



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 29. september 2025

Sak: 2025/0595

Klager: Stavanger kommune

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

André Michaelsen, Kåre Idar Moljord og Jens Christian Werring-Westly

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder Stavanger kommunes (heretter klager) klage over Finanstilsynets vedtak 13. september 2023 om avslag på søknad om dispensasjon fra kravet til konsesjon for finansieringsvirksomhet etter lov av 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 2-1 første ledd, jf. § 1-6 tredje ledd.
- (2) I brev til Finanstilsynet 27. juni 2019 redegjorde klager for arbeidet med en kommunal garantiordning for boliglån i Stavanger kommune. Etter ordningen skulle klager bistå aktuelle boligkjøpere i kommunen ved å garantere for 15 prosent av boliglånet, og slik hjelpe dem med å oppfylle kravet til 15 prosent egenkapital for boliglån etter dagjeldende boliglånsforskrift. I brevet viste klager til at en kommunal boligfinansieringsordning som skissert, kunne utfordre formål som begrunner boliglånsforskriftens krav til belåningsgrad. Klager pekte på at ordningen ga god sikring for finansforetakene som yter boliglånene, men at det også kunne medføre at terskelen for å innvilge lånesøknader reduseres. På denne bakgrunn ba klager om Finanstilsynets synspunkter på garantiordningen.
- (3) Finanstilsynet svarte på henvendelsen 11. september 2019, og ga uttrykk for at kommuner under visse forutsetninger kunne stille garantier etter unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a, selv om garantistillelse som utgangspunkt er konsesjonspliktig virksomhet etter § 2-1 første ledd, jf. andre ledd bokstav a. Videre skrev Finanstilsynet at

«Finanstilsynet har tilsyn med at finansforetakene etterlever boliglånsforskriften. Ettersom kommunenes virksomhet ikke er konsesjonspliktig, oversender Finanstilsynet henvendelsen til Finansdepartementet. Finanstilsynet reiser spørsmål om det i lys av henvendelsen bør klargjøres hvorvidt kommuner skal ha adgang til å stille garanti som omtalt over».
- (4) I brev 17. september 2019 til Finansdepartementet redegjorde klager for boligfinansieringsordningen, og ba om Finansdepartementets vurdering av kommunens anledning til å utstede garantier for oppfyllelse av egenkapitalkrav. Klager ba også om Finansdepartementets vurdering av om en slik ordning ville kreve konsesjon og eventuelt

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

om det kunne søkes dispensasjon, og om en kommunal garantiordning ville utfordre formålet med boliglånsforskriften og nasjonal politikk.

- (5) I brev 2. juni 2020 svarte Finansdepartementet klager. Finansdepartementet skrev at de juridiske rammene for hva kommunen kan garantere for er gitt i kommuneloven § 14-19, som hører til Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde. Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets syn var ordningen trolig ikke omfattet av forbudet mot næringsvirksomhet, og ordninger av den skisserte størrelsen ville trolig ikke innebære noen vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Videre skrev Finansdepartementet at virksomheten i utgangspunktet var konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven § 2-1 andre ledd bokstav a, og at en eventuell søknad om konsesjon skal sendes Finanstilsynet. Til slutt skrev Finansdepartementet at boliglånsforskriften ikke var til hinder for en kommunal garantiordning slik klager hadde skissert.
- (6) I e-poster til Finanstilsynet 17. januar 2022 og 28. oktober 2022 stilte klager spørsmål om hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at Stavanger kommune kan stille garantier etter unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a.
- (7) I svar 21. desember 2022 ga Finanstilsynet uttrykk for sine foreløpige vurderinger av garantiordningen opp mot finansforetakslovens regler om konsesjonsplikt for finansieringsvirksomhet. Finanstilsynet la til grunn at garantiordningen klager hadde beskrevet som et utgangspunkt ble regnet som finansieringsvirksomhet underlagt krav til konsesjon etter finansforetaksloven § 2-1 andre ledd, jf. første ledd. Finanstilsynet vurderte deretter om vilkårene for unntak for konsesjonsplikt etter finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a og f, samt § 1-6 tredje ledd var oppfylt.
- (8) Finanstilsynet la til grunn at klagers virksomhet ikke kunne anses som «virksomhet i offentlig institusjon eller fond som er opprettet for særlige kredittformål», jf. § 2-1 tredje ledd bokstav a. Etter Finanstilsynets syn kunne heller ikke unntaket i § 2-1 tredje ledd bokstav f om enkeltstående tilfeller komme til anvendelse, gitt garantiordningens omfang.
- (9) Finanstilsynet vurderte også unntaket for særlige tilfeller i § 1-6 tredje ledd, men kom frem til at formålene som begrunner kravene til konsesjon tilsa at det ikke kunne gjøres unntak fra konsesjonskravet. Finanstilsynet viste blant annet til det potensielle omfanget av garantiordningen. Finanstilsynet understreket at en endelig vurdering av unntak først kunne gjøres i forbindelse med en søknad om dispensasjon fra finansforetaksloven. Finanstilsynet presiserte at garantiordningen ikke ble vurdert opp mot regulering utenfor deres myndighetsområde, og viste til herunder til Finansdepartementets brev til Stavanger kommune når det gjelder forholdet mellom garantiordningen og kommunelovens bestemmelser.
- (10) Klager søkte 12. juli 2023 om dispensasjon fra finansforetakslovens krav til konsesjon for garantistillelse for inntil kr 100 millioner i kommunal garantiordning ved boligkjøp. I søknaden beskrev klager garantiordningen slik:

«Kommunal garantiordning ved boligkjøp vil si at kommunen, etter nærmere bestemte kriterier, stiller garanti for egenkapitalen ved kjøp av bolig til privat bruk. Etablering av ordningen er et virkemiddel for å nå et tverrpolitisk mål om å hjelpe flere til å eie egen bolig, og er uten forretningsformål. Behovet for ordningen har sitt utspring i innsnevring i målgruppen for startlånsordningen, samt kravet om minimum 15 %

egenkapital ved boligkjøp som følger av utlånsforskriften. Ordningen vil rettes mot boligsegment to, boligkjøpere med tilstrekkelig betj ningsevne, men manglende egenkapital, og vil dermed ekskludere økonomisk vanskeligstilte som dekkes av andre kommunale ordninger og tiltak i kommunens boligsosiale arbeid. Det presiseres at utenom belåningsgrad må søker selv innfri øvrige krav i utlånsforskriften for å kvalifisere for ordningen. Saken har ved flere anledninger v rt til politisk behandling i kommunen».

- (11) Klager opplyste at kommunestyret hadde fattet vedtak om å øke rammen for den generelle garantiordningen fra 40 millioner kroner til 100 millioner kroner. I tillegg viste klager til planer om å utvide en ordning med garantistillelse for Stavanger kommunes etableringsprosjekter, foreløpig beregnet til å utgjøre 60 millioner kroner. Klager skrev at det på sikt var ønskelig å etablere kommunale garantiordninger som samlet kunne utgjøre mellom kr 150 millioner til kr 200 millioner, men ba Finanstilsynet vurdere om det kunne gis konsesjon for lavere økonomiske rammer.
- (12) Finanstilsynet avsto 13. september 2023 søknaden om unntak fra konsesjonskravet i finansforetaksloven   2-1 første ledd, jf.   1-6 tredje ledd. Finanstilsynet konkluderte med at ordningen ikke kunne anses som et «særlig tilfelle» etter å 1-6 tredje ledd. Finanstilsynet understreket at man ikke hadde vurdert forholdet til kommuneloven å 14-19 om garantistillelser, og at dette burde vurderes generelt og ikke gjennom enkeltdispensasjoner.
- (13) Finanstilsynet fant heller ikke grunnlag for å gi dispensasjon for garantiordningen med en lavere garantiramme.
- (14) Klager påklaget vedtaket 1. november 2023 i henhold til utsatt klagefrist fra Finanstilsynet. Klager gjorde gjeldende at både finansforetaksloven   1-6 tredje ledd og   2-1 tredje ledd bokstav a var aktuelle for garantiordningen.
- (15) Finanstilsynet fant ikke grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven   33, og klagen, Finanstilsynets innstilling og sakens dokumenter ble oversendt Finansdepartementet 29. februar 2024.
- (16) Klager orienterte Finansdepartementet 25. mai 2024 om at Statsforvalteren i Rogaland hadde godkjent klagers vedtak fra 22. mai 2023 om å gi simpel garanti for l n som privatpersoner tar opp for finansiering av primærbolig i Stavanger kommune. Klager opplyste om at Statsforvalteren i Rogalands godkjenning av vedtaket var begrenset til et samlet lånevolum på inntil 40 millioner kroner.
- (17) Finansdepartementet svarte 4. juni 2024 og viste til at planlagt evaluering av utlånsforskriften kunne ha betydning blant annet for bruken av garantiordninger. Utlånsforskriften ble videreført med enkelte endringer med virkning fra 31. desember 2024, jf. forskrift 4. desember 2024 nr. 2925 om endring i utlånsforskriften.
- (18) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven   5-1 første ledd. Ved ikrafttreddelsen av ny finanstilsynslov 1. april 2025 var klagen i denne saken ikke ferdigbehandlet av Finansdepartementet, og saken ble overført fra Finansdepartementet til Finanstilsynsklagenemnda, jf. finanstilsynsforskriften   7-2 nr. 1.

2 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (19) Finanstilsynet har lagt til grunn at klagers garantiordning må regnes som finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven § 2-1 annet ledd bokstav a, da ordningen vil innebære å stille garantier for egen regning.
- (20) Etter Finanstilsynets vurdering er klager imidlertid ikke omfattet av unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a for «virksomhet i offentlig institusjon eller fond som er opprettet for særlige kredittformål». Finanstilsynet pekte på at selv om ordlyden er tvetydig, må bestemmelsen forstås slik at den offentlige institusjonen som sådan må være opprettet for særlige kredittformål for å kvalifisere for unntak etter bestemmelsen. Finanstilsynsklagenemnda forstår dette slik at Finanstilsynets syn er at garantiordningen ikke omfattes av lovens ordlyd, fordi kommunen som sådan ikke er «opprettet for særlige kredittformål».
- (21) Finanstilsynet gjør videre gjeldende at finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a heller ikke kan anvendes analogisk på klagers virksomhet, da det ville åpne for en ikke ubetydelig utvidelse av finansieringsvirksomhet som er unntatt etter bestemmelsen. Ettersom klager ikke er underlagt egne konsesjonsregler for finansieringsvirksomhet, ville en slik anvendelse være i strid med bestemmelsens formål. For øvrig anfører Finanstilsynet at det ikke foreligger rettslig grunnlag for en utvidende eller analogisk tolkning av bestemmelsen.
- (22) Videre foretok Finanstilsynet en konkret vurdering av om det kunne gis dispensasjon fra kravet til konsesjon etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd. Finanstilsynet påpekte at ordlyden tilsa en høy terskel for å gi unntak. Finanstilsynet vurderte hvordan hensynene til finansiell stabilitet, forbrukervern og kunders rettigheter overfor kreditorer ville ivaretas med eller uten krav om konsesjon for ordningen.
- (23) Finanstilsynet vektla at den omsøkte virksomheten isolert sett neppe kunne utgjøre en risiko for finansiell stabilitet, men at mulige presedensvirkningers innvirkning på hensynet til finansiell stabilitet likevel tilsa at det ikke burde gis dispensasjon.
- (24) Finanstilsynet viste til at garantiordningen var ment å gjøre det enklere for boligkjøpere å oppfylle vilkårene i utlånsforskriften § 7, og at selv om kommunal garanti ved boliglån isolert sett kan bidra til reduksjon av risiko for långiver, vil låntakeren uansett være sårbar ved boligprisfall. Finanstilsynet vurderte derfor at garantiordningen kunne svekke utlånsforskriftens dempende effekt på oppbygning av sårbarhet i husholdningene. Finanstilsynet viste også til at konsesjonskravet etter finansforetaksloven er ment å ivareta hensyn og krav som har til formål å bidra til finansiell stabilitet, og at disse kravene ikke kan anses ivaretatt gjennom gjeldende særregulering for kommuner.
- (25) Finanstilsynet la også til grunn i vedtaket at Stavanger kommunes garantiordning ikke hadde særlige likhetstrekk med tidligere dispensasjoner innvilget etter § 1-6 tredje ledd, jf. § 2-1. Finanstilsynet fremholder at avslaget i denne saken er konsistent med praksisen Finanstilsynet har hatt med private aktører som har søkt om unntak etter bestemmelsen.
- (26) Finanstilsynet kom etter dette frem til at ordningen ikke kunne anses som et «særlig tilfelle», og avsto dispensasjonssøknaden.

3 Klagers anførsler

- (27) Klager har i hovedsak gjort gjeldende at Finanstilsynets vedtak 13. september 2023 må omgjøres. Klager anfører prinsipalt at ordningen omfattes av finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a, slik at det ikke gjelder krav til konsesjon. Klager anfører også at det uansett kan og bør gis dispensasjon fra konsesjonsplikt for garantiordningen, jf. finansforetaksloven § 1-6 første og tredje ledd. Dersom klager får medhold i en av sine anførsler, vil det innebære at klager kan etablere en garantiordning som beskrevet uten krav om konsesjon etter finansforetaksloven.
- (28) Klager anfører at Finanstilsynet har lagt til grunn en uriktig rettslig forståelse av unntaket i § 2-1 tredje ledd bokstav a. Klager mener at vilkårene for unntak er oppfylt ettersom kommunen er en «offentlig institusjon» og at garantiordningen er opprettet for «særlige kredittformål» og at dette er tilstrekkelig for å kvalifisere for unntak etter bestemmelsens ordlyd.
- (29) Klager mener bestemmelsen uansett kan tolkes analogisk og dermed åpne for unntak fordi den omsøkte ordningen ligger nært formuleringen i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a. Klager gjør gjeldende at kommuner uansett kan opprette kommunale foretak som forvalter garantiordninger og dermed kvalifisere for unntak etter lovens ordlyd på tilsvarende vis som Husbanken og Statens lånekasse for utdanning.
- (30) Klager gjør videre gjeldende videre at garantiordningen må regnes som et «særlig tilfelle» som kan unntas regelverket etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.
- (31) Klager mener Finanstilsynet har lagt til grunn en uriktig rettslig forståelse av adgangen til å gi dispensasjon etter § 1-6 tredje ledd, og for øvrig at Finanstilsynet ikke har vurdert andre mulige tiltak som kan avhjelpe hensynene som begrunner krav til konsesjon. Klager anfører at presedensvirkninger kan avhjelpes gjennom å sette vilkår for unntaket, for eksempel tak på garantirammer.
- (32) Videre fremholder klager at Finanstilsynet la til grunn feil vurderingstema når det gjelder hensynet til finansiell stabilitet. Klager mener at vurderingen beror på om hensynet til finansiell stabilitet i større grad ivaretas med et krav til konsesjon enn uten. På denne bakgrunn gjør ikke formålene som konsesjonskravet skal ivareta seg gjeldende i denne saken.
- (33) Videre viser klager til at kriteriene som konsesjonskravet innebærer, i stor grad er ivaretatt av særreguleringen som gjelder for kommuner.
- (34) Klager peker også på at den omsøkte virksomheten har et formål som ligner på virksomhet som allerede er unntatt fra finansforetaksloven, slik som Husbanken og Statens lånekasse for utdanning, men har et mindre omfang. Den omsøkte ordningens formål har likhetstrekk med disse virksomhetene, idet det også her er snakk om et virkemiddel for å oppnå politiske målsetninger uten forretningsformål.

4 Rettslig grunnlag

- (35) Finansforetaksloven gjelder virksomhet som drives eller skal drives i Norge, og har til formål å bidra til finansiell stabilitet, herunder at finansforetak virker på en hensiktsmessig og betryggende måte, jf. finansforetaksloven § 1-2 og § 1-1. Noen av bestemmelsene i loven gjelder bare for «finansforetak» slik de er definert i § 1-3, mens

andre retter seg mot et bredere spekter av rettssubjekter og fastslår generelle forbud, se Prop. 125 L (2013-2014) side 156.

- (36) «Finansieringsvirksomhet» kan som utgangspunkt bare drives av banker, kredittforetak og finansieringsforetak som har tillatelse til å drive finansieringsvirksomhet i Norge, jf. finansforetaksloven § 2-1 første ledd. Det følger av § 2-1 andre ledd bokstav a, at å «(...) stille garantier for egen regning (...)» regnes som finansieringsvirksomhet.
- (37) Det fremgår av § 2-1 tredje ledd bokstav a at «virksomhet i offentlig institusjon eller fond som er opprettet for særlige kredittformål», ikke regnes som finansieringsvirksomhet etter finansforetakslovens regler, og dermed ikke er underlagt konsesjonsplikt etter hovedregelen i § 2-1 første ledd. Etter § 2-1 tredje ledd bokstav f regnes heller ikke finansiering som bare ytes i enkeltstående tilfeller som finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven.
- (38) Videre fremgår det av finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd at departementet «i særlige tilfelle» kan unnta finansforetak, samt enkelte typer av virksomhet som drives av finansforetak, fra en eller flere bestemmelser i loven. Departementet kan sette vilkår for slikt unntak, samt bestemme at foretakene skal være undergitt tilsyn av Finanstilsynet.
- (39) Finansdepartementet har delegert sin myndighet etter § 1-6 tredje ledd til Finanstilsynet, se vedtak 29. mars 2022 om delegering av myndighet fra Finansdepartementet til Finanstilsynet (FOR-2022-03-29-484) § 10 første ledd nummer 2. Finanstilsynet har etter dette diskresjonær kompetanse til å gjøre unntak etter bestemmelsen, så langt vilkåret «særlige tilfelle» er oppfylt. Finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd viderefører lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 1-3 annet og tredje ledd, se Prop. 125 L (2013-2014).
- (40) Utlånsforskriften er fastsatt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 og gir regler om finansforetakenes utlån til forbrukere, herunder boliglån. Det fremgår av forskriften § 1 at:

«Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak».
- (41) Utlånsforskriftens krav til betjeningsevne etter § 5, gjeldsgrad etter § 6 og belåningsgrad etter § 7 må være oppfylt for boliglånene som finansforetak gir. På søknads- og vedtakstidspunktet i denne saken kunne ikke nedbetalingslån med pant i bolig overstige 85 prosent av stipulert boligverdi.
- (42) Kommuner kan i en viss utstrekning gi lån og garantier uten krav til konsesjon etter i finansforetaksloven § 2-1 første ledd, der dette følger av annet regelverk. Dette gjelder for eksempel lån eller garanti som økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 21, jf. §§ 18 og 19 og startlån fra kommuner til enkeltpersoner, jf. forskrift 18. november 2019 nr. 1546 om lån fra Husbanken kapittel 5. Disse ordningene er ikke gjenstand for eller relevante for Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse av denne saken.

5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

5.1 Innledning

- (43) Finanstilsynsklagenemnda skal ta stilling til om klagers garantiordning ved boligfinansiering kan unntas konsesjonsplikt etter finansforetaksloven.
- (44) Klager ønsker å tilby en garanti på inntil 15 prosent av kjøpesummen, oppad begrenset til 500 000 kroner eller 4,5 G, for personer som ønsker å oppta lån ved kjøp av egen primærbolig i Stavanger kommune. Garantien gis overfor banken som tilbyr boliglån, og skal tre i stedet for kravet til egenkapitalkrav etter utlånsforskriften. Dette skal muliggjøre boligkjøp for personer uten tilstrekkelig egenkapital, men som for øvrig kan betjene boliglånet.
- (45) Finanstilsynsklagenemnda anser den aktuelle garantiordningen som finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven § 2-1 andre ledd bokstav a, da det dreier seg om garantistillelse for egen regning, jf. finansforetaksloven § 2-1 annet ledd bokstav a. Garantiordningen er dermed en virksomhet som i utgangspunktet er underlagt krav om konsesjon etter finansforetaksloven, jf. finansforetaksloven § 2-1 første ledd.

5.2 Finansforetaksloven § 1-6 første ledd

- (46) Etter finansforetaksloven § 1-6 første ledd gjelder ikke loven «Norges Bank, Statens Pensjonskasse eller foretak eiet av staten som er finansiert over statsbudsjettet, og som er undergitt særskilte regler fastsatt ved annen lov, når ikke annet følger av bestemmelse gitt i eller i medhold av lov.»
- (47) Finanstilsynsklagenemnda finner det klart at unntaket etter finansforetaksloven § 1-6 første ledd ikke gjør seg gjeldende for Stavanger kommune. Stavanger kommune er ikke et foretak eiet av staten og er ikke finansiert over statsbudsjettet. Denne anførselen kan ikke føre frem.

5.3 Virksomhet i offentlig institusjon opprettet for særlige kredittformål

- (48) Det neste spørsmålet er om garantiordningen omfattes av unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a. Unntaket fastslår at «virksomhet i offentlig institusjon eller fond som er opprettet for særlige kredittformål» likevel ikke regnes som finansieringsvirksomhet.
- (49) Ordlyden i § 2-1 tredje ledd bokstav a kan forstås slik at det kreves at den aktuelle offentlige institusjonen eller offentlige fondet som sådan må være opprettet for et særlig kredittformål. Imidlertid, kan ordlyden også forstås slik at det er tilstrekkelig dersom «virksomheten», i denne saken garantiordningen, er «opprettet for særlige kredittformål», så lenge den drives i en «offentlig institusjon».
- (50) Unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a, er en videreføring av unntaket i finansieringsvirksomhetsloven av 1988 § 1-3 første ledd nr. 1, som unntok «offentlige kredittinstitusjoner og fond» fra begrepet «finansinstitusjon».
- (51) Offentlige kredittinstitusjoner og fond var også unntatt etter finansieringsvirksomhetsloven av 1976, og i Ot.prp. nr. 36 (1975-1976) side 6 var dette begrunnet med at «de nevnte institusjoner antas å være undergitt tilstrekkelig regulering etter andre lover eller ordninger».

- (52) I NOU 1974: 1 s. 90 «Finansieringsselskaper og låneformidling», heter det at unntaket for «offentlige finansinstitusjoner» var ment for offentlig og privat finansieringsvirksomhet som allerede var underlagt konsesjonsplikt eller offentlig tilsyn, og som eksempel ble det vist til fond forvaltet av Finansdepartementet, fond hvis virksomhet var behandlet i den årlige stortingsmelding om offentlige fond, og fond knyttet til det offentlige trygdesystem.
- (53) Uttalelsene tilsier at det var statsbankene og fond som forvaltes på statlig nivå som var tiltenkt unntatt fra kravet til konsesjonsplikt etter det aktuelle unntaket. Dette støttes av lovavdelingens tolkningsuttalelse 4. september 2000 (JDLOV-2000-10787A), der det står at årsaken til at offentlige kredittinstitusjoner og fond er unntatt loven, er at de etter sin art er underlagt offentlig tilsyn, og at det dermed ikke er nødvendig å være omfattet av kontroll- og styringsapparatet som lå i dagjeldende finansieringsvirksomhetslov.
- (54) Samlet finner Finanstilsynsklagenemnda etter dette at unntaket for «offentlige institusjoner og fond» som unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a er rettet mot, forutsetter at institusjonen eller fondet i seg selv er opprettet for kreditt- eller finansieringsformål. Finanstilsynsklagenemnda kan heller ikke se at det er holdepunkter for at bestemmelsen skal anvendes analogisk på kommuner slik at de generelt er unntatt fra finansforetaksloven.
- (55) Finanstilsynsklagenemnda finner på denne bakgrunn at klagers garantiordning ikke omfattes av unntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav a om «virksomhet i offentlig institusjon eller fond som er opprettet for særlige kredittformål».

5.4 Unntak etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd

- (56) Klager har anført at virksomheten også kan unntas finansforetaksloven etter § 1-6 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan vedkommende departement «i særlige tilfelle unnta (...) enkelte typer av virksomhet som drives av finansforetak, fra en eller flere bestemmelser i loven (...)». Kompetansen er delegert til Finanstilsynet.
- (57) Ordlyden «særlige tilfelle» tilsier at terskelen for å gi dispensasjon er høy. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn må vurderingen av om det foreligger et «særlig tilfelle», særlig se hen til om formålene som finansforetaksloven skal ivareta kan tilsi at det gis dispensasjon, og om Finansdepartementet i tidligere praksis har lagt til grunn at denne type virksomhet skal omfattes av finansforetakslovens konsesjonskrav.
- (58) Klager har anført at formålene kravet til konsesjon skal ivareta, hensynet til finansiell stabilitet og ivaretagelse av forbrukervern og kundenes rettigheter overfor kreditorer, i stor grad er ivaretatt gjennom særlovgivningen som gjelder for kommuner, og at eventuelle avvik kan rettes opp ved å sette vilkår for dispensasjon.
- (59) Finanstilsynet har på sin side argumentert for at en aksept for denne og tilsvarende boliggarantier samlet kan ha betydning for utlånsforskriftens dempende effekt på oppbygningen av sårbarheter i husholdninger og slik påvirke finansiell stabilitet nasjonalt. Finanstilsynet fremholder videre at konsesjonsreglene skal ivareta en rekke hensyn, herunder forbrukerhensyn, som ikke ivaretas i særlovgivningen. Dessuten vil ikke bankene ha noe ansvar for garantivirksomheten til kommunene, selv om bankene har konsesjon. Finanstilsynet har også fremhevet at dispensasjoner gjennom enkeltvedtak, med hensyn til presedensvirkninger, ikke nødvendigvis er en hensiktsmessig måte å regulere ordninger slik som denne saken gjelder.

- (60) Det første spørsmålet er hvilken vekt det har at klager er en kommune, og om det i seg selv utgjør et særlig tilfelle som kan gi grunnlag for dispensasjon. Det er forutsatt i kommuneloven at kommuner skal kunne yte lån og stille garantier, og kommuner vil ikke selv kunne få konsesjon etter finansforetaksloven.
- (61) Finanstilsynsklagenemnda bemerker først at boligfinansieringsordningen slik klager har skissert, skiller seg fra garantier som kommuner har hjemmel til å gi, for eksempel i sosialtjenesteloven. Kommuner kan også gi lån i samarbeid med Husbanken og ellers gi lån og stille garantier i medhold av unntaksbestemmelsene i finansforetaksloven.
- (62) Finanstilsynsklagenemnda ser at garantiordningen etableres av en kommune basert på sosialpolitiske formål. En garantiordning som skissert i denne saken, vil innebære at det etableres en egen ordning for garantistillelse på siden av det som normalt følger av kommunelovens system og sosialtjenesteloven. Når det som et utgangspunkt er forutsatt at kommuner ikke er unntatt finansforetaksloven er det Finanstilsynsklagenemnda syn at det ikke er tilstrekkelig for å gi dispensasjon at det er et politisk ønske fra kommunen å drive slik garantivirksomhet.
- (63) Det neste spørsmålet er om de hensyn som begrunner finansforetakslovens konsesjonskrav gjør seg gjeldende for virksomheten, herunder hensynet til finansiell stabilitet, eller om det likevel bør gis dispensasjon fordi andre hensyn, som sosiale hensyn, kan sies å veie tyngre.
- (64) I denne saken er det oppgitte formålet med å garantiordningen å legge til rette for at bankene skal kunne gi lån til låntakere som ikke oppfyller kravet til egenkapital i utlånsforskriften.
- (65) Selv om klagers garantiordning i seg selv har et omfang som bare i liten grad vil kunne påvirke den finansielle stabiliteten er Finanstilsynsklagenemnda enig med Finanstilsynet i at spørsmålet må vurderes bredere i lys også av presedensvirkninger avgjørelsen vil kunne gi, og det omfang etablering av en rekke tilsvarende kommunale ordninger samlet potensielt vil ha for finansiell stabilitet.
- (66) Finanstilsynet har i sin vurdering vist til flere relevante momenter i sin brede dispensasjonsvurdering. Finanstilsynsklagenemnda er enig med Finanstilsynet i at den omsøkte ordningen kan undergrave utlånsforskriftens dempende effekt på oppbygging av sårbarhet i husholdninger og dermed øke risikoen knyttet til finansiell stabilitet, og at denne effekten vil øke ved etablering av tilsvarende kommunale garantiordninger i andre kommuner. Finanstilsynsklagenemnda mener dette er et tungtveiende argument mot i vurderingen av om det skal gjøres unntak fra konsesjonsregelverket.
- (67) Gjennom utlånsforskriften er det vurdert hvilke egenkapitalkrav som skal gjelde ved etablering av boliglån, og hvilken adgang det skal være til å fravike disse kravene. Selv om bankene gjennom ordningen vil være beskyttet mot tap, vil gjeldsbelastningen for den enkelte garantimottaker bli den samme som om banken selv hadde gitt lån utover utlånsforskriftens grenser. Ordningen innebærer økt risiko for at låntakere som ikke kan håndtere boliglånet vil ende opp med restgjeld etter salg av boligen sin. En garantiordning som skissert vil i realiteten redusere effekten av utlånsforskriften.
- (68) Samlet sett er Finanstilsynsklagenemnda kommet til at det ikke foreligger et særlig tilfelle og at det ikke skal unntak etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.

6 Avgjørelse

(69) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge. Finanstilsynets vedtak 13. september 2023 stadfestes.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur