vil neppe DSP som i lov eventuelt er gitt status som tvungent betalingsmiddel, kunne anses som «kryptoaktiva», og allerede av den grunn falle utenfor forordningens anvendelsesområde. Men i prinsippet kan vi tenke oss at «syntetiske» DSP vil kunne omfattes, hvis de rettslig sett er å anse som privat utstedte «stablecoins». Etter ordlyden vil nemlig «syntetiske» DSP kunne anses som «asset-referenced token» etter art. 3 (1) nr. (3), og dermed vil tilbydere av «syntetiske» DSP kunne være omfattet av forordningens detaljerte regulatoriske krav. MiCa er åpenbart ikke utformet med tanke på slike tilfeller, og det er ikke sikkert at bestemmelsene vil passe.

²¹ Se nærmere punkt 11 nedenfor.

²² Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 67.

²³ Spørsmålet om renter på DSP vil komme i en annen stilling, dersom vi tenker oss at DSP innføres uten at det gjøres lovendringer. I internasjonal rettslitteratur er det drøftet om ECB har myndighet til å utstede DSP etter TFEU art. 128 om sedler og mynter. Hvis dette spørsmålet besvares bekreftende, vil spørsmålet om renter måtte vurderes opp mot TFEU art. 127 om pengepolitiske virkemidler. Og denne vurderingen vil lett bli at art. 127 ikke gir hjemmel for å sette renter på DSP. Se nærmere Corinne Zellweger-Gutknecht/Benjamin Geva/Seraina Neva Grünwald, Digital Euro, Monetary Objects, and Price Stability: A Legal Analysis, *Journal of Financial Regulation*, 2021, 7, 284–318.

²⁴ Riksbanken har i sin DSP-pilot konkludert med at DSP rettslig sett er å likestille med kontanter. Riksbanken trekker ut fra dette den slutning at DSP «inte kan oppbära ränta eller preskriberas enligt den lagstiftning som gäller för fordringar», se *E-kronarapport - e-*

En annen sak er at obligasjonsrettslige prinsipper om renteberegning og andre forhold knyttet til rentekrav er utformet med tanke på at renter er vederlag primært for pengelån. Det kan da tenkes at disse prinsippene passer dårlig hvis de anvendes på tvister som kan oppstå rundt renter på DSP. Likevel må det antas at risikoen for at det oppstår slike problemer vil være forholdsvis beskjeden. Debitor for renter på DSP vil være Norges Bank, og spørsmål rundt renteberegning, forfall mv. kan avklares og presiseres i lov og forskrift. Dersom Norges Bank skal gis adgang til å sette renter på DSP, må det fremgå uttrykkelig av loven, og i så fall bør Norges Bank gis myndighet til å sette nærmere vilkår om renteberegning mv. Dette kan f.eks. reguleres slik i et nytt annet ledd i sentralbankloven § 3-4:

«Norges Bank har enerett til å utstede [DSP]. Norges Bank kan gi bestemmelser om renter på [DSP], og kan fastsette nærmere vilkår for hvordan renter skal beregnes og betales.»

Renter på DSP reiser likevel andre utfordringer. Hvis DSP skal være rentebærende, kan det hende at sluttbruker vil kunne komme i et direkte kreditor- eller debitorforhold til Norges Bank, avhengig av om rentene er positive eller negative. Dette vil bryte med to-lagsarkitekturen for utstedelse og distribusjon av DSP, som prosjektet for øvrig legger til grunn. Det er mulig å tenke seg at utbetaling og innkreving (ved negative renter) av renter kan gjøres av sluttbrukers bankforbindelse og/eller tilbyder av oppbevaringstjenesten («wallet») for DSP etter nærmere instruksjoner fra Norges Bank. På denne måten kan en tredjepart bli pliktsubjekt for Norges Banks renteregulering, og Norges Bank kan unngå å komme i direkte forhold til sluttbruker. Norges Bank må i så fall kunne fastsette forskrifter om dette, og det må tas høyde for at forskriftshjemmelen som er foreslått straks foran, er tilstrekkelig for slik regulering.

Renter på DSP reiser videre spørsmål om ansvar for transaksjonsovervåking etter hvitvaskingsloven²⁵ og rapportering etter skattelovgivningen. Det må antas at rentebeløpene for den enkelte sluttbruker av DSP vil være beskjedne, gitt at det innføres beløpsbegrensninger for oppbevaring av DSP eller andre friksjoner. Det bør derfor vurderes å gjøre tilpasninger i særlovgivningen, slik at Norges Bank unntas fra de to nevnte forpliktelsene hva angår rentebetalinger på DSP. Alternativt kan transaksjonsovervåkingen legges til tredjeparter som sluttbrukers bankforbindelse og/eller tilbyder av oppbevaringstjenesten («wallet») for DSP, dersom det åpnes for dette. Hvis DSP tillates å oppbevares og betales direkte fra egen programvare (såkalt «self custody»), må det antakelig legges inn en funksjonalitet for transaksjonsovervåking i programvaren. Uansett må det gjøres tilpasninger i hvitvaskingsregelverket, f.eks. ved nærmere forskriftsregulering.

Renter på DSP vil for øvrig kunne medføre at Norges Bank må behandle en betydelig mengde personopplysninger.²⁶ Men det i seg selv vil ikke vil kreve lovendringer.

kronapiloten etapp 2 s. 29. Riksbanken synes likevel ikke å legge til grunn at det vil være rettsstridig å gjøre DSP rentebærende ved ny lovgivning.

²⁵ Se nærmere under punkt 12 nedenfor.

²⁶ Se nedenfor under punkt 13 om forholdet til GDPR.

7 Lovgivning om betalingsmidler, oppgjør mv.

DSP vil være et nytt betalingsmiddel som er allment tilgjengelig for publikum. Det er videre en mulighet for at DSP gis status som tvungent betalingsmiddel på linje med sedler og mynter. Foran under punkt 5 så vi hvilke lovendringer som må gjøres i sentralbankloven ved innføring av DSP. Det må også gjøres endringer i finansavtalelovens²⁷ bestemmelser om betalingsmidler og oppgjør.

Et første regelsett i finansavtaleloven som må justeres ved innføring av DSP, er legaldefinisjonen av «betalingsmidler» i § 1-5 fjerde ledd:

«Med betalingsmidler menes i denne loven pengesedler og mynter samt innskudd og kreditt på konto og elektroniske penger som definert i finansforetaksloven § 2-4 annet ledd eller regler gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 2-4 tredje ledd.»

Denne legaldefinisjonen gjelder for hele lovens virkeområde, nemlig finansavtaler, jf. § 1-1 første ledd, og finansavtaler er definert som «avtale om finansiell tjeneste, finansoppdrag, betalingsoppgjør og overdragelse av pengekrav», jf. § 1-3 første ledd. Finansavtalelovens virkeområde er i seg selv bredt, men også utenfor dette området kan det være naturlig å legge definisjonen til grunn når det skal vurderes hva som er «betalingsmidler». Legaldefinisjonen her kan for praktiske formål derfor anses som en alminnelig bestemmelse om hva som regnes som betalingsmidler etter norsk rett.

Definisjonen omfatter selvsagt ikke DSP, og bestemmelsen i finansavtalen § 1-5 fjerde ledd må derfor endres slik at også DSP vil bli omfattet.²⁸ Lovteknisk kan det gjøres enkelt ved å tilføye [DSP] etter «pengesedler og mynter».

En komplikasjon er likevel at definisjonen av betalingsmidler er utformet for å gjøre EUs annet betalingstjenstedirektiv (EU2015/2366, heretter forkortet PSD2) til del av norsk rett. Finansavtaleloven medfører at de privatrettslige delene av PSD2 blir gjort til del av norsk rett, se Prop. 92 LS (2019-2020) s. 18. Og definisjonen av «betalingsmidler» i finansavtaleloven § 1-5 fjerde ledd synes å tilsvare bestemmelsen i PSD2 art. 4 (25). I den engelske versjonen av direktivet er dette en definisjon av «funds», og ikke «means of payment». Definisjonen her lyder:

«'funds' means banknotes and coins, scriptural money or electronic money as defined in point (2) of Article 2 of Directive 2009/110/EC».

Direktivets virkeområde er «payment services», jf. art. 2 (1), som er angitt nærmere i direktivets vedlegg 1. Vi trenger ikke å gå detaljert inn på virkeområdet for PSD2, men det er likevel to forhold ved PSD2 som krever avklaring.

²⁷ LOV-2020-12-18-146

²⁸ Etter ordlyden kan det synes naturlig å anse DSP som elektroniske penger, slik det er definert i finansforetaksloven § 2-4 annet ledd. Definisjonen her av elektroniske penger er imidlertid tatt inn for å implementere e-pengedirektivet (2009/110/EF), jf. art. 2 nr. 2, og dette direktivet omfatter ikke sentralbanker «acting in their capacity as monetary authority or other public authorities», jf. art. 1 nr. 1 (d), noe Norges Bank åpenbart vil gjøre ved utstedelse av DSP. Se også Norges Bank Memo 2/2019 s. 30/31.

Sentralbankens utstedelse av DSP vil som sådan falle utenfor PSD2. Dette følger av art. 1 nr. 1 bokstav e), som sier at direktivet ikke gjelder «the ECB and national central banks when ... acting in their capacity as monetary authority or other public authorities». Utstedelse av DSP omfattes utvilsomt av kriteriet «acting in ... capacity as monetary authority».

Definisjonen av «funds» i engelsk versjon omfatter etter sin ordlyd ikke DSP. Det innebærer at heller ikke betalingstjenester som inkluderer DSP, vil være omfattet av direktivet. Opplistingen av betalingstjenester i vedlegg 1 omfatter etter ordlyden ikke DSP. Som vi så foran er det noen som hevder at TFEU art. 128 som gir ECB og nasjonale sentralbanker innenfor den monetære union enerett til å utstede «euro banknotes» og «euro coins», må tolkes slik at bestemmelsen også omfatter DSP. Dersom en slik tolking skulle bli lagt til grunn, kan det være grunn til å anta at definisjonen av «funds» i PSD2 art. 4 (25) også vil omfatte DSP utstedt av ECB og nasjonale sentralbanker innenfor den monetære union, og i så fall vil det ikke være nødvendig å gjøre endringer i PSD2. Hvis en slik situasjon skulle oppstå, blir det uoverensstemmelse mellom PSD2 og finansavtalelovens definisjon av betalingsmidler. Men dette vil bli rettet opp av at DSP tilføyes definisjonen i finansavtaleloven § 1-5 fjerde ledd som foreslått foran.

Hvis det derimot legges til grunn at PSD2 skal forstås slik at DSP faller utenfor direktivets virkeområde, og definisjonen av betalingsmidler i finansavtaleloven utvides til å omfatte DSP, vil norsk rett ha videre forståelse av begrepet betalingsmidler enn i EU-retten. PSD2 er etter art. 107 et såkalt fullharmoniseringsdirektiv,²⁹ og det er ikke adgang til å ha en annen definisjon av «funds» i norsk rett enn etter PSD2. Innenfor direktivets anvendelsesområde må derfor DSP holdes utenfor de betalingstjenestene som er omfattet.³⁰

Dersom DSP kan flyttes mellom registre, og i noen tilfeller vil kunne være såkalte «syntetiske» DSP, som omtalt foran i punkt 5.3, vil det kunne oppstå egne problemstillinger knyttet til PSD2. Et spørsmål kan f.eks. være hvordan forholdet skal vurderes hvis syntetiske DSP ikke regnes som «ekte» sentralbankpenger, men bare gir teknisk tilgang til de ekte sentralbankpengene i annet register. Dette må vurderes nærmere på et senere tidspunkt. Usikkerhet her vil være svært uheldig, bl.a. sett i lys av at tilbydere av betalingstjenester etter PSD2 etter norsk rett må ha konsesjon etter finansforetaksloven kap. 2. Hvis det er usikkerhet om «syntetiske» DSP skal anses som ekte DSP, vil det også være usikkerhet om rekkevidden av konsesjonsplikten. Usikkerhet om konsesjonsplikt og andre regulatoriske spørsmål kan også oppstå etter MiCa-forordningen, som forventes vedtatt i EU innen kort tid, og som vil være EØS-relevant.³¹ En mulighet for å unngå slik usikkerhet, er at Kongens forskriftsmyndighet etter finansavtaleloven § 1-11 utvides til å omfatte regulering av «syntetiske» DSP.

²⁹ Se nærmere Prop. 110 L (2017-2018) s. 9.

³⁰ Generelt må det anses uheldig at betalingstjenester som gjelder DSP ikke omfattes av PSD2, og vi antar at spørsmålet om endring av PSD2 raskt vil bli reist i EU, dersom ECB begynner å utstede DSP, og utstedelse av DSP for øvrig blir vanlig internasjonalt.

³¹ Se nærmere fotnote 20 foran. En annen sak er dersom «syntetiske» DSP faller innenfor MiCa-forordningen, så vil det regulatoriske regimet for «asset-referenced token» komme til anvendelse, noe som vil skape klarhet. Om det er ønskelig løsning, må vurderes på et senere tidspunkt.

Finansavtaleloven inneholder også alminnelige obligasjonsrettslige bestemmelser om betalingsoppgjør i §§ 2-1 og 2-2. Disse er en uendret videreføring av §§ 38 og 39 i den tidligere finansavtaleloven av 1999. Bestemmelsene er ikke gitt for å gjøre EØS-relevant regelverk til del av norsk rett, og lovgiver står derfor temmelig fritt til å gjøre endringer. Ved innføring av DSP er det noen bestemmelser det vil være naturlig å endre. Etter § 2-1 første ledd kan betaling foretas «ved overføring av beløpet til mottakerens konto, med mindre noe annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med kontanter». Denne bestemmelsen sier at betaler som hovedregel kan foreta frigjørende betaling ved bruk av kontopenger. Annet kan selvsagt være avtalt, og mottaker kan på forhånd ha krevet kontant betaling. Ved innføring av DSP bør mottaker kunne kreve betaling i DSP på linje med kontanter, i hvert fall hvis DSP gis status som tvungent betalingsmiddel. Dette bør reflekteres i lovteksten. Det bør også vurderes om betaler bør kunne foreta frigjørende betaling ved bruk av DSP, slik at § 2-1 første ledd endres i tråd med dette. Dette spørsmålet må imidlertid vurderes nærmere i lys av evt. beløpsbegrensninger for enkeltbetalinger og andre friksjoner for bruk av DSP, og det tas derfor ikke endelig stilling til det her.

Videre er det i finansavtaleloven § 2-1 annet ledd en bestemmelse om kreditors anvisningsrett. Det heter her at «[m]ottakeren kan gi nærmere anvisning om betalingsmåten dersom dette ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren». Det er lagt til grunn at bestemmelsen kan forstås slik at betalingsmottaker alltid kan kreve oppgjør i kontopenger, og som utgangspunkt også kontanter.³² Det vil være naturlig at den tolkes slik at heller ikke betaling med DSP anses å medføre «vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren», slik at også DSP vil bli omfattet av kreditors anvisningsrett. Dette vil kunne presiseres i forarbeidene til lovbestemmelsene som innfører DSP. Men også her kan det måtte gjøres tilpasninger til evt. beløpsbegrensninger eller andre friksjoner for bruk av DSP.

En ufravikelig forbrukervernregel er inntatt i finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd, og den sier at en «forbruker har alltid rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren». Bestemmelsen har gitt opphav til tolkningstvil, og er gjenstand for mye debatt.³³ Bestemmelsen reiser som sådan ingen særskilte spørsmål for innføring av DSP. Hvis DSP gis status som tvungent betalingsmiddel, vil DSP være omfattet av forbrukers ubetingete rett til å foreta oppgjør. Hvis DSP av lovgiver ikke er gitt slik status, vil det ikke være omfattet. I sistnevnte tilfelle er det tvilsomt om bestemmelsen bør endres til å omfatte DSP, siden lovgiver i så fall allerede har vurdert forholdet slik at bare kontanter skal ha særstilling som tvungent betalingsmiddel.

Enkelte endringer bør også gjøres i finansavtaleloven § 2-2 om tid og sted for betaling, hvis DSP innføres. Det må nemlig fastsettes nærmere regler for hvilke tidspunkt som skal legges til grunn for dels når betalingsmottaker skal anses å ha mottatt beløpet, og dels når betaler skal anses å ha avbrutt betalingsfristen. Svaret på disse to spørsmålene vil imidlertid avhenge av design og teknisk løsning for

³² Se NOU 1994: 19 s. 148

³³ Regjeringen har 1. sept. 2022 sendt på høring et forslag til endring av bestemmelsen for å avskjære tolkningstvil og innsnevre anvendelsesområdet noe, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/fd1bf3ae014d4d01a36286f0c1ee6ca2/horingsnota-t-styrking-av-forbrukeres-rett-til-a-betale-med-kontanter.pdf>. Se videre Norges Banks brev til Finansdepartementet 31. jan. 2019.

DSP. Bestemmelsen er utformet med tanke på betalinger med kontopenger og tilbudte kontanter, og en blokkjedebasert DSP-løsning vil måtte ha en noe annen regulering. Vi antar at utgangspunktet må være at betaling anses skjedd når betalingsmottaker kan disponere pengene i sin «wallet» (brukergrensesnitt som kommuniserer med registeret), men betaling i såkalte «smartkontrakter» kan kreve en noe annen regulering. Endelig utforming av en revidert bestemmelse må avvete teknisk løsning for DSP. Dersom det det er mulig med såkalte «syntetiske» DSP som omtalt foran, reiser det seg dessuten særskilte problemstillinger som må vurderes nærmere.

Videre må det fremgå at betaling er endelig når beløpet er disponibelt, i den forstand at betaling ikke kan reverseres, f.eks. hvis betaler undergis insolvensbetaling etter at betalingsmottaker har mottatt beløpet (rettsvern). Dette kan f.eks. fremgå av finansavtaleloven § 2-2.

8 Forholdet til betalingsystemloven/oppgjørsdirektivet

DSP-prosjektet i Norges Bank har forutsatt at betalinger med DSP skal være endelige, og at dette skal være en sentral egenskap.³⁴ I forholdet mellom betaler og betalingsmottaker skal betaling med DSP være endelig på samme måte som betaling med sedler og mynter: Betalingsmottaker får umiddelbart og endelig oppgjør, som ikke kan kreves omgjort, og hvis betaler eller tredjeparter mener at det hefter feil ved grunnlaget for betalingen, må det fremmes et nytt, selvstendig pengekrav mot betalingsmottaker.

Betaling med kontanter skjer ved fysisk overlevering, mens betaling med DSP vil skje digitalt. Reversering av betalinger som skjer i større betalingsystemer vil kunne være ødeleggende for hele systemet. Dette er aktuelt først og fremst der betaler går konkurs eller undergis insolvensbehandling på andre måter, etter at betalingsordre er lagt inn i systemet. Derfor er det innført lovkrav om at betalinger som gjøres opp i større betalingsystemer ikke skal kunne reverseres etter at de er lagt inn. I EU-/EØS-retten finnes slike bestemmelser i finalitetsdirektivet,³⁵ som i norsk rett er implementert i kap. 4 i betalingsystemloven.³⁶ Spørsmålet er da om DSP vil omfattes av disse reglene, og om det eventuelt er nødvendig å gjøre lovendringer for å sikre at oppgjør med DSP skal anses endelige.³⁷

Bestemmelsene i betalingsystemloven kap. 4 er avgrenset til å gjelde for «interbanksystemer» og «verdipapiroppgjørssystemer», jf. § 4-1 første ledd. Betalinger med DSP vil med en blokkjedebasert løsning skje ved at det overføres penger fra en «wallet» til en annen. Betalingen vil dermed ikke være «overføring av penger mellom kredittinstitusjoner», jf. § 1-1 annet ledd, og altså falle utenfor betalingsystemlovens anvendelsesområde. Så vidt vi kan se, vil heller ikke andre DSP-systemer anses å være del av et interbanksystem. Et DSP-system vil altså falle utenfor betalingsystemloven, slik den lyder i dag.

³⁴ Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 19-20.

³⁵ Direktiv 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingsystemer og verdipapiroppgjørssystemer.

³⁶ LOV-1999-12-17-95.

³⁷ En foreløpig vurdering ble gjort i Norges Bank Memo 1/2018 s. 46/47.

Finalitetsdirektivet gir medlemsstatene et visst handlingsrom med hensyn til hvilke ordninger som skal anses som betalingssystemer, som faller innenfor direktivets anvendelsesområde. Definisjonen av «system» i art. 2 bokstav (a) angis slik i første strekpunkt, som er det første vilkåret:

“a formal arrangement ... between three or more participants, without counting a possible settlement agent, a possible central counterparty, a possible clearing house or a possible indirect participant, with common rules and standardised arrangements for the execution of transfer orders between the participants”

Denne definisjonen er videre enn «interbanksystem». «[P]articipant» er definert som «an institution» i art. 2 bokstav (f), som igjen er definert som «a credit institution», «an investment firm», «public authorities and publicly guaranteed undertakings» eller «any undertaking whose head office is outside the Community and whose functions correspond to those of the Community credit institutions or investment firms», jf. art. 2 bokstav (b). Vi må da kunne konkludere med at betalinger med DSP fra en wallet til en annen ikke kan anses som «transfer orders between the participants», og at betalinger med DSP som utgangspunkt faller utenfor finalitetsdirektivets anvendelsesområde. Foran i punkt 7 har vi allerede sett på muligheten for at regulering av endelighet og rettsvern for betalinger med DSP kan gjøres i finansavtaleloven § 2-2.

Det kan videre reises spørsmål om finalitetsdirektivet kan gis anvendelse for tilbyderne av oppbevaringstjenester for DSP, gjerne kalt «wallet providers». Finalitetsdirektivet tar etter fortalen særlig sikte på å regulere situasjonen der insolvens inntreffer hos en deltaker («instituton»), og der en kansellering av transaksjonen som følge av det aktuelle landets insolvensrett vil føre til forstyrrelser i oppgjørssystemet. Vil insolvens hos en «wallet provider» som har effektivert en betaling av DSP etter ordre fra kunden kunne medføre forstyrrelser i betalingssystemet for DSP?

Dersom insolvens hos en tilbyder av oppbevaringstjenester skal kunne få slike konsekvenser, så forutsetter det at lagring av DSP hos den aktuelle tilbyderen må anses som en kredittytelse. Hvis ikke, vil ikke DSP inngå i bomassen til «wallet provider», og insolvens vil ikke berøre betalingen. Lagring av DSP i en «wallet» hos en tilbyder kan neppe anses som en kredittytelse, i hvert fall ikke hvis DSP oppbevares som særskilte koder for den enkelte sluttbruker. Og det bør nok stilles krav om at oppbevaring bare skal kunne skje med særskilte koder. Under denne forutsetningen må DSP anses som eiendeler tilhørende den personen som har lagret DSP hos den aktuelle tilbyder. DSP vil i dermed i en insolvenssituasjon ikke anses som «formuesgode som tilhører skyldneren», jf. dekningsloven³⁸ § 2-2, og ikke inngå i et konkursbo. Finalitetsdirektivet vil altså etter sitt anvendelsesområde ikke omfatte insolvens hos en tilbyder av oppbevaringstjenester, og det er dermed ikke nødvendig å vurdere om en slik tilbyder kan anses som en «deltaker» i et betalingssystem.

Strengt tatt er det neppe nødvendig å presisere at lagring av DSP hos en «wallet provider» ikke kan anses som kredittytelse, men det kan likevel være nyttig at det gjøres. Vi har ennå ikke tatt standpunkt til hvor i lovverket en bestemmelse om dette

³⁸ LOV-1984-06-08-59.

bør inntas. Det bemerkes at såkalte «syntetiske» DSP kan reise egne problemstillinger som vil måtte vurderes nærmere.

For ordens skyld kan det påpekes at hvis sluttbruker selv oppbevarer DSP i en programvare («self custody»), oppstår det ingen spørsmål om insolvensrisiko eller lignende, siden det åpenbart ikke vil foreligge noen kredittytelse.

9 Om bankenes forpliktelser

Som det har fremgått foran, forutsetter prosjektet at DSP vil bli distribuert til publikum i en to-lagsarkitektur, slik at Norges Bank i første omgang utsteder DSP, som så distribueres til banker. Banker distribuerer dernest DSP til sine kunder. Dette er en parallell til hvordan kontanter distribueres. Denne distribusjonsmodellen vil kreve enkelte lovendringer ved innføring av DSP.

Distribusjon av kontanter fra Norges Bank til bankene er i dag ikke lov- eller forskriftsregulert. Transport av kontanter, kostnadsdekning mv. er forhold som er regulert i avtaler mellom Norges Bank og bankene. Som utgangspunkt kan vi anta at samme modell bør anvendes ved distribusjon av DSP til og fra Norges Bank og bankene. Dermed er det heller ikke behov for lovendringer. Det kan likevel oppstå forhold f.eks. rundt kostnadsdekning som med fordel kan reguleres i forskrift. En måte å gjøre det på, kan være å gi Norges Bank adgang til å gi forskrifter om bankenes rettigheter og plikter ved distribusjon av DSP, noe som særlig er aktuelt hvis DSP gis status som tvungent betalingsmiddel. Foran har vi pekt på at det kan inntas et nytt annet ledd i sentralbankloven § 3-4 i forbindelse med evt. renter på DSP:

«Norges Bank har enerett til å utstede [DSP]. Norges Bank kan bestemme at det skal gis bestemmelser om renter på [DSP], og kan fastsette nærmere vilkår for hvordan renter skal beregnes og betales.»

I en slik bestemmelse kan det også gis en mer generell forskriftsmyndighet til Norges Bank i et tredje punktum:

«Norges Bank kan også gi forskrifter om distribusjon av [DSP], herunder pålegg om dekning av kostnader.»

Nærmere presisering av hvem som skal være pliktsubjekter for slike forskrifter, type pålegg og eventuelle sanksjoner ved overtredelser må vurderes nærmere i forbindelse med eventuell innføring av DSP.

Bankkunder må gis tilgang til DSP, og det er naturlig at denne tilgangen blir lik den som gjelder for kontanter, i hvert fall hvis DSP gis status som tvungent betalingsmiddel. Kunders rett til å gjøre innskudd og uttak av kontanter er regulert i finansforetaksloven³⁹ § 16-4 med forskrifter. Første ledd sier at «[b]anker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter».

³⁹ LOV-2015-04-10-17.

Bankkunder har i de senere år i økende grad fått problemer med å sette inn kontanter på sine conti, samt å ta ut kontanter. Dette skyldes at kontanthåndtering har blitt mer kostnadskrevenende for bankene i takt med at etterspørselen etter kontanter fra publikum har sunket. Dette er årsaken til at lovgiver har funnet det nødvendig å gi en bestemmelse som finansforetaksloven § 16-4.⁴⁰ Det er usikkert hvor kostnadskrevenende distribusjon av DSP til og fra kunder vil bli sammenlignet med dagens kontanthåndtering. Dersom distribusjon av DSP skulle bli vesentlig mindre kostnadskrevenende, er det ikke sikkert at det er behov for lovregulering av kunders tilgang til DSP tilsvarende finansforetaksloven § 16-4. Likevel bør et tungtveiende legislativt hensyn være at DSP likestilles med kontanter, og det er neppe tilstrekkelige grunner mot å la bestemmelsen omfatte også DSP. Finansforetaksloven § 16-4 første ledd kan derfor endres slik:

«Banker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter og [DSP] fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter og [DSP].»

Forskriftshjemmelen i annet ledd kan endres tilsvarende:

«Departementet kan gi forskrift om bankers plikt til å ta imot og til å gjøre kontanter og [DSP] tilgjengelig for kundene.»

10 DSP ved statlige inn- og utbetalinger

I Norges Banks prosjekt om DSP har en grunnleggende forutsetning vært at evt. innføring av DSP ikke i vesentlig grad skal svekke bankenes innskuddsfinansiering. I sluttrapporten fra fase 3 heter det f.eks. at en egenskap ved DSP skal være *tilstrekkelig friksjon mot bankpenger*.⁴¹ Samtidig er det viktig at DSP som et allment tilgjengelig betalingsmiddel jevnlig brukes i en viss utstrekning. Formålene med evt. å innføre DSP har så langt vært angitt som uavhengig beredskap, opprettholdelse av konkurranse i betalingsmarkedet og videreføring av kjerneegenskapene til tvungent betalingsmiddel.⁴² Uten jevnlig bruk i en viss utstrekning vil ikke disse formålene kunne oppnås. Prosjektet anser derfor at *attraktiv nisjeløsning* skal være en egenskap ved DSP. I sluttrapporten fra fase 3 heter det om testing av denne egenskapen at det skal testes «hvordan DSP kan integreres med andre offentlige behov og registre».⁴³

Når egenskapen attraktiv nisjeløsning skal testes ut fra hvordan DSP kan integreres med offentlige behov og registre, så kan en mulig løsning være å bruke DSP til offentlige inn- og utbetalinger, eller i hvert fall å åpne for slik bruk. Dette vil i så fall kreve enkelte lov- og forskriftsendringer.

⁴⁰ Se Prop. 125 L (2013-2014) s. 105. I bestemmelsens annet ledd har departementet hjemmel til å gi utfyllende forskrifter, noe som er gjort i finansforetaksforskriften (FOR-2016-12-09-1502) § 16-7 om tiltak ved økt etterspørsel etter kontanter. Det er også vedtatt en ny § 16-8 i denne forskriften om bankers tilbud av kontanttjenester.

⁴¹ Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 63.

⁴² Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 5.

⁴³ Se Norges Bank Memo 1/2021 s. 64.

De fleste offentlige inn- og utbetalinger skal skje med bankkontopenger, og i flere henseender er det innført forbud mot å betale med kontanter. For *skatte- og avgiftskrav* følger det av skattebetalingsloven⁴⁴ § 9-1 første ledd at betaling som hovedregel «skal betales ved overføring av beløpet til innkrevingsmyndighetenes konto». Det er likevel åpnet for at myndighetene kan tillate betaling med kontanter.

For *folketrygdytelse* samt andre betalinger fra Arbeids- og velferdsetaten er det bestemt i forskrift om gjennomføring av folketrygdloven § 22-18 og bidragsinnkrevingsloven § 34 om utbetalingsmåten for ytelse mv.⁴⁵ at betaling «skal skje ved overføring til en bankkonto», dersom mottakeren har slik konto, jf. § 1. Hvis mottakeren ikke har bankkonto er utgangspunktet at vedkommende kan velge hvordan utbetaling skal skje, men kontant utbetaling er ikke tillatt, jf. § 2.

Dersom offentlige inn- og utbetalinger skal kunne gjøres med DSP, må denne type lovbestemmelser endres. Det må tas standpunkt til om DSP i så fall skal være obligatorisk eller valgfritt betalingsmiddel, og lov- og forskriftsbestemmelser må endres i tråd med det. Det er ikke nødvendig å utforme konkrete forslag til endrete bestemmelser, så vi nøyer oss med å peke på problemstillingen.

Det kan også pekes på et annet forhold knyttet til egenskapen friksjon mot bankpenger: Som redegjort for foran under punkt 5.2, kan beløpsbegrensninger både på oppbevaring av og betaling med DSP være slike friksjoner. Men uansett om det i sentralbankloven innføres alminnelige beløpsbegrensninger av denne type, så må det i særlovgivningen gjøres unntak, hvis DSP skal brukes til å betale skatter og avgifter. Det samme gjelder hvis DSP skal brukes til utbetalinger av trygd, sosiale stønader mv.

11 Regnskapsrettslige spørsmål

Av sentralbankloven § 4-3 (1) følger det at «Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven». I medhold av samme bestemmelse er det gitt en egen forskrift om årsregnskap for Norges Bank. Etter § 2-2 i denne forskriften skal regnskapet til Norges Bank «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 dette regelverket». Regnskapsloven § 3-9 annet ledd sier at den såkalte IFRS-forordningen (EF1606/2002) er gjort til del av norsk rett, noe som innebærer at internasjonale regnskapsstandarder skal anvendes.

Prosjektet forutsetter at en egenskap ved DSP skal være at DSP er utstedt av sentralbanken. DSP skal altså være en tredje type betalingsmidler utstedt av sentralbanken sammen med bankenes sentralbankreserver og sedler og mynter.⁴⁶ Både sentralbankreserver og sedler og mynter regnskapsføres som en passivpost på sentralbankens balanse. Norges Bank har forutsatt at det samme vil gjelde DSP. I internasjonal juridisk teori er det imidlertid enkelte forfattere som har tatt til orde for

⁴⁴ LOV-2005-06-17-67.

⁴⁵ FOR-1999-04-23-534.

⁴⁶ Se foran under punkt 5.3 om utfordringer ved veksling av DSP på ulike blokkjeder.

at betalingsmidler utstedt av sentralbanken, ikke skal regnskapsføres som en forpliktelse for sentralbanken, men heller som aktivaposter.⁴⁷

Om regnskapsføringen av sedler og mynter heter det i Norges Banks årsregnskap for 2021 (note 16):

«Sedler og mynt blir innregnet til pålydende verdi når disse settes i omløp og fraregnet når de tas ut av omløp. Sedler og mynt settes i omløp på det tidspunktet de tas ut av sentralbankdepot og overføres til private banker. Tilsvarende tas disse ut av omløp ved tilbakelevering til sentralbankdepot.

Norges Bank er forpliktet til å innløse utgåtte sedler og mynt til pålydende. Når det ikke lengre anses sannsynlig at utgåtte sedler og mynt vil innløses, blir disse inntektsført på resultatlinjen Andre finansielle inntekter/-kostnader. Sedler og mynt som innløses etter inntektsføring blir kostnadsført på samme resultatlinje.»

Det er forpliktelsen til å innløse utgåtte sedler og mynter i nye som gjør at kontanter regnskapsføres som en passivapost. Innskudd på konto i sentralbanken kan tas ut av innskyter på vanlig måte, og derfor regnskapsføres også sentralbankreserver som passiva.

Forfatterne av den nevnte studien argumenterer for at det ikke gir mening å si at sentralbankpenger representerer en «forpliktelse» for sentralbanken i henhold til IFRS.⁴⁸ I siste hånd kan sentralbanken alltid veksle om utstedte sedler og mynter i nye sedler og mynter. Dermed synes det misvisende å anse kontanter som fordringer på sentralbanken. Og siden sentralbankreservene til slutt heller ikke kan veksles om til annet enn sedler og mynter, kan samme innvending rettes mot å regnskapsføre dem som forpliktelser for sentralbanken.

Innvendingene mot å anse sedler og mynter som fordringer på sentralbanken kan synes overbevisende, når «fordring» forstås utelukkende som et privatrettslig begrep. Forfatterne fremhever likevel at det er langvarig etablert praksis for at sentralbankpenger skal regnskapsføres som passivaposter på sentralbankens balanse. Dermed kan det synes noe uklart om forfatterens kritikk skal forstås som kritikk mot hvordan internasjonale regnskapsprinsipper skal tolkes og anvendes (de lege lata), forslag om revisjon av standarder og praksis (de lege feranda), eller om de anser at sentralbankpenger innenfor gjeldende regelverk skal kunne omklassifiseres fra passiva- til aktivaposter (de sententia feranda).

Det må anses som lite tvilsomt at gjeldende praksis med å regnskapsføre sedler og mynter og sentralbankreserver som passivaposter på Norges Banks balanse er i overensstemmelse med IFRS. Dermed må det også anses som lite tvilsomt at DSP må regnskapsføres på samme måte.

⁴⁷ Se Michael Kumhof/Jason Allen/Will Bateman/Rosa Lastra/Simon Gleeson/Saule Omarova, *Central Bank Money: Liability, Asset, or Equity of the Nation?*, Cornell Law School research paper NO. 20-46.

⁴⁸ Op. cit. s. 16 flg.

12 Forholdet til hvitvaskingsloven

Norges Bank er omfattet av hvitvaskingsloven, jf. § 4 (1) bokstav d. Dette er en særnorsk regulering, i den forstand at EUs hvitvaskingsdirektiver som er inntatt i norsk rett gjennom EØS-avtalen, ikke omfatter sentralbanker. Dette gir lovgiver en viss fleksibilitet med hensyn til å kunne gjøre regelverkstilpasninger for hvilke plikter Norges Bank skal ha for kundekontrolltiltak tilknyttet DSP.

Prosjektet legger som nevnt til grunn en såkalt to-lagsarkitektur for distribusjon av DSP. Som utsteder av DSP vil dermed ikke Norges Bank stå i direkte kundeforhold med sluttbrukerne av DSP. Utgangspunktet da er at Norges Bank ikke vil ha ansvar for å gjennomføre kundekontrolltiltak overfor sluttbrukerne. Som i dag vil dette gjøres av bankene etter hvitvaskingsloven kap. 4.⁴⁹ For etablering av kundeforhold er dette opplagt, jf. § 10 (1) bokstav a.

Ansvar for *transaksjonsovervåking* reiser imidlertid særskilte spørsmål. I hvitvaskingsloven defineres en «transaksjon» som «enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder», jf. § 2 bokstav d). Som utgangspunkt vil betalinger med DSP falle innenfor denne definisjonen. Videre følger det av § 21 (1) at en rapporteringspliktig ikke skal gjennomføre en transaksjon, dersom kundetiltak ikke kan gjennomføres. Og etter hvitvaskingsloven § 10 (1) bokstav b) skal rapporteringspliktige gjennomføre kundetiltak ved «transaksjoner for kunder som rapporteringspliktig ikke har et etablert kundeforhold til», etter bestemte beløpsgrenser.

Spørsmålet er da hvem som skal ha ansvaret for å overvåke de enkelte betalinger med DSP. Betalinger med DSP vil i en blokkjedebasert løsning skje etter at sluttbrukerne har vekslet om kontopenger fra sine innskuddskonti til en såkalt «wallet». En «wallet» kan i denne sammenheng forstås som elektronisk lommebok der sluttbruker oppbevarer identifikatorene som representerer DSP. Lommeboken kan enten være privat, i den forstand at sluttbruker oppbevarer dem i en egen programvare («self custody»), eller så kan en tredjepart tilby oppbevaringstjenester for DSP («wallet provider»). Foran under punkt 5.3 har vi sett at det må tas stilling til om «self custody» skal være tillatt, om DSP kun skal kunne oppbevares av godkjente «wallet providers», eller om lovgivningen skal åpne for begge løsninger. Løsningen vil kunne få direkte betydning for ansvaret for transaksjonsovervåking etter hvitvaskingsloven.

I hvitvaskingsforskriften⁵⁰ defineres «oppbevaringstjenester» for virtuell valuta som «oppbevaring av private kryptografiske nøkler på vegne av kundene, for å overføre, lagre eller handle virtuell valuta». Definisjonen omfatter «wallet providers», mens «self custody» faller utenfor. Dersom DSP skal oppbevares av tilbyder av oppbevaringstjenester, er det nærliggende å tenke seg at «wallet provider» får ansvaret for transaksjonsovervåkingen etter hvitvaskingsloven. Etter gjeldende rett

⁴⁹ I prosjektets første delrapport ble det problematisert om Norges Bank kunne få et kundeforhold med sluttbrukerne, og hvilke konsekvenser det ville kunne få etter hvitvaskingsloven, se Norges Bank Memo 1/2018 s. 45-46. Dette er særlig aktuelt ved en såkalt kontobasert løsning, der sluttbrukerne har konti som Norges Bank distribuerer DSP direkte til. En slik løsning anses nå som mindre aktuell. Likevel kan det også i en blokkjedebasert løsning oppstå et direkte kundeforhold mellom sentralbanken og sluttbruker, nemlig hvis det skal utbetales renter på DSP, se foran under punkt 6 og nedenfor.

⁵⁰ FOR-2018-09-14-1324.

er imidlertid dette neppe tilfellet. Etter hvitvaskingsloven § 4 (1) bokstav g. omfattes «betalingsforetak og andre som har rett til å yte betalingstjenester», og etter § 4 (2) bokstav f. omfattes «personer med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester». Oppbevaring av DSP hos en «wallet provider» kan imidlertid ikke anses som en «betalingstjeneste», slik dette begrepet er definert i finansavtaleloven § 1-5 (1) i dag. Tredjeparter som tilbyr løsninger for oppbevaring av DSP, bør forstås som tilbydere av *oppbevaringstjenester* på lignende måte som etter hvitvaskingsforskriften § 1-3 (3). Men slike tilbydere av oppbevaringstjenester for DSP vil som sådan ikke være blant de rapporteringspliktige som er listet opp i hvitvaskingsloven § 4, og faller dermed utenfor lovens anvendelsesområde. Etter hvitvaskingsloven § 4 (5) har departementet hjemmel til å gi forskrift om hvitvaskingslovens anvendelse bl.a «for vekslingsplattformer og oppbevaringstjenester for virtuell valuta». DSP vil ikke være «virtuell valuta», og faller åpenbart utenfor denne forskriftshjemmelen. I hvitvaskingsforskriften § 1-3 annet ledd er «virtuell valuta» blant annet definert som verdier «som ikke er utstedt av en sentralbank eller offentlig myndighet».

Som vi ser, er det altså ikke mulig å plassere ansvaret for transaksjonsovervåking av betalinger med DSP etter gjeldende lovgivning. Det er mulig at *Norges Bank selv* vil tilby en «wallet» til sluttbrukerne. Så langt har ikke prosjektet ansett dette som en naturlig oppgave for banken, men en slik løsning kan ikke utelukkes. I så fall er det nærliggende å anta at Norges Bank som rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven vil få ansvar for transaksjonsovervåkingen. Det samme vil være tilfellet dersom bankene tilbyr «wallets» til sine kunder, jf. hvitvaskingsloven § 4 (1) bokstav a. om at banker omfattes av loven. Men hvis sluttbrukernes «wallets» tilbys av andre leverandører enn banker, så vil disse falle utenfor hvitvaskingslovens bestemmelser om transaksjonsovervåking. Og dersom DSP oppbevares privat av sluttbruker («self custody»), er det helt klart at betalinger med DSP vil falle utenfor hvitvaskingsloven. Alminnelige privatpersoner er ikke omfattet av lovens § 4. En annen sak er at også privatpersoner kan pådra seg straffansvar for medvirkning til hvitvasking, men det er ikke tema her.

Hvitvaskingslovens manglende regulering av betalinger med DSP både fra privat oppbevart digital lommebok og fra tilbydere av oppbevaringstjenester vil være klart uheldig. En presisering av lovens anvendelsesområde på dette punkt bør være gjort før DSP evt. utstedes til publikum. En hensiktsmessig måte å gjøre dette på, er å gi departementet særskilt hjemmel til å gi loven anvendelse for foretak som tilbyr vekslingsplattformer og oppbevaringstjenester for DSP, på samme måte som bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 4 (5) om virtuell valuta.

Det løser likevel ikke problemet med betalinger fra privat oppbevarte digitale lommebøker. Som nevnt må det på prinsipielt grunnlag tas standpunkt til om slik oppbevaring av DSP skal være tillatt. Det tar ikke vi stilling til her, men et moment i vurderingen vil være hensynet til å unngå hvitvasking. Hvis vurderingen blir at det skal være tillatt med privat oppbevaring, blir neste spørsmål om betalinger med DSP skal underlegges transaksjonsovervåking eller ikke. Her kommer hensynene til anonymitet og eventuelle beløpsbegrensninger for anonyme betalinger inn i bildet. Kryssende hensyn gjør seg gjeldende, og en mulig måte å løse forholdet til hvitvaskingsloven på, er å utvide forskriftshjemmelen for departementet til å omfatte andre forhold som gjelder hvitvaskingslovens anvendelse på DSP. Departementet kan da stille krav om overvåkingsfunksjonalitet i programvare som tillates brukt for oppbevaring av DSP.

Med en slik utvidet forskriftshjemmel vil departementet også kunne få et visst spillerom til å regulere noen av de særspørsmålene som distribusjon og betaling med DSP kan reise. Dette kan bl.a. være ansvar for kundekontrolltiltak ved utbetaling av renter på DSP. Hvorvidt DSP bør være rentebærende er et komplisert tema, både prinsipielt og teknisk.⁵¹ Poenget for hvitvaskingslovens anvendelse er at dersom det betales renter på DSP, så vil Norges Bank kunne stå i et direkte debitor- og kreditorforhold til sluttbruker. For det første oppstår spørsmålet om Norges Bank etablerer et kundeforhold overfor hver sluttbruker av DSP, slik at banken får ansvar for alminnelige kundekontrolltiltak etter hvitvaskingsloven § 10 (1) bokstav a. For det andre blir spørsmålet om Norges Bank får ansvar for transaksjonsovervåking for de enkelte rentebetalingene. I en situasjon med negative renter vil transaksjonsovervåkingen omfatte betalinger fra sluttbruker til Norges Bank.

En måte å løse disse problemene på, er at kundekontrolltiltakene ved rentebetaling overlates til tredjeparter. En nærliggende løsning er at ansvaret pålegges tilbyderne av «wallets» til sluttbrukerne, og at pålegget gis i forskrift med hjemmel i hvitvaskingsloven. Ved evt. «self custody» må det legges kontrollfunksjonalitet inn i programvaren for tillatte private «wallets».

Alternativt kan det gjøres et generelt unntak for rentebetaling på DSP fra hvitvaskingsloven. Som nevnt foran i punkt 5.2 er det sannsynlig at det må innføres beløpsbegrensninger på hvor store beløp som kan oppbevares på de enkelte «wallets». Rentebetalingene må derfor antas å bli beskjedne. Videre vil både overføringer mellom bankkonti og «wallets», og betalinger med DSP være undergitt transaksjonsovervåking, gitt at forslagene om forskriftsregulering foran blir fulgt opp. Da er det neppe et saklig behov for at også rentebetalingene på DSP skal undergis kundekontrolltiltak, siden renter bare vil være avkastning på DSP som er overført til en «wallet» fra enten en bankkonto eller fra en annen «wallet» etter betaling. Et generelt unntak fra hvitvaskingslovens bestemmelser for rentebetaling på DSP bør kunne gis av departementet i henhold til forskrift, se forslag foran.

13 Forholdet til GDPR

EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (GDPR) er innlemmet i norsk rett, se personopplysningsloven⁵² § 1. Det betyr at all bruk av DSP som genererer personopplysninger, vil være omfattet av reguleringen i GDPR.⁵³

Den tekniske utformingen av DSP må ta hensyn til at personopplysninger skal behandles i tråd med GDPR. Innføring av DSP må skje ved lov, og som fremhevet andre steder i dette notatet, bør det innføres nye lovbestemmelser om både Norges Banks utstedelse og bankenes distribusjon av DSP til sine kunder. Det vil dermed

⁵¹ Se foran under punkt 6.

⁵² LOV-2018-06-15-38.

⁵³ Se Norges Bank Memo 1/2018 s. 44-45.

foreligge tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for personopplysninger etter GDPR art. 6 nr. 1 bokstavene c) og e).

Per i dag er det vanskelig å si på hvilke punkter utstedelse, distribusjon, bruk og destruksjon av DSP vil generere personopplysninger. Norges Bank legger til grunn at DSP distribueres gjennom en to-lagsarkitektur på samme måte som for kontanter. Dermed vil det i liten grad lagres personopplysninger i Norges Bank, når DSP utstedes til bankene. Distribusjonen fra banker til kundene vil kunne medføre behandling av personopplysninger hos bankene, men neppe hos Norges Bank. Når det gjelder overføring av DSP til og fra bankkonti og «wallets» samt de enkelte betalinger med DSP, vil dette generere betydelige mengder personopplysninger. Men hvem som får ansvaret for å behandle dem, vil dels avhenge av hvem som tilbyr «wallets». Dels vil det avhenge av den tekniske løsningen for DSP, siden ulike tekniske løsninger vil generere ulike mengder personopplysninger som lagres hos nodene i systemet.

Så langt forholdet vurderes i dag, så er det ikke nødvendig å gjøre lovendringer på personvernområdet ved innføring av DSP.