Regeringens proposition 1990/91:154

om rörelseregler för bank m. m.

Prop.
1990/91:154

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 mars 1991.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Erik Åsbrink

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen behandlar flera olika huvudområden. Det föreslås att rörelsereglerna för bank skall ändras. En ny beskrivning av begreppet bankverksamhet medför att bl. a. factoring och leasing av lös egendom får bedrivas i banken direkt. Förvärvsreglerna ändras så, att en bank inom en given ram får möjlighet att förvärva placeringsaktier. Inom denna ram får också kreditgivning ske genom t. ex. vinstandelslån. Den allmänna s. k. matchningsregeln vad gäller en banks in-, upp- och utlåning behålls men de särskilda begränsningarna avseende löptid och storlek för obligationsutgivningen tas bort.

I propositionen föreslås också regler för en integration mellan bank- och annan finansiell verksamhet å ena sidan och försäkringsverksamhet å andra sidan, s. k. branschglidning.

Vidare föreslås att det införs möjligheter för finansbolag att ge ut fordringsbevis avsedda för allmän omsättning, exempelvis obligationer. Samtidigt införs ett krav på tillstånd av bankinspektionen om ett finansbolag skall öppna filial utomlands eller förvärva organisationsaktier. Utländska finansiella företag föreslås få rätt att driva verksamhet från filial i Sverige enligt finansbolagslagen.

Slutligen föreslås att en lokal föreningsbank får möjlighet att ta över del av en central föreningsbanks rörelse. Syftet är att göra det möjligt för de centrala föreningsbankerna att erhålla en enhetlig struktur inför en inom föreningsbanksrörelsen planerad fusion mellan de centrala föreningsbankerna.

1 Förslag till

Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)

dels att 2 kap. 2, 3 och 20 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 20 § skall utgå,

dels att 1 kap. 5 §, 2 kap. 1, 4, 6, 8, 9 a–12 och 14–16 §§, 7 kap. 14 § samt 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in tre nya paragrafer, 2 kap. 6 a och 15 a §§ samt 7 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
5 §	
Ingen annan än bank, Sveriges riksbank, Sveriges allmänna hypoteksbank, *Sveriges investeringsbank aktiebolag* och sådant bankföretag som avses i 4 § får i sin firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank.	Ingen annan än bank, Sveriges riksbank, Sveriges allmänna hypoteksbank och sådant bankföretag som avses i 4 § får i sin firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank.

Sammanslutning eller annan juridisk person med nära anknytning till företag som avses i första stycket får dock, efter tillstånd av bankinspektionen, använda ordet bank i sin firma.

Lydelse enligt prop. 1990/91:142	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §	
En bank *får bedriva in- och utlåning av pengar samt, med den inskränkning som följer av 2 §, driva annan verksamhet som har samband därmed.* Att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad följer av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987: 620).	En bank *är skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten.* Att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad följer av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987:620).
	En bank får, med iakttagande av vad som föreskrivs i detta kapitel, bedriva
	1. sådan finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet som är förenlig med inlåning samt
	2. verksamhet som har nära samband med inlåning eller med verksamhet som anges i 1.

I lagen (1991:000) om värdepappersrörelse finns bestämmelser om rätt för en bank att driva värdepappersrörelse.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilken verksamhet en bank får bedriva.

4 §

En bank får förvärva

1. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att erhålla lokaler för verksamheten eller tillgodose därmed sammanhängande behov,

2. aktie eller andel i företag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som är avsedd för det under 1 angivna ändamålet,

3. inventarier, vilka anskaffas för rörelsen eller till fastighet som banken äger eller till lokaler som banken i övrigt innehar, *samt*

4. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken.

3. inventarier, vilka anskaffas för rörelsen eller till fastighet som banken äger eller till lokaler som banken i övrigt innehar,

4. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken, *samt*

5. lös egendom som skall upplåtas till nyttjande.

6 §

Efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får

1. ett *bankaktiebolag* förvärva aktie i annat bankaktiebolag samt aktie eller andel i utländskt bankföretag och i svenskt eller utländskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmäna,

2. en *sparbank* förvärva aktie eller andel i svenskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna eller som tillgodoser för sparbanker gemensamma intressen, samt

3. en *central föreningsbank* förvärva aktie eller andel i svenskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna eller som tillgodoser för föreningsbanker gemensamma intressen.

Vad som sägs i första stycket gäller även i fråga om garantifondsbevis, förlagsbevis eller förlagsandelsbevis som har utfärdats av företag som avses i första stycket. Med banks förvärv av garantifondsbevis jämställs utfärdande av garantifondsförbindelse.

För sparbanks förvärv av aktier i Sparbankernas Bank och central föreningsbanks förvärv av aktier i Föreningsbankernas Bank krävs inget tillstånd.

Beträffande förvärv av aktier eller andelar i försäkringsföretag gäller 6 a §.

6 a §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får lämna ett bankaktiebolag tillstånd att förvärva aktier eller an-

delar i ett svenskt eller utländskt försäkringsföretag och en sparbank eller föreningsbank tillstånd att förvärva aktier i ett svenskt försäkringsaktiebolag, om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten.

8 §

För att skydda fordran får en bank

1. på offentlig auktion, *fondbörs eller sådan marknad som avses i 2 § andra stycket lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs* eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och

1. på offentlig auktion *eller börs eller annan reglerad marknad* eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och

2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom.

Första stycket gäller inte egen aktie eller bevis om andel i eller tillskott till föreningsbank. I fråga om sparbanks förvärv av bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken gäller bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen (1987:619).

I utbyte mot egendom som har köpts eller övertagits enligt första stycket får en bank förvärva aktier i ett bolag, som bildats för förvaltning av egendomen eller för fortsättande av en med denna driven verksamhet.

Har aktier förvärvats enligt första eller tredje stycket får banken, om uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust, förvärva ytterligare aktier i samma bolag.

Har aktier förvärvats enligt första, tredje eller fjärde stycket får banken, om aktiebolaget överlåter sina tillgångar på ett annat aktiebolag, byta ut dessa aktier mot aktier i det andra aktiebolaget.

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Har egendomen inte avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs bankinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.

9 a §[1]

Kapitalbasen utgörs av summan av primärt och supplementärt kapital efter avräkning enligt sista stycket. Det primära kapitalet skall utgöra minst hälften av kapitalbasen.

Med primärt kapital avses:

A. I bankaktiebolag eget kapital, i sparbanker reservfonder och uppskrivningsfonder samt i föreningsbanker eget kapital med undantag för förlagsinsatser.

B. Sjuttio procent av skatteutjämningsreserven.

C. Sjuttio procent av det belopp som *svarar mot bankens reserver till följd av avskrivning på egendom som upplåtits till nyttjande.*

[1] Senaste lydelse 1990:1306.

Med supplementärt kapital avses det nominella värdet av förlagsandelsbevis samt förlagsbevis och andra skuldförbindelser med en ursprunglig löptid av minst fem år och med rätt till betalning först efter bankens övriga borgenärer, dock sammanlagt högst till ett belopp som motsvarar hälften av det primära kapitalet. Bevis och andra skuldförbindelser vilkas återstående löptid understiger fem år skall tas upp till ett belopp som motsvarar tjugo procent av det nominella värdet för varje helt år som återstår till förfallodagen.

Som primärt eller supplementärt kapital får dessutom, enligt medgivande av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av bankinspektionen, räknas andra kapitaltillskott och reserver än som sägs i andra och tredje styckena.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver något slag av bankverksamhet. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bankens egna kapital eller egna fonder. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *i* företag som omfattas av bestämmelserna i 11 §.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver *försäkringsverksamhet eller* något slag av bankverksamhet. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bankens egna kapital eller egna fonder. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *som belöper på* företag som omfattas av bestämmelserna *om konsoliderat kapitalkrav* i 11 §.

10 §[2]

Kapitalkravet enligt 9 § bestäms i förhållande till bankens tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för banken (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A 1. Inneliggande kassa, checkar och postremissväxlar.
2. Värdehandlingar och fordringar för vilka svenska staten, en svensk kommun eller en därmed jämförlig samfällighet svarar.
3. Värdehandlingar och fordringar för vilka utländska stater eller centralbanker svarar, om värdehandlingen eller fordran gäller i den nationella valutan och är refinansierad i samma valuta.
4. Övriga värdehandlingar och fordringar för vilka svarar någon av de utländska stater och centralbanker som regeringen föreskriver.
5. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden, för vilka säkerheten utgörs av sådana tillgångar som avses i 1 eller sådana statliga värdehandlingar som avses i 2–4.

[2] Senaste lydelse 1990:1306.

B 1. Värdehandlingar och fordringar för vilka allmänna pensionsfonden eller ett svenskt företag som bedriver något slag av bankverksamhet svarar.
2. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar en kommun eller en därmed jämförlig samfällighet i någon av de utländska stater som regeringen föreskriver.
3. Värdehandlingar och fordringar med en återstående löptid av högst ett år för vilka en utländsk bank svarar.
4. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar en bank i någon av de utländska stater som regeringen föreskriver.
5. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar någon av de internationella utvecklingsbanker som regeringen föreskriver.
6. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden, för vilka säkerheten utgörs av värdehandlingar eller fordringar som anges i 5.

C. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden, för vilka säkerheten utgörs av panträtt i bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom det uppskattade värde som banken bestämt efter särskild värdering.

D. Övriga tillgångar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarkanden.

Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas

– sådana tillskott som enligt 9 a § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,

– *tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 11 §,*	– *sådana tillskott som avses i 9 a § sista stycket sista meningen,*

– de placeringar som anges i första stycket A,

– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som banken,	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som banken *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav,*
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som banken,	– fordringar som har garanterats av ett företag *som ingår* i samma koncern som banken *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav,*

– fordringar mellan en sparbank och Sparbankernas Bank samt
– fordringar mellan en föreningsbank och Föreningsbankernas Bank.

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt

– tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
– femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
– hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:

1. Tillgångar värderas till sitt *bokförda värde.*	1. Tillgångar, *för vilka reserver som avses i 9 a § andra stycket C har satts av,* värderas till sitt *bruttobokföringsvärde.*
	2. Övriga tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
2. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.	*3.* Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
3. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.	*4.* Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
4. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.	*5.* Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

11 §[3]

Om en bank har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 9 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav).	Om en bank har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 9 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav), *om inte annat följer av fjärde stycket.*
Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 4 kap. 11 § gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 10 § eller, om dotterföretaget inte är en bank, i annan lag.	Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 4 kap. 11 § gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill *som belöper på företag som omfattas av det konsoliderade kapitalkravet* skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 10 § eller, om dotterföretaget inte är en bank, i annan lag.
Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får i samband med att tillstånd lämnas enligt 6 § besluta att vad som föreskrivs i första stycket skall tillämpas även på ett företag som inte är dotterföretag till banken.	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får i samband med att tillstånd lämnas enligt 6 *eller 6 a §* besluta att vad som föreskrivs i första stycket skall tillämpas även på ett företag som inte är dotterföretag till ban-

[3] Senaste lydelse 1989: 1086.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Företagets kapitalbas och placeringar skall då beaktas i den omfattning som motsvarar den andel banken äger i företaget. I övrigt tillämpas andra stycket.	ken. Företagets kapitalbas och placeringar skall då beaktas i den omfattning som motsvarar den andel banken äger i företaget. I övrigt tillämpas andra stycket. *Det konsoliderade kapitalkravet omfattar inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.*

12 §

Ett *bankaktiebolag*, en *sparbank* och en *central föreningsbank* skall *hålla en kassareserv som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning.*	Ett *bankaktiebolag*, en *sparbank* och en *central föreningsbank* skall *ha en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig betalningsberedskap.*
Kassareserven skall bestå av tillgångar som med lätthet kan förvandlas i pengar och skall, tillsammans med inneliggande kassa, uppgå till lägst ett belopp som svarar mot tio procent av bankens samtliga förbindelser med undantag av *1. förlagslån,* *2. lån mot panträtt i egen fastighet,* *3. lån, som har tagits upp hos allmänna pensionsfonden i samband med återlån enligt fondens reglemente, och* *4. garantiförbindelser.*	
Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får *utfärda* närmare föreskrifter om *vilka tillgångar som får inräknas i kassareserven.*	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får *meddela* närmare föreskrifter om *betalningsberedskapen.*

14 §

När en bank beviljar kredit får den inte avtala att bankens fordran skall medföra rätt till betalning först efter låntagarens övriga borgenärer.

Efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får dock en *sparbank* och en *central föreningsbank* avtala om sådant villkor vid beviljande av kredit till svenskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Under samma förutsättningar får ett *bankaktiebolag* avtala om sådant villkor vid beviljande av kredit till annat bankaktiebolag, till utländskt bankföretag eller till sådant svenskt eller utländskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna.

Angående rätt att bevilja kredit med villkor som avses i första stycket finns ytterligare bestämmelser i 15 a §.

15 §

En bank får inte vid avtal om kredit eller i sin rörelse i övrigt förbehålla sig andel i vinst på affär, som banken inte själv får avsluta.

En bank får inte heller på annat sätt beredas andel i vinst på verksamhet, som banken inte själv får bedriva. Vad nu sagts gäller dock inte utdelning på aktier eller vad banken som ägare av aktier i övrigt har rätt till.

Utan hinder av första och andra styckena får, efter tillstånd av bankinspektionen, en *sparbank* och en *central föreningsbank* lämna vinstandelslån till ett företag som tillgodoser för sparbanker eller föreningsbanker gemensamma intressen.

Angående rätt att lämna vinstandelslån finns ytterligare bestämmelser i 15 a §.

15 a §

En bank får inom en ram som motsvarar trettio procent av kapitalbasen

1. förvärva aktier utöver vad som sägs i 4, 6, 6 a och 8 §§ och

2. bevilja krediter med sådana villkor som avses i 14 och 15 §§.

En banks innehav och åtaganden enligt första stycket i ett enskilt företag får sammanlagt uppgå till högst fem procent av den i första stycket angivna ramen. Om banken ingår i en koncern, gäller denna begränsning för varje företag i koncernen utom försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.

Ett aktieinnehav enligt första stycket får inte utan bankinspektionens medgivande motsvara mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i aktiebolaget. Om banken ingår i en koncern, gäller denna begränsning koncernens sammanlagda innehav. Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet i bolaget, bortses från aktier som innehas av försäkringsföretag i koncernen eller av dotterföretag till försäkringsföretagen.

Om någon av gränserna i denna paragraf efter förvärvet kommer att överskridas, skall innehavet eller åtagandet avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt.

16 §

En bank *skall ägna särskild uppmärksamhet åt att banken inte i sådan omfattning, att fara kan uppkomma för dess säkerhet, har fordringar på samma låntagare eller på låntagare som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk intressegemenskap.* Detsamma gäller kredit mot säkerhet *av* aktier eller förlagsbevis, som *utgivits* av samma aktiebolag eller aktiebolag som är förenade i sådan gemenskap. Med fordran jämställs säkerhet i form av borgen eller annan garantiförbindelse till banken.

En bank *får inte ha fordringar på samma låntagare eller låntagare som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk gemenskap i sådan omfattning att det finns risk att banken inte kan fullgöra sina skyldigheter om en sådan låntagare inte kan betala sin skuld.* Detsamma gäller *fordringar* mot säkerhet *i* aktier eller förlagsbevis, som *har getts ut* av samma aktiebolag eller aktiebolag som är förenade i sådan gemenskap. Med fordran jämställs säkerhet i form av borgen eller annan garantiförbindelse till banken.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om garantiförbindelser som banken utfärdar.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilka begränsningar som skall gälla för sådana fordringar och garantiförbindelser som avses i första och andra styckena.

En *central föreningsbank* skall dessutom bevaka att inte banken tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker har fordringar som avses i första stycket i sådan omfattning att fordringarna sammantagna kan medföra fara för föreningsbankernas säkerhet.

7 kap.

14 §

Bankinspektionens beslut enligt denna lag, bankaktiebolagslagen (1987:618), sparbankslagen (1987:619) och föreningsbankslagen (1987:620) överklagas hos regeringen. Inspektionens beslut får verkställas utan hinder av att det överklagats, om inte regeringen förordnar något annat.

Om överklagande av beslut i vissa fall finns bestämmelser i 8 kap. 8 § och 9 kap. 3 § sista stycket.

Om överklagande av beslut i vissa fall finns bestämmelser i *18 §*, 8 kap. 8 § och 9 kap. 3 § sista stycket.

18 §

Om någon tar emot inlåning på räkning från allmänheten utan att ha tillstånd till det, skall bankinspektionen förelägga honom att upphöra med verksamheten.

Är det osäkert om verksamheten omfattar inlåning enligt första stycket, får inspektionen förelägga den

som driver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om verksamheten omfattar sådan inlåning.

Förelägganden enligt första och andra styckena får förenas med vite.

Ett föreläggande enligt denna paragraf får riktas såväl mot ett utländskt företag som mot den som här i landet är verksam för ett sådant företags räkning.

Ett beslut enligt denna paragraf får överklagas hos kammarrätten.

9 kap.

1 §[4]

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen i Sverige driver bankrörelse utan att vara berättigad till detta.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i 1 kap. 5 § om förbud att i firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank,

2. för ett utländskt bankföretags räkning förestår en verksamhet som utan anmälan enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 drivs från ett representationskontor i Sverige,

3. bryter mot bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 3 kap. 2 § andra stycket bankaktiebolagslagen (1987:618).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall inte följa för den som bryter mot förbudet i 1 kap. 6 § första stycket att obehörigen röja enskildas förhållande till en bank. Detsamma gäller en revisor som bryter mot förbudet i 3 kap. 14 § första stycket att lämna upplysningar om en banks angelägenheter.

Den som har åsidosatt vitesföreläggande som avses i 3 § får inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För banker som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1306) om ändring i bankrörelselagen (1987:617).

3. Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 kap. 10 § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

[4] Senaste lydelse 1990:821.

Lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 och 5 §§, 4 kap. 2 § samt 5 kap. 1 och 17 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §	
Ett bankaktiebolag får ingå som dotterbolag i en koncern endast om ett annat bankbolag är moderbolag.	Ett bankaktiebolag får ingå som dotterbolag i en koncern endast om ett annat bankbolag *eller ett försäkringsbolag* är moderbolag.
Om det finns särskilda skäl får regeringen medge undantag från första stycket.	
5 §[1]	
Ingår ett bankaktiebolag i en koncern, *där moderbolaget inte är bank*, skall bestämmelserna i bankrörelselagen (1987:617) om banks rörelse och om tillsyn av bank samt bestämmelserna i denna lag om banks ledning gälla *för moderbolaget* i tillämpliga delar *och* för övriga företag, *som om de vore dotterföretag till bank*. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt. *Koncernbidrag får ges endast efter medgivande av bankinspektionen.*	Ingår ett bankaktiebolag i en koncern, skall bestämmelserna i bankrörelselagen (1987:617) om banks rörelse och om tillsyn av bank samt bestämmelserna i denna lag om banks ledning gälla i tillämpliga delar för övriga företag *i koncernen*. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt.
	Första stycket gäller inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.
	Koncernbidrag får ges endast efter medgivande av bankinspektionen.
Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge undantag från bestämmelserna i första stycket.	Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge *ytterligare* undantag från bestämmelserna i första stycket.

[1] Senaste lydelse 1990:822.

2 §

Vid nyemission får aktier tecknas mot betalning med pengar eller med annan egendom (apport), *om annat inte följer av bestämmelserna i 2 kap. 5 § andra stycket bankrörelselagen (1987:617).* Betalningen för aktier får inte understiga det nominella beloppet. Skall aktie kunna tecknas med rätt eller skyldighet att betala aktierna med apportegendom, får värdet på denna egendom inte sättas högre än det verkliga värdet för bankaktiebolaget. Endast sådan egendom som är eller kan antas bli till nytta för bolagets verksamhet kan utgöra apportegendom.

Om aktie skall tecknas mot betalning med apportegendom, krävs bankinspektionens medgivande för detta. Utgörs apportegendomen av hela eller en inte obetydlig del av en annan banks rörelse, krävs dock regeringens eller bankinspektionens tillstånd enligt 2 kap. 5 § *första stycket* bankrörelselagen för genomförande av nyemissionen.

Vid nyemission får aktier tecknas mot betalning med pengar eller med annan egendom (apport). Betalningen för aktier får inte understiga det nominella beloppet. Skall aktie kunna tecknas med rätt eller skyldighet att betala aktierna med apportegendom, får värdet på denna egendom inte sättas högre än det verkliga värdet för bankaktiebolaget. Endast sådan egendom som är eller kan antas bli till nytta för bolagets verksamhet kan utgöra apportegendom.

Om aktie skall tecknas mot betalning med apportegendom, krävs bankinspektionens medgivande för detta. Utgörs apportegendomen av hela eller en inte obetydlig del av en annan banks rörelse, krävs dock regeringens eller bankinspektionens tillstånd enligt 2 kap. 5 § bankrörelselagen för genomförande av nyemissionen.

Om aktier tecknas med villkor som strider mot första stycket, skall det nominella beloppet ändå betalas.

Vid fondemission får inte till aktiekapitalet föras över belopp som är lägre än summan av de nya aktiernas nominella belopp eller den sammanlagda höjningen av aktiernas nominella belopp.

Lydelse enligt prop. 1990/91:142 *Föreslagen lydelse*

5 kap.

1 §

Ett bankaktiebolag kan mot ersättning ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Sådana skuldebrev skall ställas till innehavaren eller till viss man eller order. *Bestämmelserna i 2 kap. 20 § bankrörelselagen (1987:617) om bankaktiebolags rätt att utfärda obligationer skall därvid iakttas.*

Ett bankaktiebolag kan mot ersättning ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Sådana skuldebrev skall ställas till innehavaren eller till viss man eller order.

Konvertibla skuldebrev skall innehålla en utfästelse från bolaget om att borgenären har rätt att helt eller delvis byta ut sin fordran enligt skuldebreven mot aktier i bolaget. Skuldebrev förenade med optionsrätt till

nyteckning skall ge borgenären rätt att teckna aktier i bolaget mot betalning i pengar.

Villkoren för utbyte eller nyteckning av aktie skall bestämmas så att utbyte eller nyteckning kan ske utan att bolagsordningen ändras. Ersättningen för ett konvertibelt kuldebrev får inte understiga det nominella beloppet på aktie som lämnas ut vid utbyte, om inte mellanskillnaden täcks genom kontant betalning vid utbytet. Skall ett konvertibelt skuldebrev kunna betalas med annan egendom än pengar (apport) krävs bankinspektionens medgivande eller i vissa fall regeringens eller bankinspektionens tillstånd enligt 4 kap. 2 § andra stycket. I övrigt gäller härvid bestämmelserna i 4 kap. 2 § första stycket.

Optionsrätt till nyteckning kan knytas till optionsbevis som är fogade till skuldebrev. Borgenären får avskilja ett optionsbevis från ett skuldebrev och förfoga över beviset särskilt, om det inte i skuldebrevet föreskrivs att beviset får avskiljas först efter viss tid.

I fråga om bankaktiebolag, som enligt insiderlagen (1990:1342) utgör aktiemarknadsbolag, samt dotterbolag till sådana bolag gäller, förutom föreskrifterna i detta kapitel, bestämmelserna i lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m. m.

Av aktiekontolagen (1989:827) framgår att utfästelser som avses i ovan angivna skuldebrev och optionsbevis kan registreras enligt den lagen och att skuldebrev eller optionsbevis inte får utfärdas om registrering skall ske. I sådana fall gäller bestämmelserna i detta kapitel i tillämpliga delar.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	17 §
	Upptagande av lån mot obligationer eller andra skuldebrev med rätt till ränta, vars storlek är helt eller delvis beroende av utdelningen till aktieägare i bolaget eller bolagets vinst (vinstandelsbevis) beslutas av bolagsstämman. Styrelsen får dock fatta ett sådant beslut under förutsättning av bolagsstämmans godkännande eller efter bolagsstämmans bemyndigande.
	Bestämmelserna i 2 kap. 20 § bankrörelselagen (1987:617) om bankaktiebolags rätt att utfärda obligationer skall iakttas vid upptagande av lån enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om föreningsbankslagen (1987:620)

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 4 och 5 §§ samt 4 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 10 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
5 §	
En lokal föreningsbank får inte för egen räkning låna in pengar från allmänheten och inte heller, utan den centrala föreningsbankens tillstånd, låna pengar av annan än denna.	
	En lokal föreningsbank får inte ge ut fordringsbevis som är avsedda för allmän omsättning eller ställa garantier för sådana fordringsbevis.
3 kap.	
4 §	
En medlem har rätt att säga upp sig till utträde ur föreningsbanken. I stadgarna får föreskrivas att en uppsägning skall göras skriftligen och att uppsägningshandlingen skall vara försedd med medlemmens bevittnade namnunderskrift.	
I stadgarna får även föreskrivas att uppsägning inte får göras förrän efter viss tid, högst två år, från inträdet. Tiden får utsträckas till högst fem år, om bankinspektionen medger det. Föreskrifter i stadgarna om att uppsägning får göras först efter viss tid gäller inte i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *och* 10 kap. 3 § andra stycket.	I stadgarna får även föreskrivas att uppsägning inte får göras förrän efter viss tid, högst två år, från inträdet. Tiden får utsträckas till högst fem år, om bankinspektionen medger det. Föreskrifter i stadgarna om att uppsägning får göras först efter viss tid gäller inte i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *samt* 10 kap. 3 § andra stycket *och 8 a § andra stycket.*
En medlem får uteslutas ur föreningsbanken på sådan grund som anges i stadgarna. Föreningsbanksstämman skall besluta om uteslutningen, om inte något annat föreskrivs i stadgarna.	
5 §	
Avgång ur en föreningsbank sker, utom i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *och* 10 kap. 3 § andra stycket, vid utgången av det räkenskapsår som slutar näst efter en månad eller den längre tid, högst sex månader, som har bestämts i stad-	Avgång ur en föreningsbank sker, utom i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *samt* 10 kap. 3 § andra stycket *och 8 a § andra stycket,* vid utgången av det räkenskapsår som slutar näst efter en månad eller den längre tid, högst sex månader,

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
garna, sedan medlemmen har sagt upp sig till utträde eller uteslutits eller någon annan omständighet som föranlett avgången har inträffat.	som har bestämts i stadgarna, sedan medlemmen har sagt upp sig till utträde eller uteslutits eller någon annan omständighet som föranlett avgången har inträffat.

En medlem som har uteslutits ur föreningsbanken förlorar genast sin rätt att delta i överläggningar och beslut om föreningsbankens angelägenheter.

4 kap.

1 §

När en medlem har avgått ur en föreningsbank har han rätt att sex månader efter avgången få ut sina inbetalda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga vad som belöper på honom i förhållande till övriga medlemmar av föreningsbankens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden före avgången. Vid beräkning av bankens egna kapital skall bortses från reservfonden, uppskrivningsfonden och förlagsinsatserna.

Den avgångne har vidare rätt att i samma ordning som övriga medlemmar få ut vad som belöper på honom av beslutad vinstutdelning.

Träder föreningsbanken i likvidation inom sex månader från avgången eller meddelas inom samma tid beslut om att försätta föreningsbanken i konkurs, skall den avgångnes rätt att få ut medlemsinsatser bedömas enligt grunderna för reglerna om skifte av föreningsbankens tillgångar.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
En medlems rätt enligt första—tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket.	En medlems rätt enligt första—tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket *eller 8 a § andra stycket.*

10 kap.

8 a §

En lokal föreningsbank får överta del av en central föreningsbanks rörelse efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen. Sådant tillstånd skall meddelas om övertagandet framstår som ändamålsenligt ur allmän synpunkt.

Vid övertagande enligt första stycket får medlemskapet för medlemmar i den centrala föreningsbanken föras över till den övertagande banken. Medlemmarna skall skriftligen underrättas om till vilken bank medlemskapet skall föras över. Om en medlem inte är nöjd med beslutet, har han rätt att få sitt medlemskap överfört till en annan lokal föreningsbank eller att säga upp sig till utträde ur den överlåtande banken

inom en månad från det att underrättelsen skickades till honom och i övrigt på de villkor som anges i 7 kap. 15 § tredje stycket.

I samband med ett sådant övertagande som avses i första stycket får den överlåtande bankens reservfond med bankinspektionens medgivande sättas ned med skäligt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag

Härigenom föreskrivs att 4 c § lagen (1963:76) om kreditaktiebolag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 c §[1]

Kapitalkravet enligt 4 a § bestäms i förhållande till bolagets tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket A bankrörelselagen (1987:617).
B. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket B bankrörelselagen.
C. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket C bankrörelselagen.
D. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket D bankrörelselagen.

Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas

- sådana tillskott som enligt 4 b § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,
- tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 4 d §,
- de placeringar som anges i första stycket A,

– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som kreditaktiebolaget samt	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som kreditaktiebolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav* samt
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som kreditaktiebolaget.	– fordringar som har garanterats av ett företag *som ingår* i samma koncern som kreditaktiebolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav.*

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt

- tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
- femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
- hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:

1. Tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
2. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
3. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
4. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella be-

[1] Senaste lydelse 1990:1308.

lopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För kreditaktiebolag som enligt lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv inte är berättigade till avdrag för avsättning till sådan reserv gäller bestämmelserna i punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1308) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag.

3. För kreditaktiebolag som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1308) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag.

4. Utan hinder av vad som föreskrivs i 4 c § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

Lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 1990/91:142	*Föreslagen lydelse*
	13 §[1]
Utländskt företag får idka näring här i riket endast efter tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får beviljas företag, vilket enligt sitt hemlands lag är registrerat som bolag eller ekonomisk förening och driver näringsverksamhet i hemlandet. Annat företag kan erhålla tillstånd, om särskilda skäl föreligger.	
Om rätt för *utländskt bankföretag och utländskt värdepappersföretag att bedriva verksamhet gäller bestämmelserna i 1 kap. 4 § bankrörelselagen (1987:617) och 2 kap. 7 § lagen (1991:000) om värdepappersrörelse.*	Om rätt för *vissa utländska företag att driva verksamhet gäller särskilda bestämmelser, nämligen* *1. för bankföretag 1 kap. 4 § bankrörelselagen (1987:617),* *2. för värdepappersföretag 2 kap. 7 § lagen (1991:000) om värdepappersrörelse,* *3. för finansbolag 5 a § lagen (1988:606) om finansbolag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

[1] Senaste lydelse 1990:825.

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713)
dels att 4 kap. 2 § och 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 7 kap. 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
2 §	
Vid nyemission skall aktierna betalas med pengar (kontantemission).	
Om försäkringsbolaget genom ökningen av aktiekapitalet avser att förvärva mer än hälften av aktierna i ett annat försäkringsbolag eller, om det finns aktier med olika röstvärde, så många aktier att röstetalet för dem utgör mer än hälften av röstetalet för samtliga aktier, kan försäkringsinspektionen medge att de nya aktierna får betalas med aktier i det sistnämnda bolaget (apport) samt att teckningen av de nya aktierna sker med villkor om detta.	Om försäkringsbolaget genom ökningen av aktiekapitalet avser att förvärva mer än hälften av aktierna i ett annat försäkringsbolag *eller ett företag som driver någon form av finansiell verksamhet* eller, om det finns aktier med olika röstvärde, så många aktier att röstetalet för dem utgör mer än hälften av röstetalet för samtliga aktier, kan försäkringsinspektionen medge att de nya aktierna får betalas med aktier i det sistnämnda bolaget (apport) samt att teckningen av de nya aktierna sker med villkor om detta.
7 kap.	
17 §	
Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen.	Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen. *Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet i aktiebolaget, bortses från aktier som innehas av bankföretag i koncernen eller av dotterföretag till bankföretagen.*
Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en *aktiefond* eller i annan juridisk person än aktiebolag.	Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en *värdepappersfond* eller i annan juridisk person än aktiebolag.

Första stycket skall inte tillämpas på aktier eller andelar i försäkringsbolag eller i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att äga aktier i försäkringsaktiebolag, att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag, att förvalta försäkringsbolagens fastigheter eller att biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande.

Beträffande försäkringsbolags rätt att äga aktier eller andelar i företag som driver någon form av finansiell verksamhet gäller 17 a §.

17 a §

Ett försäkringsbolag får enligt de förutsättningar som anges i denna paragraf förvärva aktier eller andelar i företag som driver någon form av finansiell verksamhet. Ett försäkringsbolag som är moderbolag till ett bankbolag får inte vara dotterföretag till något annat företag än ett bankbolag.

För förvärv av aktier eller andelar som, tillsammans med försäkringsbolagets övriga aktier eller andelar i samma företag, motsvarar ett röstetal som överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar i företaget krävs tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, försäkringsinspektionen. Om försäkringsbolaget ingår i en koncern, skall första meningen tillämpas på koncernens samlade innehav. Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar, bortses från aktier och andelar som innehas av företag i koncernen som driver någon form av finansiell verksamhet eller av dotterföretag till sådana företag.

Tillstånd enligt andra stycket får ges endast om värdet av de förvärvade aktierna eller andelarna — tillsammans med det bokförda värdet av försäkringsbolagets eller koncernens sammanlagda innehav av aktier och andelar som kräver tillstånd enligt andra stycket samt av vad som skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett annat försäkringsbolag — inte överstiger summan av

A. för livförsäkringsbolag

1. eget kapital och garantikapital samt

2. fyra procent av
– försäkringstekniska skulder,
– återbäringsmedel och
– femtio procent av övervärden i tillgångar,

B. för skadeförsäkringsbolag

1. eget kapital, garantikapital, regleringsfond för trafikförsäkring och utjämningsfond,

2. sjuttio procent av
– skatteutjämningsreserv och
– återstående del av uppskovsbeloppet enligt lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver samt

3. fyra procent av
– försäkringstekniska skulder,
– säkerhetsreserv och
– femtio procent av övervärden i tillgångar.

För tillstånd krävs att förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. Vid beräkningen enligt 7 kap. 17 a § tredje stycket av ett skadeförsäkringsbolags utrymme för förvärv av företag som driver någon form av finansiell verksamhet skall intill utgången av år 1991 hänsyn tas till – i stället för vad som anges i B.2 i det angivna stycket – sjuttio procent av bolagets värderegleringsreserver.

Lag om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:606) om finansbolag

dels att 2, 5, 8, 11 a, 11 b, 11 c, 15, 23–25 och 27 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in fyra nya paragrafer, 2 a, 5 a, 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Tillstånd krävs för företag som driver finansieringsverksamhet, om	Tillstånd krävs för ett *svenskt* företag som driver finansieringsverksamhet, om

1. företaget helt eller delvis ägs av ett svenskt eller utländskt bankinstitut eller dotterbolag till sådant institut, eller
2. företaget driver finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter, eller
3. nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret är minst femtio miljoner kronor och det inte finns anledning anta att värdet därefter har gått ned under detta belopp, eller
4. det annars är uppenbart att nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger femtio miljoner kronor.

I nettovärdet enligt första stycket 3 och 4 skall inte räknas in värdet av tillgångarna i sådan finansieringsverksamhet som anges i 3 § första stycket.

Tillstånd krävs inte, om finansieringsverksamheten bedrivs av andra än aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller enskild näringsidkare.

2 a §

Tillstånd krävs för ett utländskt företag som driver finansieringsverksamhet under de förutsättningar som anges i 2 § första och andra styckena. Vad som sägs i 2 § första stycket 3 och 4 skall gälla värdet av de tillgångar som omfattas av den bokföring som avses i 23 § lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.

5 §	
Tillstånd får meddelas endast om finansieringsverksamheten drivs i aktiebolagsform och aktiekapitalet är minst fem miljoner kronor.	Tillstånd för *ett svenskt företag* får meddelas endast om finansieringsverksamheten drivs i aktiebolagsform och aktiekapitalet är minst fem miljoner kronor.

Tillstånd skall ges om

1. bolagsordningen inte strider mot denna lag eller annan författning,
2. bolaget inte är olämpligt att driva finansieringsverksamhet,
3. verksamheten kan antas inte bli till skada för det allmänna, och

4. bolaget uppfyller de villkor som i övrigt anges i denna lag.

5 a §

Tillstånd för ett utländskt företag får meddelas endast om

1. verksamheten drivs från avdelningskontor med självständig förvaltning (filial),

2. företaget i sitt hemland driver finansieringsverksamhet och där står under tillsyn av myndighet eller annat behörigt organ,

3. företaget inte är olämpligt att driva finansieringsverksamhet här i landet, och

4. verksamheten kan antas inte bli till skada för det allmänna.

För utländska företag gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar. Ett föreläggande enligt denna lag får riktas såväl mot ett utländskt företag som mot den som här i landet är verksam för företagets räkning. I övrigt gäller lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.

8 §

Bolag som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet kallas finansbolag. Annan än finansbolag får inte i sin firma eller annars vid beteckning av verksamhet använda ordet finansbolag eller finansaktiebolag.

Företag som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet *enligt denna lag* kallas finansbolag. Annan än finansbolag får inte i sin firma eller annars vid beteckning av verksamhet använda ordet finansbolag eller finansaktiebolag.

10 a §

Ett finansbolag får ge ut obligationer och andra fordringsrätter som är avsedda för allmän omsättning.

10 b §

Förvärv av aktier eller andelar i företag kräver tillstånd av bankinspektionen, om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten.

Ett finansbolag får bara efter tillstånd av bankinspektionen inrätta filial i utlandet.

11 a §[1]

Kapitalbasen utgörs av summan av primärt och supplementärt kapital efter avräkning enligt sista stycket. Det primära kapitalet skall utgöra minst hälften av kapitalbasen.

Med primärt kapital avses:

A. Eget kapital.
B. Sjuttio procent av skatteutjämningsreserven.
C. Sjuttio procent av det belopp som svarar mot bolagets reserver till följd av avskrivning på egendom som upplåtits till nyttjande.

Med supplementärt kapital avses det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser med en ursprunglig löptid av minst fem år och med rätt till betalning först efter bolagets övriga borgenärer, dock sammanlagt högst till ett belopp som motsvarar hälften av det primära kapitalet. Bevis och andra skuldförbindelser vilkas återstående löptid understiger fem år skall tas upp till ett belopp som motsvarar tjugo procent av det nominella värdet för varje helt år som återstår till förfallodagen.

Som primärt eller supplementärt kapital får dessutom, enligt medgivande av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av bankinspektionen, räknas andra kapitaltillskott och reserver än som sägs i andra och tredje styckena.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver något slag av finansiell verksamhet som kräver tillstånd. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bolagets egna kapital. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *i* företag som omfattas av bestämmelserna i 11 c §.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver *försäkringsverksamhet eller* något slag av finansiell verksamhet som kräver tillstånd. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bolagets egna kapital. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *som belöper på* företag som omfattas av bestämmelserna *om konsoliderat kapitalkrav* i 11 c §.

11 b §[2]

Kapitalkravet enligt 11 § bestäms i förhållande till bolagets tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket A bankrörelselagen (1987:617).
B. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket B bankrörelselagen.

[1] Senaste lydelse 1990:1310.
[2] Senaste lydelse 1990:1310.

C. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket C bankrörelselagen.
D. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket D bankrörelselagen.

Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas
– sådana tillskott som enligt 11 a § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,

– *tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 11 c §,*	– *sådana tillskott som avses i 11 a § sistat stycket sista meningen,*

– de placeringar som anges i första stycket A,

– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som finansbolaget samt	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som finansbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav* samt
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som finansbolaget.	– fordringar som har garanterats av ett företag *som ingår* i samma koncern som finansbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav.*

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt
– tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
– femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
– hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:
1. Tillgångar, för vilka reserver som avses i 11 a § andra stycket C har satts av, värderas till sitt bruttobokföringsvärde.
2. Övriga tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
3. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
4. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
5. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

11 c §[3]

Om ett finansbolag har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 11 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav).	Om ett finansbolag har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 11 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav), *om inte annat följer av tredje stycket.*

[3] Senaste lydelse 1989:1095

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 11 kap. 11 § aktiebolagslagen (1975:1385) gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 11 b § eller, om dotterföretaget inte är ett finansbolag, i annan lag.	Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 11 kap. 11 § aktiebolagslagen (1975:1385) gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill *som belöper på företag som omfattas av det konsoliderade kapitalkravet* skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 11 b § eller, om dotterföretaget inte är ett finansbolag, i annan lag. *Det konsoliderade kapitalkravet omfattar inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.*
15 §	
Finansbolags tillstånd kan återkallas av bankinspektionen, om bolaget överträtt denna lag eller uppenbart åsidosatt kundernas intressen eller om annars förutsättningarna för tillstånd enligt 5 § inte längre föreligger.	Finansbolags tillstånd kan återkallas av bankinspektionen, om bolaget överträtt denna lag eller uppenbart åsidosatt kundernas intressen eller om annars förutsättningarna för tillstånd enligt 5 *eller 5 a* § inte längre föreligger.
Om ett tillstånd har återkallats enligt första stycket, skall bolaget stå under bankinspektionens tillsyn till dess att verksamheten avvecklats eller drivs på ett sådant sätt att tillstånd enligt denna lag inte krävs.	
	Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.
23 §	
Om *det kan antas att ett företag driver sådan finansieringsverksamhet att denna lag är tillämplig, får bankinspektionen förelägga företaget att till inspektionen lämna de upplysningar om sin verksamhet som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.*	Om *någon utan tillstånd driver sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt denna lag, skall bankinspektionen förelägga honom att upphöra med verksamheten.* *Är det osäkert om tillstånd krävs för viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om tillstånd krävs.*

Föreläggandena enligt första och andra styckena får förenas med vite.

Ett beslut enligt denna paragraf får överklagas hos kammarrätten.

24 §

Meddelar bankinspektionen föreläggande eller förbud enligt denna lag, får inspektionen sätta ut vite.

Meddelar bankinspektionen föreläggande eller förbud enligt denna lag, får inspektionen *även i andra fall än som anges i 23 §* sätta ut vite.

25 §

Bankinspektionens beslut enligt denna lag *får* överklagas hos regeringen. Inspektionens beslut har omedelbar verkan, om inte annat beslutas.

I andra fall än som anges i 23 § får bankinspektionens beslut enligt denna lag överklagas hos regeringen. Inspektionens beslut har omedelbar verkan, om inte annat beslutas.

27 §

Den som driver finansieringsverksamhet utan tillstånd, där sådant krävs enligt denna lag, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Styrelseledamot eller befattningshavare hos finansbolag som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom oriktig bokföring eller på annat sätt lämnar bankinspektionen felaktiga upplysningar om verksamheten döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som bryter mot 8 § döms till böter.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För finansbolag som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1310) om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag.

3. Utan hinder av vad som föreskrivs i 11 b § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 18 och 20 §§ lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §[1]	
Riksbanken får på penningpolitiskt motiverade villkor bevilja kredit till och ta emot inlåning från bankinstitut samt medverka i betalningsutjämning. Räntevillkoren för denna ut- och inlåning skall offentliggöras.	
Om det finns synnerliga skäl, får riksbanken även på andra villkor än som avses i första stycket bevilja kredit till svenska bankinstitut och till andra företag som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen.	Om det finns synnerliga skäl, får riksbanken även på andra villkor än som avses i första stycket bevilja kredit till svenska bankinstitut och till andra *svenska* företag som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen.
20 §[2]	
I kreditpolitiskt syfte får riksbanken genom beslut i enskilda fall uppställa kassakrav gentemot kreditinstitut.	
Med kassakrav avses att viss andel, högst femton procent, av kreditinstitutets placeringar eller förbindelser, beräknade på det sätt riksbanken i det enskilda fallet bestämmer, skall under angiven tid motsvaras av medel som med eller utan räntegottgörelse skall innestå på räkning för institutet i riksbanken. I den utsträckning riksbanken i det enskilda fallet bestämmer likställs med sådana medel kreditinstitutets inneliggande kassa.	
För ett utländskt *bankföretag* som fått regeringens tillstånd att driva *bankrörelse* från filial här i landet beräknas kassakravet på filialens placeringar *och* förbindelser.	För ett utländskt *kreditinstitut* som fått tillstånd att driva *verksamhet* från filial här i landet beräknas kassakravet på filialens placeringar *eller* förbindelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

[1] Senaste lydelse 1990:831.
[2] Senaste lydelse 1990:831.

Lag om ändring i lagen (1991:000) om värdepappersrörelse

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lagen (1991:000) om värdepappersrörelse skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 1990/91:142	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
	3 §
Kapitalkravet enligt 1 § bestäms i förhållande till *värdepappersbolagets* tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:	
A. Tillgångar och åtaganden som avses 2 kap. 10 § första stycket A bankrörelselagen (1987:617).	
B. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket B bankrörelselagen.	
C. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket C bankrörelselagen.	
D. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket D bankrörelselagen.	
Vid bestämmandet av kapitalkraven undantas	
– sådana tillskott som enligt 2 § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,	
– tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 4 §,	
– de placeringar som anges i första stycket A,	
– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som värdepappersbolaget samt	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som värdepappersbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav* samt
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som värdepappersbolaget.	– fordringar som har garanterats av ett företag *som ingår* i samma koncern som värdepappersbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav.*

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt
- tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
- femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
- hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:
1. Tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
2. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
3. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
4. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, samt statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Proposition om rörelseregler för bank m. m.

1 Inledning

Hösten 1983 tillkallades med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté, kreditmarknadskommittén (KMK), Fi 1983:06 (f. d. landshövdingen Nils Hörjel, ordförande, överdirektören Alf Carling, bankinspektören Stig Danielsson, riksbanksdirektören Erik Karlsson – sedan Karlsson begärt entledigande förordnades i hans ställe fr. o. m. den 1 januari 1985 vice riksbankschefen Anders Sahlén – och ambassadören Kurt Malmgren), för att se över kreditmarknadens struktur m. m.

Kommittén skulle behandla frågor om kreditmarknadens funktionssätt och finansinstitutens rörelseregler i syfte att skapa mer rationella, lagfästa rörelseregler för skilda slag av institut som verkar på den svenska kreditmarknaden.

I detta ärende behandlas kommitténs slutbetänkande Förnyelse av kreditmarknaden (SOU:1988:29) i de delar som rör vissa rörelseregler för bank och finansbolag.

I detta ärende behandlas också förslagen i departementspromemoriorna Branschglidning i den finansiella sektorn (Ds 1990:57) och Utländska bankfilialer i Sverige (Ds 1989:13) rörande möjligheterna för andra utländska finansiella företag än banker att etablera filialer i Sverige.

Kommittébetänkandet och departementspromemoriorna har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena över KMKs resp. departementspromemoriornas förslag som *bilaga 1–3*.

Sveriges Föreningsbankers Förbund har i en framställning till finansdepartementet begärt en ändring i föreningsbankslagen (1987:620). Framställningen har remissbehandlats. Framställningen och remissinstanserna redovisas i avsnitt 3.7.1.

Jag avser att i detta ärende behandla följande frågor.

– Definition av bankverksamhetsbegreppet och utvidgade placeringsmöjligheter för *banker* (avsnitt 3.4).

– Möjligheter till samarbete genom ägande för bank och försäkringsbolag, s. k. *branschglidning* (avsnitt 3.5).

– Krav på tillstånd för *finansbolag* som skall öppna filial utomlands eller förvärva organisationsaktier samt möjlighet för finansbolag att ge ut obligationer och för utländsk filialetablering i Sverige (avsnitt 3.6).

– Möjlighet för lokal *föreningsbank* att ta över del av central föreningsbanks rörelse (avsnitt 3.7).

De lagar som berörs är följande.

1. bankrörelselagen (1987:617), (BRL),
2. bankaktiebolagslagen (1987:618), (BAL),
3. föreningsbankslagen (1987:620),
4. lagen (1963:76) om kreditaktiebolag,
5. lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket,
6. försäkringsrörelselagen (1982:713), (FRL),
7. lagen (1988:606) om finansbolag, och
8. lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

Regeringen beslutade den 14 mars 1991 att inhämta lagrådets yttrande över de nyss angivna lagförslagen. Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Lagrådet har i yttrande den 20 mars 1991 lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

Efter lagrådsgranskningen har vissa ändringar gjorts i lagförslagen. I 2 kap. 10 och 11 §§ BRL samt 11 b § finansbolagslagen har gjorts ett par ytterligare justeringar med hänsyn till de föreslagna reglerna om branschglidning. I 2 kap. 6 a § andra stycket BRL och 7 kap. 17 a § fjärde stycket FRL har lagtexten utformats så att den bättre överensstämmer med vad som anförts i motivtexten. Samtidigt har vissa andra ändringar gjorts i den motivtext som rör dessa paragrafer. I BAL föreslås ändringar i 5 kap. 1 och 17 §§, som är en följd av att 2 kap. 20 § BRL föreslås upphävd. I förtydligande syfte har 10 b § första stycket finansbolagslagen omformulerats. Vidare har 23 § samma lag utformats i närmare överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i 7 kap. 18 § BRL. Detta har föranlett följdändringar i 24 och 25 §§ finansbolagslagen. Även i övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts i de remitterade lagförslagen.

Regeringen beslutade den 14 mars 1991 en proposition om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m. m. (prop. 1990/91:142), som innehåller bl. a. förslag till ändringar i BRL, BAL och lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Förslagen i förevarande proposition har utformats med utgångspunkt från förslagen i prop. 1990/91:142.

I prop. 1990/91:142 föreslås också en ny lag om värdepappersrörelse, som skall ersätta bl. a. fondkommissionslagen (1979:748). I 5 kap. den föreslagna lagen finns bestämmelser om kapitaltäckning. Dessa bestämmelser bör ändras på samma sätt som föreslås i det av lagrådet granskade förslaget till lag om ändring i kreditaktiebolagslagen.

På grund av den enkla beskaffenheten av de nya förslag som läggs fram i propositionen anser jag att lagrådets hörande i dessa delar skulle sakna betydelse.

2 Bakgrund

2.1 De finansiella institutens verksamhetsinriktning

Till de finansiella institutens huvuduppgifter kan räknas dels att upprätthålla ett väl fungerande betalningssystem och att vara sparuppsamlare, dels att sörja för en effektiv kreditförmedling, dels att skapa likviditet och att hantera och utjämna finansiella risker och osäkerheter.

Bankerna intar en särställning bland de finansiella företagen genom att de i princip har ensamrätt till inlåning på räkning och möjlighet att låna i centralbanken. Inlåningen fungerar som betalningsmedel vilket gör att bankerna spelar en central roll i betalningssystemet. Bankernas rörelse karakteriseras också av en betydande bredd vad gäller in- och utlåningstjänster. Dessa funktioner har en allmännyttig karaktär. Det krävs därför särskilt tillstånd, oktroj, av regeringen för att driva sådan verksamhet.

Bankernas verksamhet är i gällande lagstiftning förenad med restriktioner i rörelsereglerna, krav på kapitaltäckning och särskilda tillsynsbestämmelser. En bank får ägna sig endast åt in- och utlåning av pengar och annan bankverksamhet, som har samband därmed. Den egendom som en bank får förvärva och driva handel med räknas upp i lagen. I princip råder förbud mot förvärv av aktier och fast egendom som placeringstillgångar. Lagstiftningen avses förhindra att bankerna genom ägarinsatser tar onödiga risker och oskäliga hänsyn i kreditgivningen. Om instituten skall vara en effektiv mellanhand mellan insättare, långivare och låntagare måste de ha en oberoende ställning gentemot dessa kundkategorier.

Kreditmarknadsuppgifterna dominerar bankernas rörelse, i huvudsak kortfristig in- och utlåning. Därtill kommer att bankerna medverkar vid emissioner av certifikat och obligationer och bedriver handel i dessa instrument. Penningmarknadsaffärerna sker såväl för egen räkning som i kommission. På aktiemarknaden avgränsas rollen väsentligt snävare. Där fungerar bankerna i princip endast som emissionsinstitut och kommissionärer (med ett begränsat eget handelslager).

Lagstiftningen innehåller också särskilda kapitaltäckningsregler som syftar till att garantera en tillfredsställande soliditet i bankerna. Bankernas tillgångar i form av utestående fordringar och innehav av värdepapper delas in i olika riskklasser. För resp. klass föreskrivs att placeringarna till viss procent skall täckas av eget kapital eller vad som härmed likställs. Rörelse- och kapitaltäckningsreglerna blir i hög grad styrande för verksamhetens inriktning och riskinnehåll.

Det centrala skyddsintresset, som motiverar att bankerna omgärdas av en omfattande lagstiftning, är att främja ett stabilt betalningssystem. Den uppgiften är oundgänglig för hela det ekonomiska systemets funktionsduglighet. Det är därmed ett uttalat samhällsintresse — och marknadsintresse

– att allmänhetens insättningar i bank skyddas genom ett stabilt banksystem. Därtill har särskilt hushållen begränsade möjligheter att bedöma risker förenade med en banks verksamhet. Insättarskyddet syftar således primärt till att värna om stabiliteten i systemet. Det är också en fråga om konsumentskydd i vanlig bemärkelse.

I många länder finns det lagfästa inlåningsförsäkringar för att skydda insättarnas medel. De ger inte bara ett skydd åt enskilda insättare utan de kan också fungera som ett skydd för betalningssystemet. Inom EG är ett direktivförslag om obligatorisk inlåningsförsäkring under utarbetande. Frågan om inlåningsförsäkring utreds f. n. av en arbetsgrupp inom finansdepartementet.

Finansbolagen finansierar sig på penningmarknaden och via direkt upplåning hos andra finansiella institut. Bolagen får inte emittera löpande skuldebrev, t. ex. certifikat eller obligationer. I stället sker marknadsfinansieringen med hjälp av enkla skuldebrev, s. k. marknadsbevis. Utlåningen, som utgörs av t. ex. kontokortskrediter, leasing och riskkapitaltillskott, täcker varierande löptider och uppvisar, jämfört med bankerna, generellt sett ett större riskinnehåll. Bolagen utgör en heterogen grupp på kreditmarknaden med avseende på ägarförhållanden, storlek och inriktning. Flera större finansbolag ägs av banker eller av industri- och handelsföretag.

Kreditaktiebolag och hypoteksinstitut brukar gemensamt betecknas som *mellanhandsinstitut*. Bestämmelser om kreditaktiebolagens verksamhet finns i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag. Hypoteksinstitutens (stadshypotek, landshypotek och skeppshypotek) verksamhet regleras i särskilda lagar.

Kreditaktiebolagen har, till skillnad från finansbolagen, till ändamål att driva lånerörelse, som de finansierar genom att ge ut obligationer eller andra masspapper. Enligt kreditaktiebolagslagen skall bolagsordningen godkännas av regeringen. Varje institut är specialiserat på ett ändamål, exempelvis långfristig finansiering till bostäder, kommuner eller näringslivet. Bostadsinstituten dominerar. Dessa hanterar betydande lånevolymer och har hittills haft ensamrätt att lämna statligt subventionerade (räntebidragsberättigade) bottenlån.

Mellanhandsinstituten finansierade tidigare huvudsakligen sin verksamhet hos försäkringssektorn och banksektorn genom att emittera obligationer och låna mot reverser. Mellanhandsinstitutens upplåning på marknaden utanför kreditinstituten har dock på senare år fått växande betydelse. Flera av kreditaktiebolagen samägs av staten och bankerna, men även av staten resp. bankerna helägda institut förekommer, t. ex. bland bostadsinstituten. *Hypoteksinstituten* drivs utan vinstsyfte. De har en halvofficiell prägel bl. a. genom att staten i väsentlig omfattning ställer garantier för deras förmåga att infria sina förbindelser. Denna institutionsform är för närvarande föremål för omprövning.

Fondkommissionärer bedriver handel med värdepapper för kunders räkning. Verksamheten regleras i fondkommissionslagen (1979: 748). Regeringen har i prop. 1990/91: 142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m. m. föreslagit bl. a. en lag om värdepappersrörelse som

ersätter fondkommissionslagen. Lagförslaget innehåller regler för företag som yrkesmässigt tillhandahåller tjänster på värdepappersmarknaden.

I propositionen föreslås bl. a. följande. Tillstånd att bedriva värdepappersrörelse får ges till aktiebolag, bankinstitut och utländska företag för kommissionshandel, förmedling, egenhandel, förvaltning eller medverkan vid emissioner. Sådana företag – värdepappersinstitut – utgör vad som brukar kallas mellanhänder på värdepappersmarknaden. Det är som regel till dessa som en kapitalplacerare vänder sig när han vill köpa eller sälja finansiella instrument. För att underlätta värdepappersrörelsen kan ett värdepappersinstitut få tillstånd att ta emot medel på konto och att lämna kredit mot betryggande säkerhet. För svenska värdepappersinstituts innehav av finansiella instrument skall, utifrån företagets kapitalbas, regeringen eller bankinspektionen bestämma s. k. risknivåer. Från dessa risknivåer undantas organisationsaktier och bankers innehav av obligationer, förlagsbevis och andra fordringsbevis avsedda för den allmänna marknaden. Svenska värdepappersbolag, som bedriver egenhandel eller medverkar vid emissioner samt de som tar emot inlåning skall ha kapitaltäckning för sina placeringar och gjorda åtaganden.

De specialistfunktioner som t. ex. den långfristiga bostadskreditgivningen eller fondkommissionsverksamheten kan sägas utgöra, hänförs således traditionellt till särskilda institut på marknaden med sinsemellan relativt klara skiljelinjer. Som ett inslag i den finansiella utvecklingens fortskridande har dessa verksamheter och bankverksamhet dock till vissa delar kommit att glida in i varandra, vilket f. n. skapar gränsdragningsproblem. De finansiella instrumenten har i viss utsträckning ändrat karaktär och blivit mer enhetliga. På placeringssidan sker därmed förändringar i riktning mot en allt större likformighet mellan finansinstituten t. ex. beträffande penningmarknadsaktiviteterna. Även det faktiska tjänsteutbudet uppvisar i vissa fall betydande likheter mellan institut som regleras på olika sätt med utgångspunkt i resp. associationsform. Någon klar gräns mellan bankernas och finansbolagens finansieringsverksamhet är exempelvis svår att dra, vilket framgått av den tidigare översikten. Liknande gränsdragningsproblem gör sig gällande mellan banker och försäkringsbolag på grund av likheter beträffande bl. a. mottagande av sparmedel från allmänheten, förmögenhetsförvaltning och kreditgivning i olika former.

Försäkringsbolagens verksamhet regleras främst i FRL. För att driva försäkringsrörelse krävs tillstånd, koncession, som meddelas av regeringen. Ett försäkringsbolag kan vara antingen aktiebolag eller ömsesidigt bolag. Ett försäkringsbolag får inte driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Direkt livförsäkringsrörelse får inte heller förenas med försäkringsrörelse som avser annat än personförsäkring. Försäkringsbolagen är de största enskilda ägarna av bl. a. fastigheter och aktier. Finansförvaltning utgör därför ett viktigt led i försäkringsbolagens verksamhet.

FRL innehåller bl. a. regler som syftar till att försäkringsbolagen skall kunna fullgöra sina förpliktelser mot försäkringstagarna. Det finns inga uttalade krav på minimikonsolidering i ett försäkringsbolag. Bolagen skall emellertid som en skuldpost i balansräkningen redovisa sina åtaganden enligt ingångna försäkringsavtal, de s. k. försäkringstekniska skulderna.

För livförsäkring har kravet på soliditet fått ett mera allmänt och principiellt uttryck i bestämmelserna om de grunder som skall finnas för bl. a. beräkning av premier och premiereserv. Bolagens skyldighet att teckna återförsäkring anknyter också till soliditetsprincipen.

Ett klart uttryck för soliditetsprincipen återfinns även i bestämmelserna om att ett belopp motsvarande de försäkringstekniska skulderna för livförsäkring alltid skall redovisas i vissa slag av tillgångar. Livförsäkringsbolagens möjligheter att placera sina tillgångar har här begränsats med hänsyn till kravet på trygghet för försäkringstagarna. De slag av tillgångar som godtas till täckande av försäkringstekniska skulder för livförsäkring utgörs främst av obligationer och vissa andra skuldförbindelser samt av försäkringsbolagens egna fastigheter. Ett belopp motsvarande högst tjugo procent av de försäkringstekniska skulderna för egen räkning, dvs. efter återförsäkring, får emellertid redovisas i andra tillgångar än de angivna, dock inte i aktier. Beträffande aktieförvärv gäller för alla försäkringsbolag den s. k. femprocentsregeln. Denna regel kan anses vara ett utflöde av förbudet mot annan rörelse. Den innebär att ett försäkringsbolag inte utan medgivande av försäkringsinspektionen får äga större andel av aktierna i ett enskilt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av rösterna för samtliga aktier. Det finns dock inget hinder mot att äga en större andel av aktiekapitalet.

Kontrollen av att de finansiella instituten följer gällande lagstiftning och bestämmelser åvilar två tillsynsmyndigheter, *bankinspektionen* (banker, finansbolag, kreditaktiebolag, hypoteksinstitut och fondkommissionsbolag) och *försäkringsinspektionen* (försäkringsbolag).

Till gruppen finansinstitut på den organiserade marknaden räknar man vanligen inte värdepappersfonder, olika investmentföretag eller statliga utvecklingsfonder och lånefonder. Hit räknas dock *allmänna pensionsfonden* (AP-fonden) som är den största institutionella placeraren på kapitalmarknaden. AP-fondens tillgångar i form av obligationer och andra räntebärande instrument samt aktieinnehav förvaltas av totalt tio fondstyrelser. Verksamheten finansieras till övervägande del av arbetsgivaravgifter och förvaltningen regleras genom en särskild lag med reglemente för pensionsfonden.

Finansiella koncerner

Redogörelsen har hittills tagit sikte på de kategorier av institut som verkar på kapitalmarknaden med olika legala rättigheter och skyldigheter kopplade till resp. associationsform. Som framgått påverkas den inbördes rollfördelningen bl. a. av rörelseregler och kapitaltäckningskrav. Likaså bidrar auktorisationsbestämmelser till att hänföra vissa verksamheter till särskilda institut, då främst beträffande inlåning av pengar, kommissionshandel, långfristig upp- och utlåning samt försäkringsverksamhet.

Till bilden hör dock att olika verksamheter idag kombineras i konstellationer av moder/dotterföretag i traditionella koncernbildningar eller av olika systerföretag kopplade till ett gemensamt holdingbolag. Härvid öppnas nya kombinationsmöjligheter dels i form av renodlade *finansiella*

koncerner, dvs. bankkoncerner eller andra konstellationer som uteslutande omfattar finansiella institut, dels s.k. *blandade koncerner* där ett eller flera av dessa institut kombineras med icke-finansiella företag, t.ex. industriföretag.

Uttryckliga lagbestämmelser om koncernbildningar på kapitalmarknaden finns f.n. bara för de fall bankers ägarförhållanden är berörda. Fr.o.m. halvårsskiftet 1987 gäller regler om att en bank får ingå som dotterbolag i en koncern endast om en annan bank är moderbolag. Undantag från huvudregeln att endast bank får äga bank kan komma i fråga i de fall moderföretaget är ett holdingbolag och de övriga systerföretagen är kreditinstitut vilka utövar en verksamhet som kan anses vara förenlig med bankrörelsen. Nuvarande lagstiftning utesluter således att banker ingår i koncernförhållanden med industriföretag eller liknande icke-finansiella aktörer. Även den typ av kapitalförvaltning som försäkringsinstituten bedriver har hittills betraktats som "bankfrämmande", vilket medfört att en gränslinje upprätthållits mellan försäkringsbolagen och bankerna vad gäller direkta ägarförhållanden eller holdingbolagskonstruktioner. Därmed kan banker f.n. kombineras endast med fondkommissionsbolag, finansbolag och kreditaktiebolag, varvid koncernens samlade reglering anpassas efter de relativt strikta krav som gäller för bankrörelsen. I departementspromemorian Branschglidning i den finansiella sektorn, föreslås utvidgade möjligheter till integration mellan försäkringsbolag, banker och andra finansiella företag.

De icke-finansiella företagen har betydligt fler kombinationsmöjligheter inom ramen för de blandade koncernerna där t.ex. produktion, finansförvaltning, finansieringsverksamhet och kapitalförvaltning i vid bemärkelse kan sammanföras genom direkta ägarinsatser. Eftersom en bank inte kan ingå i en icke-finansiell koncern kan inte heller mottagande av inlåning på räkning ingå bland koncernens aktiviteter. Alla övriga finansiella funktioner kan dock i princip täckas in. Kreditmarknadslagstiftningen blir främst styrande för var och hur verksamheter och tillsyn bedrivs, dvs. reglerna kan i större utsträckning sägas påverka utformningen av *organisations- och redovisningslösningar* på marknaden än exempelvis en koncerns samlade finansiella funktioner.

2.2 Skyddsintressena på kreditmarknaden

För att de finansiella instituten skall kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter, att omfördela sparande och risker resp. skapa likviditet och upprätthålla ett fungerande betalningssystem, måste det existera en väl fungerande marknad. Det förutsätter i sin tur en effektiv konkurrens och en hög grad av flexibilitet. Under perioder med stora förändringar i de yttre verksamhetsbetingelserna blir systemets flexibilitet avgörande för marknadens effektivitet och förmåga att lösa de grundläggande uppgifterna.

På kreditmarknaden liksom på andra marknader finns det olika slag av marknadsbrister som begränsar förmågan att fullgöra marknadens uppgifter. Informationsproblem är förbundna med alla former av kreditgivning.

Problemen kan leda till att sparandet och riskerna fördelas på ett ineffektivt och för samhället oacceptabelt sätt. Vissa kategorier av långivare (insättare) kan tvingas bära risker som är svåra att bedöma eller hantera. En annan tänkbar konsekvens är att det uppstår en koncentration till ett fåtal stora aktörer på marknaden och en mindre effektiv konkurrens. Den här typen av problem gör att det finns ett behov av offentligrättslig reglering för att öka effektiviteten på marknaden och skydda vissa aktörer.

Även bortsett från marknadens brister finns ett behov av reglering för att marknaden skall kunna fullgöra den mycket viktiga uppgiften att upprätthålla ett väl fungerande betalningssystem. Betalningssystemet kan liknas vid en kollektiv vara, dvs. en vara som utgör en allmän nyttighet som kommer alla tillgodo, oavsett vem som betalar för den. De privata aktörerna på marknaden kan inte förväntas ha möjlighet att beakta vilka effekter deras agerande får på betalningssystemet. Detta medför att det finns en risk för att marknaden inte förmår upprätthålla ett stabilt betalningssystem i avsaknad av reglering. Ett effektivt och stabilt betalningssystem är av avgörande betydelse för effektiviteten och stabiliteten i hela ekonomin. Därför är skyddsintressena på kreditmarknaden i första hand knutna till betalningssystemfunktionen.

Ett effektivt och stabilt betalningssystem förutsätter ett effektivt och stabilt banksystem eftersom en stor del av betalningsströmmarna går över banksystemet via bankernas inlåningskonton. Bankerna är emellertid känsliga för störningar i det avseendet att skulderna i form av inlåning är mycket likvida. De kan disponeras utan uppsägning. Samtidigt har tillgångarna i form av utlåning en låg grad av likviditet. En bank kan därför drabbas av likviditetsproblem så att den inte kan fullgöra sina skyldigheter mot insättarna även om den i grunden är solvent. Om en enskild bank drabbas av problem kan det bland insättarna uppstå misstro mot andra banker så att hela banksystemet hamnar i en förtroendekris. Detta skulle ytterst kunna leda till att betalningssystemet kollapsade, vilket skulle få allvarliga konsekvenser för resten av ekonomin.

Det krävs således någon form av *insättarskydd* som skydd för stabiliteten i bank- och betalningssystemet. Det förutsätter att det finns regler som begränsar de enskilda bankernas risktagande, t. ex. olika former av rörelseregler, och regler om fördelning av risktagandet på ett rimligt sätt mellan insättarna och övriga fordringsägare, t. ex. kapitaltäckningsregler. Regler av det här slaget fungerar som ett förebyggande skydd, men det räcker inte för att garantera stabiliteten i banksystemet om en bank trots allt hamnar i svårigheter.

För att förhindra att det uppstår en kris i hela banksystemet till följd av att en enskild bank drabbas av betalningssvårigheter har riksbanken tilldelats möjlighet att agera som "lender of last resort". Detta innebär att riksbanken kan ge speciella krediter till banker som fått likviditetsproblem. Denna funktion är inte avsedd att fungera som någon förlustgaranti för de enskilda bankerna, utan syftet är att förhindra att problemen sprider sig till hela banksystemet. Blotta existensen av en sådan funktion bidrar till att stärka stabiliteten i bank- och betalningssystemet.

Insättarskyddet bör först och främst vara ett *systemskydd*, men det

tillgodoser också behovet av ett *konsumentskydd* för insättarna – ett skydd av de enskilda insättarnas medel. Det existerar, som tidigare framhållits, speciella informationsproblem på kreditmarknaden, vilket tillsammans med det faktum att mindre aktörer och enskilda hushåll har svårt att bedöma och hantera risker, gör att det finns ett behov av ett skydd för konsumenterna. Ett stabilt banksystem ger insättarna tillgång till en fullt likvid och i det närmaste riskfri placeringsform.

Konsumentskyddet på kreditmarknaden är emellertid inte enbart knutet till stabiliteten i betalningssystemet. Som på andra marknader har konsumenterna ett behov av skydd i sin avtalsrelation med den normalt starkare motparten. Detta skydd tillgodoses för insättarnas del främst genom bankinspektionens tillsyn.

Behovet av ett konsumentskydd är i första hand knutet till de mindre aktörerna och hushållen i egenskap av insättare, men eftersom de även uppträder som låntagare finns det också ett behov av ett *låntagarskydd*. Till skillnad från insättarskyddet, som i praktiken utformats så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser så långt möjligt blir ställd utom tvivel, är motiven på låntagarsidan i högre grad kopplade till det finansiella systemets funktionsduglighet i stort. Låntagarskyddet motiveras av de risker som finns för att låntagarna hamnar i ett beroendeförhållande till långivarna. En effektiv konkurrens utgör här en förutsättning för en effektiv marknad. Låntagarskyddet har således i viss mån även karaktären av ett systemskydd.

I förlängningen av låntagarskyddet återfinns också mer *allmänna konsumentskyddsintressen*. Med hänsyn till den sociala och ekonomiska betydelse som kreditmarknaden har för allmänheten är det ett samhällsintresse att de finansiella institutens verksamhet inte drivs bara på ett ur stabilitets- och soliditetssynpunkt tillfredsställande sätt, utan också på ett godtagbart sätt från konsumentpolitisk synpunkt. Aspekterna kan här beröra marknadsföring, utformning av olika villkor, kreditprövning, integritetsskydd, tillgång till korrekt information osv. Här är det inte främst de lagar som reglerar kreditmarknaden som är av betydelse utan i stället de civilrättsliga konsumentskyddande bestämmelser som återfinns i bl. a. konsumentkreditlagen.

2.3 Internationella erfarenheter

I nästan alla OECD-länder pågår sedan flera år en översyn av regler för värdepappersmarknader och kreditinstitutens verksamheter. Förutsättningarna för olika kategorier av institut har förändrats mycket snabbt. Lagstiftning och tillsynsformer har sällan hunnit anpassas i takt med utvecklingen. De kriterier som nu bildar utgångspunkten för förändringsarbetet rör de finansiella systemens *effektivitet* och *stabilitet*.

När det gäller marknadseffektiviteten har myndigheter i olika länder i princip kunnat utgå från vedertagen ekonomisk teori om hur marknadsmekanismer och konkurrensförhållanden bäst främjas, t. ex. på värdepappersmarknaderna. Mycket av den utveckling som ägt rum i Förenta Staterna och Storbritannien har här tjänat som förebild för andra länder. Vissa

gemensamma drag av anpassning och styrning har mot denna bakgrund kunnat skönjas. Genomgående gäller exempelvis att penningpolitiken orienteras om i mer marknadskonform riktning. Kvantitativa regleringar och räntereglerings har avskaffats. Det finns vidare en tendens att ramarna för kreditinstitutens verksamhet vidgas. De traditionella gränserna mellan instituten luckras upp. Etableringshinder av olika slag avvecklas i syfte att marknaderna skall bli effektivare. Värdepappersmarknaderna vidareutvecklas, bl.a. genom ökat informationsutbyte, teknisk samordning, introduktion av nya instrument och nya tekniker osv. Den finansiella rådgivningen gentemot företag och hushåll växer i omfattning och betydelse.

När det gäller de grundläggande strukturförändringarna på olika nationella marknader, dvs. de förändringar som rör kreditinstitutens spelregler och rollfördelningen inom de finansiella systemen, är bilden splittrad. Vägval och lösningar bygger här i högre grad på ländernas skilda traditioner och politiska värderingar än på ekonomiskt modelltänkande. Generellt gäller att marknadsutvecklingen har gjort det svårare att behålla tidigare regleringssystem och avgränsningar mellan olika verksamhetsfält, men inte i något land har marknadskrafterna tillåtits att verka fullt ut.

De länder som gjort analyser av kreditinstitutens olika funktioner i det finansiella systemet har betonat vikten av att bibehålla en grundläggande rollfördelning uppbyggd kring *bankerna*. Detta med hänsyn till betalnings- och kreditsystemets särskilda skyddsvärde och de krav på stabilitet och funktionsduglighet som genomgående ställs upp. Bankerna bildar normalt en kärna i betalningssystemen och i kreditgivningsprocessen och utgör därutöver en viktig kanal för penningpolitiken.

I västeuropa förekommer allmänt s.k. *universella banker*, dvs. banker som likt de svenska vid sidan av den traditionella in- och utlåningsrörelsen är engagerade i värdepappersemissioner och handel med värdepapper på olika sekundärmarknader. I Japan, Kanada och Förenta Staterna är bankerna omgärdade av betydligt hårdare restriktioner. Instituten är i allt väsentligt *specialiserade* på egentlig bankverksamhet resp. värdepappersverksamhet. Som skäl för denna avgränsning anges vanligen att bankverksamhet och värdepapperstransaktioner har helt olika karaktär. I det senare fallet är det frågan om större risktaganden och man har i dessa länder velat undvika de intressekonflikter som kan uppstå mellan bankers utlåningsrörelse och värdepappershandel.

I de flesta länder, inklusive vårt eget, kan dock bankerna direkt eller indirekt via olika organisationsbolag erbjuda ett mycket brett spektrum av finansiella tjänster. Härav följer också att lagstiftningen och tillsynen nu i högre grad än tidigare fokuseras på hela *bankkoncerner*. Man försöker exempelvis utforma rörelseregler och kapitaltäckningsregler så att de fungerar neutralt för olika koncernbildningar. Så ställs t.ex. samma krav på eget kapital oberoende av var i organisationen en viss finansiell verksamhet görs. Därutöver måste tillsynen över en finansiell koncern anpassas till den nivå som är adekvat för den mest skyddsvärda delen, normalt den bank som ingår i koncernbildningen.

Strävan efter större organisationsfrihet och konkurrensneutralitet främ-

jas givetvis av att olika legala restriktioner utformas så likartat som möjligt, oavsett vilken typ av institut eller koncerndel som är aktiv i en viss finansiell verksamhet. Om reglerna inte får en tillräckligt sammanhållen utformning tenderar marknadskrafterna att styra de finansiella flödena och verksamheterna till förmån för de institut eller de marknadsavsnitt som har de mest liberala regelverken.

Frågor som rör *ägandeförhållanden* och maktkoncentration har fått ökad uppmärksamhet i många länder. Det handlar exempelvis om bankers kontroll över andra finansinstitut eller andra företag, allianser mellan banker och försäkringsbolag och farhågor för koncentrationstendenser på kreditmarknaden till följd av sammanslagningar och övertaganden. Det är således vanligt att regler ställs upp som anger vilken typ av företag banker får äga och som allmänt skiljer kreditgivning och försörjning med riskkapital åt på marknaderna. Eventuella band mellan banker och icke-finansiella företag på marknaderna bygger således inte primärt på starka inbördes ägarförhållanden. Den västtyska modellen framstår i detta sammanhang som ett undantag. Tyska banker utövar en betydande kontroll över icke-finansiella företag i kraft av sina stora aktieinnehav.

I den mån regler ställs upp som begränsar möjligheterna att äga kreditinstitut görs vanligen åtskillnad mellan ägandet av banker och av övriga institut. Detta beror på bankmarknadens utpräglade särställning. Myndigheterna vill normalt ha insyn i vilka som äger banker även om det formellt saknas begränsningsregler eller uttryckliga krav på spritt ägande. I EGs andra banksamordningsdirektiv finns bestämmelser om prövning av lämpligheten hos ägare av större aktieposter i kreditinstitut.

De finansiella systemens utveckling i olika länder har många gemensamma drag. Olikheterna är ändå påtagliga. Enskilda länder har ansett sig ha betydande frihet att själva välja system och struktur. Detta gäller inte minst för Förenta Staternas del, där kreditmarknadens strukturregler länge legat på kongressens bord. Där har tillsynsmyndigheterna i viss mån föregripit lagstiftarna genom att ge banker dispenser från såväl förbudet mot interstate banking, dvs. att verka över delstatsgränserna, (Mc Fadden Act) som mot bankernas deltagande i värdepappershandel (Glass-Steagall Act).

Den senaste tidens stabilitetsproblem har å andra sidan understrukit vikten av att inte minst de internationellt verksamma instituten bygger verksamheterna på en större bas av eget kapital. Detta ligger i linje med de överenskommelser som slutits mellan de större industriländernas centralbanker om en successiv förstärkning och uppbyggnad av mer enhetliga, riskrelaterade kapitaltäckningsregler fram till 90-talets början.

Tendenserna på de här diskuterade regleringsområdena kan i korthet sammanfattas enligt följande.

- Inhemsk och internationell marknadsintegration kräver nytänkande vid användningen av olika regleringssystem. Det är dock få länder som hittills lyckats utveckla en någorlunda konsistent syn på hur deras finansiella system skall se ut.
- Bankernas roll betonas genomgående och förutsättningarna för dessa

att bredda verksamheten tillgodoses i ökad utsträckning genom finansiella konglomerat.

- Kraven på bankernas egenkapital tenderar att öka, bl. a. mot bakgrund av att risktagandet successivt blir klarlagt såväl inom de egna balanserna som beträffande åtaganden utanför balansräkningarna. Ökade krav ställs på information om bankernas risktagande.
- Etableringshinder av olika slag avskaffas vilket öppnar marknaderna för ökad konkurrens. Tendensen är att frångå användningen av behovsrelaterade kriterier vid auktorisationsförfaranden såsom "ekonomiskt motiverad", "allmänintresse" osv.
- Regleringar i kreditpolitiskt syfte används i allt mindre utsträckning.

Man kan i processen av strukturförändringar på många marknader observera ett mönster av växelverkan mellan institut och myndigheter. Regelverken anpassas efter marknadens utveckling. Internationaliseringen har också medfört — och påverkats av — samordning av nationella regler för bankverksamhet och tillsyn. Betydelsen av bättre internationell koordinering är idag uppenbar — inte minst för tillskapandet av effektiva tillsynsfunktioner. Olikheter i ländernas legala och finansiella system har emellertid hittills visat sig ta tid att överbrygga.

Det tolv *EG-länderna* har lagt fast ett mycket ambitiöst program för att utveckla samarbetet på det finansiella området. Målet är att förverkliga en inre, fri marknad genom att i princip avveckla samtliga återstående hinder för medlemsländernas varu- och tjänsteutbyte samt för rörligheten vad gäller arbetskraft och kapital. EG-kommissionen har i en vitbok från 1985 angivit riktlinjer för hur denna inre marknad skall förverkligas fram till utgången av 1992.

En viktig del i detta samordningsprogram avser den *kapitalrörelseliberalisering*, som lägger grunden för ett enhetligt finansiellt system med i princip total frihet för alla kapitalrörelser över gränserna. I ett direktiv från 1988 föreskrivs således att alla kapitalrörelser inom gemenskapen skall vara fria. EG-kommissionen vill också skapa helt nya villkor för en konkurrensneutral marknad för *finansiella tjänster* fram till 1992, dvs. för verksamheterna på kredit-, försäkrings- och värdepappersområdena. Direktiven på detta område framstår som utpräglat marknadsorienterade, inte minst genom den betoning som läggs på fri konkurrens, fri etableringsrätt och den direkta sammankopplingen med kapitalrörelseliberaliseringen.

Tidigare samordningsförsök inom gemenskapen, t. ex. vad gäller banklagstiftning, har mött problem. Ofta har betydande nationella undantag för enskilda medlemsländer aktualiserats. Ambitionerna avseende samordning av lagstiftningen på kreditmarknaden har på senare tid tonats ned. Den bärande tanken är nu i stället att medlemsländerna skall nå fram till en *lägsta harmoniseringsgrad* vad avser vissa standardregler för etablering, tillsyn, skydd för allmänheten osv. och därutöver *ömsesidigt erkänna varandras nationella regelverk*. På detta sätt skall en bankauktorisation i ett enskilt medlemsland ge rätt till verksamhet i hela gemenskapen genom fri filialetablering eller direkt tjänstehandel över gränserna (*one single banking license*). Primärt skall tillsynen över ett kreditinstituts olika fili-

aler och gränsöverskridande verksamhet utan etablering utövas av myndigheter i det land där huvudkontoret finns. EG-kommissionen räknar med att principen om hemlandskontroll tillsammans med de liberala etableringsreglerna skall öppna de finansiella marknaderna för en väsentligt ökad konkurrens. Detta driver i sin tur avregleringsprocessen och strukturomvandlingen vidare inom gemenskapen. Finansmarknaderna beräknas då kunna ge betydande bidrag till produktivitets- och välfärdsökningar.

Under 1980-talet inleddes samtal mellan EFTA-länderna och EG-kommissionen angående ett breddat och fördjupat samarbete. I mars 1989 gav EFTA-ländernas regeringschefer beskedet att de var beredda att förhandla om ett "så fullständigt genomförande som möjligt av den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer i syfte att skapa en dynamisk och homogen europeisk sfär". Samarbetsområdet avsågs täcka även angränsande områden som socialpolitik, utbildning, miljövård, konsumentfrågor samt forskning och utveckling m. m. Formella förhandlingar om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) inleddes i juni 1990. En utgångspunkt för förhandlingarna är att ett avtal skall baseras på de relevanta delarna av EGs regelverk (acquis communautaire). Målsättningen i förhandlingarna är att ett EES-avtal skall träda i kraft den 1 januari 1993, dvs. samtidigt som EGs inre marknad fullbordas.

Riksdagen har år 1990 behandlat frågan om Sveriges närmande till EG bl.a. mot bakgrund av regeringens skrivelse 1990/91:50. I denna uttalar regeringen sin strävan att få till stånd ett nytt riksdagsbeslut, som tydligare och i mera positiva ordalag uttrycker Sveriges ambition att bli medlem i den Europeiska gemenskapen (utriksutskottets betänkande 1990/91:UU8, rskr. 74). I betänkandet understryks den stora betydelsen av att förhandlingarna om ett utvidgat och mer strukturerat samarbete mellan EG och EFTA snarast kan slutföras med gott resultat och att ett avtal om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde kan träda i kraft den 1 januari 1993. I betänkandet anförs vidare att vårt land endast som medlem fullt ut kan delta i och få inflytande på den Europeiska gemenskapens samarbete. Slutligen anförs att regeringen, efter en samlad bedömning av de utrikes- och säkerhetspolitiska faktorerna och efter samråd i utrikesnämnden, bör kunna lämna in en ansökan om medlemsskap. Utskottet bedömer det sannolikt att så kan ske under år 1991. Riksdagen har fattat beslut i enlighet med betänkandet.

3 Allmän motivering

3.1 Grundläggande överväganden

De snabba förändringarna på kreditmarknaden under senare år har gjort det nödvändigt att göra en översyn av regelsystemen för kreditinstituten och värdepappersmarknaden. Utvecklingen har redan drivit fram regeländringar i ett flertal länder. Ett översynsarbete pågår på många håll. Det

är den samlade effekten av ett stort antal anpassnings- och konkurrensproblem som gör att regelsystemen framstår som omoderna och effektivitetshämmande i flera avseenden.

Svårigheterna att åstadkomma en ändamålsenligt organiserad och effektivt fungerande kreditmarknad hänger samman med att konkurrensintresset i vissa fall måste vägas mot grundläggande skyddsintressen, som rör bl.a. betalningssystemets stabilitet. Följden av detta avvägningsproblem har hittills blivit att en strikt reglering begränsat utvecklingsmöjligheterna på centrala delar av marknaden, särskilt i banksystemet. Samtidigt har andra företags- och finansieringsformer kunnat utvecklas jämförelsevis fritt.

3.2 Konkurrensen och skyddsintressena

Det finansiella systemet måste uppfylla höga krav på stabilitet. Grundläggande skyddsintressen, särskilt insättarskyddet och den därmed sammanhängande betalningsmedelsfunktionen, motiverar särskilda regler för bankernas verksamhet. Även i övrigt måste krav på soliditet, information och insyn ställas, då det gäller yrkesmässig finansiell verksamhet.

Regelsystemet bör underlätta en marknadsorientering av verksamheten som ger utrymme för effektiv konkurrens och en smidig anpassning till ändrade yttre förhållanden. De senaste årens snabba och uppfinningsrika utveckling understryker betydelsen av sådan flexibilitet. Tjänsteutbudet måste lätt kunna anpassas till efterfrågan på olika slags finansiella tjänster. Systemen skall också kunna arbeta med låga kostnader.

Anpassningsförmåga och kostnadspress främjas, om olika slags kreditinstitut får konkurrera inbördes över stora delar av kreditmarknaden. Det talar för att skarpa gränser mellan olika institutgruppers verksamhetsområden i görligaste mån bör undvikas. Då det gäller vissa centrala funktioner är emellertid skyddsintressena så starka att särregler inte kan undvaras.

Det är enligt min mening av största betydelse att det finns starka kreditinstitut som kan tillhandahålla insättare en så riskfri och likvid placeringsform som möjligt och därigenom kan förse samhället med betalningsmedel och fungera som en kanal för riksbankens penningpolitik. Instituten måste kunna agera oberoende av inflytelserika intressenter och därmed kunna fylla vissa andra funktioner i samband med olika slags krisberedskap.

Bankerna bör således också i fortsättningen ha en central ställning på den svenska kreditmarknaden. De bör liksom hittills ha ensamrätt till inlåning på räkning från allmänheten och möjlighet till upplåning i riksbanken. Effektivitetsskäl talar för att de också bör ha möjlighet att konkurrera över ett brett fält av finansiella marknader, antingen genom verksamhet i banken eller via koncernbolag. Utrymmet för nytänkande och vidareutveckling av bankernas verksamhet bör ökas. Den nuvarande utformningen av förvärvsreglerna i BRL utgör enligt min mening ett hinder för sådan flexibilitet.

Kravet på att banker skall vara oberoende innebär samtidigt att deras

engagemang i övrigt näringsliv genom riskkapitalplaceringar och liknande måste hållas inom snäva gränser.

Då det gäller finansiell verksamhet utanför bankkoncernerna är i allmänhet motiven för särskild reglering väsentligt svagare. Även här måste emellertid krav ställas på insyn från samhällets sida. Effektivitets- och stabilitetsproblem på finansiella marknader sammanhänger till stor del med ojämnt fördelad information och med bristande resurser för riskbedömning hos många placerare och låntagare. Förbättrad tillsyn och åtgärder för spridning av information är därför av stor betydelse. Men informations- och riskbedömningsproblemen – särskilt för hushållen – kan inte i tillräckligt hög grad lösas med enbart sådana åtgärder. Regler för verksamheten är nödvändiga i vissa fall. Detta är för övrigt också en viktig del av bakgrunden till de strikta regler i banklagstiftningen som tillkommit för att tillgodose insättarskyddet. Vad gäller gränserna gentemot icke-finansiell verksamhet behöver reglerna inte upprätthållas i samma utsträckning för andra kreditinstitut som för bankerna.

3.3 Kreditmarknadens organisation

Lagstiftningen för finansiella institut vid sidan av bankerna kännetecknas inte av någon enhetlig systematik. Regleringarna för de olika instituten har tillkommit för att möta behov av lagstiftning som uppstått under utvecklingens gång. Det är historiskt betingade faktorer som gör att hypoteksinstituten, kreditaktiebolagen och finansbolagen regleras i särskilda lagar. Det har tidigare i olika sammanhang – bl. a. vid tillkomsten av finansbolagslagen – ansetts olämpligt att samordna lagarna.

KMK har framfört att arbetsförutsättningarna för instituten bör göras så likvärdiga som skyddsintressena tillåter. För att åstadkomma en större systematik i regelsystemet har KMK därför föreslagit att reglerna för instituten utanför banksystemet skall inordnas i en gemensam lag.

När det gäller fondkommissionsverksamhet har regeringen nyligen till lagrådet överlämnat en remiss om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m. m. med förslag till lagstiftning med utgångspunkt från värdepappersmarknadskommitténs betänkande (SOU 1989: 72) Värdepappersmarknaden i framtiden. Den del av KMKs betänkande som rör värdepappershandel m. m. tas därför inte upp i detta sammanhang. Jag tar nu inte heller upp förslaget till en gemensam lag för finansbolag och kreditaktiebolag. I ett avseende, rätt för finansbolag att ge ut obligationer, föreslår jag emellertid ändrade regler.

3.4.1 Bankverksamhet

Mitt förslag: Med tillstånd att driva bankverksamhet följer en skyldighet att ta emot inlåning på räkning från allmänheten. Bankverksamhet får också omfatta finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet som är förenlig med inlåning samt verksamhet som har ett nära samband med den nämnda verksamheten. Bankerna ges härigenom möjlighet att bedriva finansiell leasing och factoring i sin egen rörelse.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får meddela närmare föreskrifter om den för bank tillåtna verksamheten.

Någon annan än bank får inte utan särskilt medgivande i lag ta emot inlåning på räkning från allmänheten.

Bankinspektionen får förelägga den som, utan att ha erforderligt tillstånd, driver verksamhet som omfattar inlåning att upphöra med verksamheten. Föreläggandet får förenas med vite. Ett sådant beslut får överklagas till kammarrätten.

KMKs förslag: Bank definieras som ett företag som fått regeringens tillstånd (oktroj) att driva sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § BRL. I detta lagrum anges det för bank tillåtna verksamhetsområdet, innefattande inlåning på räkning från allmänheten, finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet som är förenlig med inlåning samt, om särskilda skäl föreligger, annan verksamhet som har ett nära samband med den nyss nämnda verksamheten. Banker skall vara s. k. breddinstitut, dvs. erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster utöver in- och utlåning av pengar. Annan än bank får inte utan särskilt medgivande i lag ta emot inlåning på räkning från allmänheten.

Remissinstanserna har i huvudsak varit positiva till att verksamhetsreglerna för bank lättas upp samt att inlåningsverksamhet förbehålls bankerna. Flera remissinstanser har varit negativa till kravet på att banker skall tillhandahålla ett allsidigt utbud av tjänster utöver in- och utlåning.

Skälen för mitt förslag: Med bankrörelse förstås enligt nu gällande bestämmelser (1 kap. 2 § BRL) verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank allmänt använder. Definitionen avspeglar det förhållandet att det är insättarnas rätt som banklagstiftningen avser att skydda. Skyddet kommer till uttryck bl. a. därigenom att det stadgas straff för den som utan att vara bank bedriver bankrörelse (9 kap. 1 § BRL). Ett av syftena med definitionen är således att förhindra andra än banker att bedriva bankmässig inlåningsverksamhet.

Den nu gällande bankdefinitionen utpekar alltså inlåningsverksamheten som det kännetecknande för bankverksamhet. Banker bedriver emellertid inte enbart inlåning utan en kombination av inlåning och utlåning av pengar. Därutöver förknippas bankerna med att de erbjuder allmänheten

ett brett sortiment av finansiella tjänster. Detta kommer till uttryck i 2 kap. BRL där den för bank tillåtna verksamheten beskrivs närmare.

Hänvisningen till inlåningsverksamheten kan visserligen inte sägas till fullo klargöra innebörden av begreppet bankrörelse. Om, å andra sidan, en definition skulle utformas så att den omfattade alla de olika verksamheter som typiskt sett inryms i bankrörelsebegreppet skulle den täcka ett större område än den begränsade del som skall vara skyddad och förbehållen bankerna.

Tanken på banker som breddinstitut är tilltalande. De svenska bankerna är också av tradition inriktade på att ge en bred service till allmänheten. Såväl ekonomiska som legala faktorer torde ligga bakom utvecklingen av dagens breda och homogent uppbyggda bankföretag. Även om det inte har varit ett lagstadgat krav att bankerna skall ha detta allsidiga utbud av tjänster har det i samband med t. ex. beviljande av oktroj för bank markerats vilken syn statsmakterna haft på bankernas uppbyggnad och verksamhet. Den karaktär av samhällsnytta som följer av bankernas inlåningsfunktion har även kommit att omfatta bankens övriga tjänster samt, inte minst, distributionen av tjänsterna i form av vältäckande kontorsetableringar.

Det är på många sätt dokumenterat att de svenska bankerna utvecklat en hög och effektiv servicenivå. På några områden har det emellertid under senare tid ifrågasatts om inte konkurrensen på marknaden ytterligare kan stärkas till fromma för konsumenterna, t. ex. vad gäller olika former av inlåningstjänster. I betänkandet (SOU 1989:16) Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn behandlas bl. a. dessa frågor. Där konstateras att man med ett krav på att bankerna skall vara breddinstitut riskerar att konkurrensen och utvecklingen särskilt på inlåningssidan hämmas.

Bankernas i lag givna monopol på inlåningsverksamhet utgör givetvis en konkurrensbegränsning i förhållande till andra företag än banker. Det bör därför inte mer än nödvändigt preciseras vilka verksamheter bankerna i övrigt är skyldiga att tillhandahålla. Möjligheterna för t. ex. mer specialiserade inlåningsbanker att växa fram kan naturligtvis bedömas vara mycket osäkra från såväl ekonomiska som traditionella utgångspunkter. Lagstiftningen bör dock inte genom hänvisning till tradition eller normala förhållanden på marknaden försvåra utveckling och förnyelse på bankmarknaden. Bankerna bör således inte vara förhindrade att inrikta huvuddelen av sin verksamhet på en eller flera särskilda sektorer av bankområdet.

Den hantering av olika penningflöden som sker i *in- och utlåningsverksamheten* är den funktion som av hävd ansetts utgöra den mest centrala verksamheten i en bank. I konsekvens med att bankerna har monopol på inlåning på räkning från allmänheten får det anses föreligga en motsvarande principiell skyldighet för bank att erbjuda allmänheten möjlighet att sätta in medel på vanlig räkning. Detta bör uttryckligen framgå av lagstiftningen, även om skyldigheten att ta emot inlåning inte kan vara absolut. Bl. a. kan erinras om det alltmer uppmärksammade problemet med s. k. money laundering, dvs. hantering av pengar som härrör från brottslig verksamhet, främst narkotikahandel. Enligt ett förslag till EG-direktiv på området föreslås bankerna bli skyldiga att iaktta en viss försiktighet i sin inlåningsverksamhet.

Eftersom inlåningen på räkning från allmänheten är den mest centrala delen av en banks verksamhet bör det också vara just inlåningen som skyddas av sanktioner. En bestämning av inlåningsbegreppet blir därmed väsentlig.

Inlåningsverksamhet i bankrörelse kännetecknas av ett antal faktorer. Den avser kontoinlåning från allmänheten med i princip likalydande villkor för alla insättare. Behållningen är nominellt säker och helt likvid. Inlåningen är inte förknippad med några skyldigheter för insättarna, och den är inte kopplad till någon annan typ av näringsverksamhet eller rörelse. Det är viktigt att inlåningsverksamhet med dessa kännetecken förbehålls bankerna.

Som auktorisationspliktig inlåningsverksamhet bör inte anses sådan inlåning till en sparkassa som utan vinstsyfte drivs av en förening, vars uppgift är att tillgodose finansieringsbehov hos föreningens medlemmar. Den sparkasserörelse som KF och HSB bedriver har således sedan länge ansetts falla utanför bankverksamhetsbegreppet eftersom insättarna måste vara medlemmar i resp. organisation. Andra former av kontoinsättningar med anknytning till viss affärsverksamhet har blivit allt vanligare. Skiljelinjen mellan sådana kontoinsättningar och inlåning i bank är inte alltid helt tydlig. En förutsättning för att sådana kontoinsättningar skall falla utanför bankinlåningsbegreppet är att de har nära anknytning till någon annan affärsverksamhet än bankrörelse eller annan finansiell rörelse. Det kan inte uteslutas att sparkassor och andra institut, vilka tar emot kontoinsättningar som inte utgör bankinlåning, kan komma att betraktas som kreditinstitut i ett framtida EES. En översyn av deras verksamhet kan därför bli nödvändig.

Som jag nyss anfört bör det inte åvila bankerna en skyldighet att driva verksamhet som omfattar samtliga de banktjänster allmänheten kan tänkas ha behov av. När det gäller att dra gränsen för vilka övriga verksamheter banker *får* bedriva måste utgångspunkten vara att de skyddsintressen som bankerna är skyldiga att tillvarata i sin inlåningsverksamhet, främst insättarskyddet, inte äventyras. Med beaktande härav bör den vid sidan av inlåningsverksamheten tillåtna verksamheten kunna beskrivas som *finansieringsverksamhet* och *annan finansiell verksamhet* under förutsättning att verksamheterna är förenliga med bankinlåning. Härutöver bör möjlighet finnas att driva sådan *verksamhet som har ett nära samband* med den övriga bankverksamheten.

Den föreslagna beskrivningen rymmer alla de verksamheter som bankerna idag driver, bl. a. de som anges i 2 kap. 2 och 3 §§ BRL och som gäller bl. a. tillåtliga förvärv av värdepapper för egen portfölj och för handel. Dessa paragrafer kan därför upphävas. Se vidare specialmotiveringen till 2 kap. 1 § BRL.

Det föreslagna bankverksamhetsbegreppet ger emellertid utrymme också för kreditförmedling, betalningsförmedling, ställande av garantiförbindelser, factoring, finansiell leasing av lös egendom samt rådgivning och, efter särskilt tillstånd, värdepappersrörelse. I avvaktan på ett klargörande av rättsverkningarna för leasing av fast egendom bör bankerna däremot

inte tillåtas bedriva sådan verksamhet. Bankerna ges således inte någon vidgad rätt att förvärva fast egendom.

Med mitt förslag till bestämning av begreppet bankverksamhet kommer således det område inom vilket bankerna kan bedriva verksamhet att utvidgas. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen bör få möjlighet att i föreskrifter närmare precisera vilka verksamheter som skall anses rymmas inom de i lagen angivna ramarna. Härigenom skapas förutsättningar för en sådan flexibilitet som är önskvärd på en föränderlig marknad.

I det första banksamordningsdirektivet definieras begreppet *kreditinstitut* som företag vilkas verksamhet består i att ta emot återbetalbara medel från allmänheten, antingen genom insättningar eller såsom fortlöpande utgivning av obligationer och andra jämförbara värdepapper, och att bevilja kredit för egen räkning. Definitionen omfattar således inte endast depositionsbanker utan även institut som uteslutande finansierar sin utlåningsverksamhet genom värdepapper avsedda för allmän omsättning. I en bilaga till EGs andra banksamordningsdirektiv finns en förteckning över *verksamheter* som, om de bedrivs av ett kreditinstitut (alltså inte bara banker), skall vara föremål för ömsesidigt erkännande av medlemsstaterna. Bland dessa verksamheter ingår mottagande av insättningar och andra återbetalningsbara medel från allmänheten, utlåning (konsumentkrediter, factoring, handelskrediter m. m.), finansiell leasing, betalningsförmedling, handel för egen eller kunders räkning med olika värdepapper, rådgivning och kreditupplysningstjänster. Ett kreditinstitut, som i en medlemsstat är auktoriserat att bedriva alla eller vissa delar av de uppräknade verksamheterna skall alltså få bedriva dessa verksamheter i övriga medlemsstater. Det står emellertid varje stat fritt att i sin nationella lagstiftning begränsa de egna instituten i fråga om vilka verksamheter som skall tillåtas. De verksamheter som här förtecknats är alla förenliga med det föreslagna svenska bankverksamhetsbegreppet, även om det enligt mitt förslag i vissa fall krävs särskilt tillstånd.

När det gäller sanktioner för att upprätthålla efterlevnad av regler har utvecklingen gått mot att ersätta straffbestämmelser med vitesförfaranden. Så har i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder, som ersatte lagarna om aktiefonder och aktiesparfonder och som trädde i kraft den 1 januari 1991, inte intagits några straffbestämmelser. Motsvarande gäller förslagen i prop. 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m. m.

Det kan ifrågasättas om en straffrättslig reglering är den mest effektiva. Om tillsynsmyndigheten önskar beivra ett visst förfarande, som den bedömer som otillåten inlåningsverksamhet, måste den polisanmäla en händelse eller ett pågående skeende för polisutredning och eventuellt allmänt åtal. En sådan utredning kan ta lång tid. Ett mer effektivt sätt att komma tillrätta med förfarandet torde vara att tillsynsmyndigheten kan utfärda ett vitesföreläggande för den som driver verksamheten att upphöra med denna.

I lagen (1990:1114) om värdepappersfonder finns ett sådant vitesförfarande. I förarbetena sägs att regler om vilka sanktioner som bankinspektio-

nen bör ha till sitt förfogande bör överensstämma med motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning inom den finansiella sektorn men att denna fråga dock bör behandlas i ett senare sammanhang (prop. 1989/90: 153 s. 43). Jag anser, att i avvaktan på att denna fråga ses över, ett likartat system kan införas även beträffande bankernas inlåning.

Jag föreslår därför att straffbestämmelsen i 9 kap. 1 § BRL vad gäller bedrivande av otillåten bankverksamhet utmönstras och ersätts med ett vitesförfarande på samma sätt som gäller enligt lagen om värdepappersfonder.

3.4.2 Förvärvsregler m. m.

Mitt förslag: Bankerna får vidgad rätt att förvärva aktier samt att bevilja vinstandelslån och krediter med efterställd betalningsrätt.

En banks sammanlagda placeringar av sådan typ får uppgå till ett belopp motsvarande högst trettio procent av bankens kapitalbas.

Aktieförvärv i placeringssyfte får inte utan bankinspektionens medgivande överstiga fem procent av röstetalet i ett enskilt bolag.

En banks totala engagemang i aktieförvärv och lån i ett enskilt företag får uppgå till högst fem procent av den angivna ramen, m. a. o. 1,5 procent av kapitalbasen.

Om banken ingår i en koncern skall bestämmelserna gälla för alla i koncernen ingående företag utom försäkringsföretag.

KMKs förslag: Det principiella förbudet för bank att förvärva aktier anses grundläggande. Organisations- och transaktionsaktier skall dock med regeringens eller bankinspektionens medgivande få förvärvas. Dessutom öppnas en "fri sektor" för förvärv av aktier och andelar i finansieringssyfte. Sådana förvärv får göras av banker genom bankägda kreditmarknadsbolag till ett belopp vars sammanlagda kapitalkrav inte får överstiga tre procent av bankkoncernens kapitalbas. Förvärv av fast egendom i placeringssyfte eller för fastighetsleasing får ej ske.

Remissinstanserna: Förslaget om utvidgade aktieförvärvsmöjligheter för bank har tillstyrkts av flertalet remissinstanser. — Svenska sparbanksföreningen har uttryckt en viss tveksamhet till att lätta på aktieförvärvsförbudet. LO har framhållit vikten av att banker är neutrala i kreditförmedlingen. — Flera instanser (t. ex. Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, FastighetsRenting AB) har pläderat för att bankerna får möjlighet att förvärva fast egendom i placeringssyfte eller för fastighetsleasing. — Sveriges Föreningsbankers Förbund har anfört att bankerna borde få större möjligheter att förvärva aktier i placeringssyfte. -Flertalet remissinstanser har framhållit vikten av att de svenska bankerna får bedriva sin verksamhet på så likvärdiga villkor som möjligt med utländska banker, främst från EG-länderna.

Skälen för mitt förslag: Enligt de nuvarande förvärvsreglerna begränsas bankernas möjlighet högst väsentligt att engagera sig i olika verksamheter.

Enligt 2 kap. 4 § BRL får en bank således förvärva *fast egendom, tomträtt och bostadsrätt* endast för att erhålla bl. a. lokaler för verksamheten eller för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken.

I 2 kap. 6–8 §§ BRL finns bestämmelser om banks möjligheter att förvärva *aktier*. Enligt 6 § får en bank efter regeringens eller bankinspektionens tillstånd förvärva aktier och andelar i företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna, s. k. *organisationsföretag*. En huvudregel i regeringens tillståndspraxis har därvid varit att en bank inte utanför banken får driva sådan verksamhet som inte kan drivas inom banken. Avvikelse från denna princip har emellertid skett i ett antal fall – banker äger t. ex. finansbolag, i vilka bedrivs factoring och leasing samt kreditaktiebolag, som beviljar långfristiga krediter.

Vid tillståndsprövningen har ofta krävts att banken kan påvisa ett rationellt skäl för att förlägga viss verksamhet i dotterföretag eller delägt företag. Banken kan nå organisatoriska fördelar och göra kostnadsbesparingar av att viss verksamhet bedrivs i ett sidoföretag.

En bank som medverkar vid emission av aktier på den allmänna marknaden får, enligt 2 kap. 7 § första och andra styckena BRL, förvärva aktier som ingår i emissionen, *emissionsaktier*. Aktierna skall avyttras inom ett år. Enligt samma lagrum får en bank som har tillstånd att driva fondkommissionsrörelse, för att underlätta rörelsen, förvärva bl. a. aktier. Sådana aktier, som alltså förvärvas för egen räkning, ingår i bankens s. k. *handelslager*. Storleken på handelslagret är begränsat till ett visst i 16 § första stycket fondkommissionslagen (1979: 748) angivet belopp. Jag återkommer längre fram till det förslag till ändring i detta avseende som är framlagt i prop. 1990/91: 142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m. m.

En bank får också *för skyddande av fordran* förvärva bl. a. aktier. Förutsättningarna för sådana förvärv beskrivs i 2 kap. 8 § BRL. Aktierna skall enligt huvudregeln avyttras inom tre år.

Utvecklingen på det finansiella området har varit intensiv under senare år med tilltagande integrering mellan olika länder och olika marknader. Det har också skett ett genomslag för en samlad syn på de finansiella marknadernas spelregler och de internationella aktörernas verksamhetsförutsättningar. Genom internationell koordinering skapas ett alltmer enhetligt regelverk för de internationellt verksamma instituten. Marknaderna får därigenom och delvis oberoende av graden av etablering eller verksamhet över nationsgränserna en allt starkare internationell karaktär. Även om marknadsstrukturen för lång tid kommer att vara nationell är problemställningarna och tendenserna desamma i många länder. Lagstiftningsarbetet går i riktning mot att bankerna tillåts verka på allt fler områden. Konkurrensförutsättningarna utjämnas. Den institutionella integreringen mellan bank och försäkringsföretag är redan ett faktum i många länder.

De svenska bankerna har länge kunnat verka på ett brett arbetsfält omfattande även värdepappershandel och emissionsverksamhet. Däremot har utrymmet vad gäller engagemang i olika former av riskrelaterad finansiering, tillhandahållande av riskkapital och förvärv av fast egendom varit

mycket begränsat. Mot bakgrund av den tilltagande internationella integrationen på det finansiella området är det nu tid att överväga vilka förändringar som kan och bör vidtas i dessa avseenden.

En av de grundläggande principerna bakom svensk banklagstiftning har varit att kreditgivning och ägande skall hållas isär. Principen har motiverats med att banker inte skall delta i spekulation och risktagande, att banker skall ägna sig åt kreditgivning och vara oberoende i denna roll samt att banker av maktkoncentrationsskäl inte bör ha betydande ägarintressen i näringslivet.

Vårt närmande till EG innebär emellertid ofrånkomligen olika grader av anpassning till de rörelseregler som där allmänt erkänns. I flera EG-länder får banker äga fast egendom samt aktier i placeringssyfte. I det andra banksamordningsdirektivet föreskrivs vissa maximinivåer för innehav av placeringsaktier. Inget kreditinstitut får ha ett s. k. kvalificerat innehav i ett icke-finansiellt företag överstigande femton procent av institutets kapitalbas. Sammantaget får dessa kvalificerade innehav inte överstiga sextio procent av kapitalbasen. Begränsningarna gäller inte försäkringsbolag. Med ett kvalificerat innehav förstås ett ägande som representerar minst tio procent av kapital eller röster eller som möjliggör ett väsentligt inflytande över företagets ledning. Inom denna ram växlar bilden mellan enskilda länder. Tyska banker har stora ägarintressen i näringslivet, vilka i dagsläget överskrider EGs maximinivåer.

EG-direktivet kan på detta område inte sägas komma att ställa några absoluta krav på svensk anpassning. Konkurrensutvecklingen, möjligheterna att fullt ut delta i olika finansieringslösningar, framtida samgåenden av företag och samarbeten över nationsgränserna innebär emellertid ett ökat krav på en uppmjukning av de svenska förvärvsreglerna. Det ligger också i linje med inriktningen i lagstiftningen för de finansiella marknaderna att, i stället för att upprätthålla absoluta förbud för viss verksamhet, tillåta olika aktiviteter inom bestämda gränser. Lättnader i den svenska inställningen måste emellertid vila på vår egen bedömning av frågor om risk och intressekonflikter.

Risknivån i modern bankverksamhet har höjts beroende på bl. a. hårdare konkurrens och större räntesvängningar på de finansiella marknaderna. Med nya instrument och genom olika avregleringar har också möjligheterna att sprida och skydda sig mot risker ökat. Kreditriskerna, som länge varit låga i svenska banker, har på senare tid ökat väsentligt. Krediter och förvärv av räntebärande papper kan under ogynnsamma förhållanden på kort tid leda till betydande förluster. Några absoluta förbud mot att ge dåliga lån går emellertid inte att ställa upp. Det reella skyddet för insättarnas medel är i stället beroende av vilka regler som i stort gäller för banker och deras verksamhet, av bankledningens kompetens och av tillsynens effektivitet.

Mot denna bakgrund kan det knappast med fog hävdas att en begränsad möjlighet att komplettera en räntebärande portfölj med placeringar i aktier skulle höja risknivån i bankverksamhet. Teoretiskt är aktieförvärv visserligen en mer riskfylld placering än kreditgivning. Tillgång till fler placeringsmöjligheter medför emellertid samtidigt en ökad diversifiering

och därmed en större riskspridning i bankens totala placeringsportfölj. Av stor betydelse för riskbilden är då vilka krav på diversifiering inom den nya placeringskategorin som ställs upp. Dessutom är det väsentligt att storleken på de totala förvärven begränsas så att exempelvis ett allmänt kursfall på aktiebörsen inte i sig utgör ett hot mot bankernas stabilitet.

Vad gäller riskerna för intressekonflikter kan det sannolikt hävdas att sådana funnits inrymda sedan lång tid i svenska bankers fondverksamhet. Risken för intressekonflikter kan här vara väl så stor som vid förvaltning av en begränsad aktieportfölj utan reellt inflytande över bolagens skötsel. Sådana synpunkter kan även göra sig gällande i en kreditgivning om den grundas på ett osunt beroendeförhållande mellan kund och bank eller kreditansvarig bankpersonal.

Om banker får ökade möjligheter att förvärva aktier skulle det innebära en viss breddning av ägandet i näringslivet. Det är enligt min mening svårt att hävda att den öppning för bankerna som nu aktualiseras skulle medföra några problem för riskkapitalmarknadens funktion och attraktivitet. Avgörande för makt- och intressekonfliktfrågorna är vilka begränsningar och krav på spridning av placeringarna som ställs upp.

I detta sammanhang bör också diskuteras frågan om bankernas ansvar för andra bolag i samma koncern. KMK har föreslagit att bank endast genom dotterbolag skall kunna ägna sig åt riskplaceringar i finansieringssyfte, dvs. för att underlätta ett kundföretags anskaffning av kapital. Förslaget motiveras av att skyddsintresset är särskilt stort för banker. På nu aktuella områden är emellertid de avgränsningar KMK föreslår enligt min mening knappast meningsfulla. Beroende på omständigheterna kan det vara svårt att fullt ut isolera resultatet av verksamheten i ett dotterföretag från moderföretaget. Det senare kan dessutom anse sig ha ett moraliskt ansvar för koncernens verksamhet. Att banken och insättarnas medel är mer skyddade om s.k. riskfyllda verksamheter bedrivs i dotterföretag i stället för i själva banken är därför ett påstående som inte äger någon absolut giltighet. Det är i stället av största vikt att det anläggs en för koncernen gemensam syn på riskengagemangen och att detta kommer till uttryck i lagstiftningen. Det bör också betonas att nu aktuella finansieringsverksamheter endast skall tillåtas inom snäva ramar oavsett var i koncernen de bedrivs.

Vid en samlad bedömning av de förhållanden som här behandlats anser jag att möjligheter nu bör ges direkt till bankerna att inom en mindre ram *förvärva aktier* och *delta i finansieringsverksamhet* som traditionellt betraktats som mer riskfylld.

Vad gäller *innehållet* i denna ram är möjligheterna att i lagstiftningen göra ändamålsenliga avgränsningar ganska små. Det kan diskuteras om de kvalitativa gränser KMK uppställer för syftet med olika riskkapitalsatsningar, t.ex. finansiering eller placering, är ändamålsenliga. Att uppställa sådana gränser kan både medföra byråkrati- och kontrollproblem och innebära onödiga låsningar och bristande flexibilitet för önskade finansieringslösningar. Utgångspunkten bör i stället vara att banken själv bäst kan värdera och fördela de olika placeringar som önskas. På aktiesidan bör inte bara *börsnoterade* svenska och utländska aktier och andra aktierelate-

rade värdepapper kunna ingå. Det är väsentligt att bankerna inom denna ram även har möjligheter att stödja *småföretagsamheten* genom att teckna aktier vid emissioner i onoterade bolag eller i finansieringssyfte förvärva sådana aktier.

Bankerna har sedan länge rätt att innehа aktier i sin fondkommissions- och emissionsverksamhet. Hittills har en absolut gräns gällt för dessa innehav, men i prop. 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m. har regeringen föreslagit nya regler som i stället relaterar innehavet till en viss risknivå. Frågan är närmast om det finns skäl att låta även detta aktieinnehav ingå i den ram för placeringsförvärv m.m. som nu föreslås. För detta talar att affärsinriktningen och hanteringen av bankens innehav av aktier i värdepappersrörelsen kan vara svåra att avgränsa från placeringar inom den givna ramen. Möjligheterna att särskilja riskerna i de olika verksamheterna är också små. Information om bankens totala aktieinnehav kan också bli tydligare om en gemensam ram används.

Det finns å andra sidan faktorer som talar för en åtminstone formell uppdelning mellan bankens traditionella verksamheter och dess placeringar inom den givna ramen. En sådan uppdelning överensstämmer bättre med vad som gäller inom EG. I det sammanhanget måste hänsyn tas till hur risker förknippade med värdepappersrörelse kommer att regleras i lagstiftningen. I propositionen om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m. föreslås att, utöver sedvanlig kapitaltäckning, en högsta risknivå enligt principen för valutalimiter skall åsättas innehavet av aktier i värdepappersrörelsen. Systemet med valutalimiter innebär att riksbanken för varje institut som förvärvar utländsk valuta fastställer högsta tillåtna belopp i procent av kapitalbasen. Regeln om risknivåer för aktieinnehav motiveras i propositionen bl.a. med att det inte kommer att sättas någon absolut gräns för storleken av innehavet. Bestämmelsen ligger också i linje med de diskussioner om kapitaltäckning för kursrisker som förs inom den s.k. Baselkommittén och inom EG. I det arbetet görs en principiell åtskillnad mellan aktieinnehav i värdepappersrörelse och placeringsaktier.

Enligt min mening får det, med hänsyn till de principer som internationellt är vägledande, anses mest lämpligt att innehavet av aktier m.m. i värdepappersrörelse hålls utanför den nya placeringsramen. Avsikten är att innehaven i värdepappersrörelsen åtminstone till en början skall vara förhållandevis begränsade. Skulle detta förhållande komma att ändras bör frågan om hur bankers innehav av aktier skall begränsas tas upp till förnyad prövning. Det är självfallet inte lämpligt att bestämmelserna om begränsningar av bankers aktieinnehav m.m. inom den nu föreslagna ramen blir mindre verkningsfulla genom att betydande aktieinnehav byggs upp inom värdepappersrörelsen i en bank eller i något av dess koncernbolag.

Bankerna bör härutöver få möjlighet att delta i det slag av kreditgivning som står kapitaltillskott nära. Det kan gälla projektlån eller vinstandelslån, som karakteriseras av att villkoren för återbetalning och ränta är beroende av projektets eller bolagets resultat, eller lån med rätt till betalning först

efter låntagarens övriga borgenärer, s. k. lån med efterställd betalningsrätt. Här avses sålunda finansieringsformer som är förbundna med ett, i vart fall teoretiskt, större risktagande än den vanliga långivningen. Det är emellertid enligt min mening värdefullt att även banker i viss utsträckning kan vara med och utveckla finansieringsformer anpassade till ett företags olika utvecklingsskeden och finansieringssituation. De med denna verksamhet förbundna förlustriskerna, som ändå till följd av en noggrann kreditprövning skall vara begränsade, skall vägas mot de samhällsekonomiska vinsterna av att dessa tjänster kan erbjudas från så många olika institut som möjligt.

När en sektor för nya slag av placeringar nu skapas aktualiseras även förvärv av *fast egendom*. Förvärv för annat ändamål än för den egna verksamheten eller för att bereda egna anställda bostad är idag inte tillåtna. I EGs rättsordning saknas bestämmelser härom. Banker i flertalet EG-länder får emellertid förvärva fastigheter för olika ändamål. Av flera skäl är jag emellertid inte beredd att nu föreslå någon utvidgning för de svenska bankerna att förvärva fast egendom. Fastighetsförvärv är till sin karaktär mindre likvida placeringar. De får därför sägas ligga tämligen långt ifrån bankernas i huvudsak kortfristiga verksamhet. Vidare är fastighetsförvärv och s. k. fastighetsrenting verksamheter som ligger varandra nära. Eftersom den senare verksamheten är föremål för leasingutredningens arbete (dir. 1988: 15), bl. a. vad gäller oklarheter av civilrättslig art, anser jag att ett ställningstagande till frågan om fastighetsförvärv för bankerna tills vidare bör anstå. Som nyss nämnts har bankerna redan idag goda möjligheter till fastighetsförvärv för den egna verksamheten.

Vad sedan gäller den totala *omfattningen* av det friare placeringsutrymmet ligger det nära till hands att tillämpa den metod EG valt i det andra banksamordningsdirektivet, som innebär att en viss högsta andel av kapitalbasen får utnyttjas. Direktivet föreskriver dock en ram endast för kvalificerade aktieinnehav, dvs. innehav som överstiger tio procent av aktiekapitalet eller röstetalet eller som möjliggör ett väsentligt inflytande i företaget. För svenska banker är, som framhållits, avsikten att även fortsättningsvis förhindra att placeringarna får karaktär av ägarintressen i strid med bankernas oberoende ställning och grundläggande uppgifter. Med tanke på att denna placeringssektor för svenska banker innebär något av en principiell nyordning bör öppningen även totalt sett vara försiktig.

En viktig faktor vid bestämningen av lämpliga gränser är också kraven på viss kapitaltäckning. I de internationella regler som ligger till grund för de svenska kapitaltäckningskraven återfinns olika former av riskkapitalplaceringar i samma riskklass som traditionell kreditgivning med kapitalkravet åtta procent. Det kan anföras skäl för att här sätta kravet högre. Riskkapital har ett sämre förmånsvärde än lånekapital. Den individuella risken har en annan karaktär.

Det finns emellertid också skäl att inte avvika från det internationella regelverk som Sverige anslutit sig till. Bankens riskbild bör som tidigare sagts bedömas utifrån den totala placeringsportföljen. Riskkapitalplaceringar i begränsad omfattning kan ses som ett komplement till räntebärande värdepapper och innebär totalt sett en ökad riskspridning, s. k. diversi-

fiering av portföljens innehåll. Att införa högre kapitalkrav endast för bankerna skulle också strida mot en hittills tillämpad princip för kapitaltäckningsreglerna, nämligen att samma kapitalkrav skall gälla för en placering oberoende av vilken typ av kreditinstitut som gör placeringen.

De internationella reglerna om kapitaltäckning är på vissa områden minimiregler, varför stramare regler skulle kunna tillämpas på nationell nivå. Till grund för att skärpa reglerna kan ligga t. ex. befarade olägenheter till följd av en bristande diversifiering av aktieportföljens innehåll eller många kvalificerade innehav i portföljen. På motsatt sätt kan emellertid krav på sträng diversifiering, på icke-inflytande samt på ett mindre utrymme totalt sett för riskplaceringar jämfört med vad som tillåts enligt andra banksamordningsdirektivet motivera att inga avsteg görs från nuvarande högsta kapitalkrav om åtta procent.

Inom den tänkta ramen skall enligt förslaget få göras olika slags riskplaceringar. Det är svårt att på ett meningsfullt sätt särskilja risknivåer för olika typer av sådana placeringar. Detsamma kan för övrigt sägas om den stora grupp av, från risksynpunkt sett, vitt skilda slag av krediter som återfinns i bankernas nuvarande högsta riskklass. Behovet av enkla och tydliga bestämmelser, som kan efterlevas och kontrolleras, talar då för att ett gemensamt kapitalkrav sätts för alla placeringar. Det bör då omfatta även här aktuella placeringar.

Kapitaltäckningskravet bör mot denna bakgrund vara åtta procent även för dessa placeringar. Visar det sig, att andra länder tenderar att höja kravet, bör även den svenska regeln ses över. Vidare bör i en koncern kraven beräknas på samma sätt som sker för andra placeringar samt reglerna om konsoliderad kapitaltäckning tillämpas.

Jag föreslår mot bakgrund av gjorda överväganden att ramen sätts till trettio procent av bankens kapitalbas. Utrymmet är således hälften av den ram som inom EG tillåts för ett kreditinstituts samtliga kvalificerade aktieinnehav. Det överensstämmer däremot ganska väl med den ram som KMK med en annan beräkningsmetod har föreslagit för dotterbolag till bank. Beträffande aktier föreslår jag att förvärv i ett enskilt bolag får avse högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget samt att ett belopp motsvarande högst fem procent av bankens totala utrymme på trettio procent av kapitalbasen, dvs. 1,5 procent av denna, får placeras i ett och samma företag. För aktieförvärv i mindre företag, som väsentligen kan komma att ske i finansieringssyfte, kan begränsningen till fem procent av röstetalet för samtliga aktier i företaget emellertid vara alltför snäv. Möjlighet bör därför finnas att, efter tillstånd av bankinspektionen, överskrida den angivna gränsen. Ett sådant tillstånd kan avse en viss, från finansieringssynpunkt tillräcklig, period. Därvid bör beaktas att banken inte skall ådra sig ett bestående ansvar för verksamheten i bolaget.

I propositionen om vissa näringspolitiska frågor (prop. 1989/90:88) och propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87) har regeringen behandlat frågan om småföretagens försörjning av riskkapital via särskilda riskkapitalbolag eller på annat sätt. Inget utesluter, enligt min mening, att bankerna engagerar sig även inom denna sektor under förut-

sättning att det sker på de villkor som i övrigt ställs upp för bankernas förvärv av aktier eller för andra placeringar.

För placeringar i den kategori av riskrelaterade lån som kan sägas ligga mellan riskkapital och traditionella lån föreslår jag också att engagemang i ett enskilt bolag – tillsammans med eventuella aktieinnehav i bolaget – inte får uppgå till mer än fem procent av bankens totala utrymme för dessa placeringar.

Storleken av placeringarna i denna sektor skall beräknas efter gällande marknadsvärde. En marginal bör således normalt finnas så att relativt kraftiga kursstegringar kan rymmas inom den beräknade ramen. Förhållanden som kan förändra värdet på kapitalbasen måste också tas med i denna beräkning. Skulle någon av de angivna gränserna, till följd av förändrade kurser eller liknande, komma att överskridas måste engagemanget till ett motsvarande belopp avvecklas så snart det lämpligen kan ske.

Tillhör banken en koncern bör bestämmelserna gälla dels för koncernen, dels för alla i koncernen ingående företag utom försäkringsbolag och dotterbolag till försäkringsbolag. Detta betyder att koncernens sammanlagda placeringar i ett företag, som huvudregel, inte får överstiga fem procent av röstetalet för samtliga aktier i det förvärvade företaget. Om det ingår försäkringsföretag i koncernen, kan koncernens sammanlagda engagemang uppgå till högst tio procent (se 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen).

Några krav på riskspridning i övrigt bör inte ställas i lag. Det får dock förutsättas att det sker en tillfredsställande riskspridning även mellan näringsgrenar och branscher. Det bör åvila bankledningen ett ansvar att äga god kännedom om sammansättningen av placeringarna inom sektorn.

Övriga förvärvsregler

När det gäller de bestämmelser som finns idag rörande banks möjlighet att förvärva *organisationsaktier* föreslår jag ingen ändring utom såvitt avser banks möjlighet att äga aktier i försäkringsaktiebolag. Jag återkommer i avsnitt 3.5 till denna fråga.

När det slutligen gäller *emissionsaktier* och *aktier i värdepappersrörelse* har i prop. 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m., som jag tidigare nämnt, föreslagits nya bestämmelser, vilka även blir tillämpliga på värdepappersrörelse som bedrivs i bank.

Mitt förslag: Förfallotiden för lån skall, liksom enligt nuvarande regler, bestämmas så att den är förenlig med villkoren för bankens förbindelser. Däremot tas reglerna om tids- och beloppsbegränsning vad gäller banks rätt till obligationsutgivning bort.

KMK har inte föreslagit några ändringar i detta avseende.

Skälen för mitt förslag: I 2 kap. 13–19 §§ BRL finns bestämmelser om hur *kreditgivningen* skall bedrivas. Efter allmänna bestämmelser om att kredit får beviljas endast om låntagaren kan förväntas fullgöra låneförbindelsen och att betryggande säkerhet i princip skall ställas följer mer speciella regler angående vissa villkor vid kreditgivningen. Endast i vissa fall får lån med efterställd betalningsrätt beviljas (14 §). En bank får inte förbehålla sig rätt till andel i vinst på verksamhet som banken själv inte får bedriva (15 §). Undantag gäller för utdelning m. m. på aktier. Banken skall ägna särskild uppmärksamhet åt att banken inte i sådan omfattning, att fara för dess säkerhet kan uppkomma, har fordringar på samma låntagare (enhandskreditbestämmelsen, 16 §). En bank får inte lämna lån till styrelseledamöter m. fl. på andra villkor än de banken normalt ställer (17 §). Bestämmelserna om kredit i 13–17 §§ skall tillämpas också på garantiförbindelser som banken ikläder sig (18 §). Slutligen skall förfallotiden för lån bestämmas så att den är förenlig med villkoren för bankens egna förbindelser (19 §). Som huvudregel skall banken förbehålla sig rätt att säga upp ett lån senast inom ett år om lånet inte är ställt att betalas inom den tiden. Lån med längre löptid får lämnas till ett sammanlagt belopp av högst tjugofem procent av bankens egna kapital (eller motsvarande) och dess inlåning. Lån till staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet får lämnas utan iakttagande av tids- och beloppsgränsen.

När det gäller *upplåning* får, enligt 2 kap. 20 § BRL, en bank inte i Sverige ge ut obligationer med en löptid överstigande sju år. Obligationer som ges ut med en längre löptid än ett år får motsvara högst tre procent av bankens inlåning från allmänheten. Dessa begränsningar beträffande bankernas obligationsutgivning syftar bl. a. till att begränsa bankernas möjlighet att konkurrera med andra finansieringsinstitut, främst kreditaktiebolagen, på marknaden för långa lån. En lokal föreningsbank får över huvud taget inte utfärda fordringsbevis avsedda för den allmänna marknaden eller ikläda sig ansvaret för sådana förbindelser. Anledningen till detta är att det är den centrala föreningsbanken, som skall svara för den externa medelsanskaffningen för utlåningsverksamheten i de lokala föreningsbankerna. De lokala föreningsbankerna är förhindrade att för egen räkning ta emot inlåning från allmänheten.

Med hänvisning till att kreditgivnings- och upplåningsreglerna nyligen setts över har KMK inte funnit anledning att överväga några sakliga förändringar av dessa regler.

Huvudprincipen i BRL är alltså att förfallotiden för bankens utlåning skall vara förenlig med villkoren för bankens upplåning, den s. k. gyllene

bankregeln. Denna är en form av kvalitativ matchningsregel. Därutöver finns som nämnts kvantitativa begränsningar både för utlåningen och för upplåningen. Med utgångspunkten att rörelsereglerna skall medge större flexibilitet utan att insättarskyddet äventyras kan man ställa frågan om några restriktioner utöver en allmänt hållen matchningsregel behövs.

En god överensstämmelse mellan placeringar (utlåning) och förbindelser (in- och upplåning) bör gälla både i fråga om ränta och förfallotid. Lagbestämmelserna avser att säkra en god likviditet, dvs. att balansera förfallotiderna. I bankernas dagliga verksamhet är emellertid räntekänsligheten också av betydelse. Bankerna har betydande placeringar till fast ränta som inte motsvaras av långfristig upplåning. Även den kortfristiga upplåningen är räntekänslig med varierande förfallotider, som skall matchas mot utlåning och placeringar. Räntekänsligheten har ökat i modern bankverksamhet. Den s. k. Baselkommittén förväntas lämna förslag om kapitaltäckningskrav för bankernas ränteexponering.

Begränsningsregeln för *utlåningen* syftar till att banken skall kunna uppfylla sina åtaganden gentemot insättarna, dvs. hålla en tillräcklig likviditet. Det hör till bankens grundläggande uppgifter att värna om likviditeten. Banken skall erbjuda likvid inlåning. I huvudsak måste därför belopp motsvarande inlåningen omvandlas till placeringar av kortfristig natur. Den kvantitativa begränsningen när det gäller bankens utlåning ger därför fortfarande uttryck för vad som krävs av en sund bankverksamhet. Jag föreslår därför inte någon förändring av innehållet i 2 kap. 19 § BRL.

Här måste emellertid också låntagaraspekter beaktas. Det är givet att bestämmelserna i 2 kap. 19 § BRL inte får utnyttjas av banken för att säga upp en kredit utan anledning. Den uppsägningsrätt, som bankerna är skyldiga att förbehålla sig enligt denna bestämmelse, får bara utnyttjas på ett sätt som står i överensstämmelse med god banksed, främst i sådana fall då gällande regler om likviditet m. m. annars inte kan följas.

Restriktionerna när det gäller *upplåningen* har som nämnts motiverats av att bankerna inte skall konkurrera på mellanhandsinstitutens område. Emellertid utnyttjar dessa institut idag även marknaden för kortare upplåningsinstrument i och med att utlåningen alltmer kommit att anpassas till kundernas olika önskemål. Som framgår i det följande (avsnitt 3.6) föreslår jag också en breddning av möjligheterna att ge ut obligationer till att även omfatta finansbolagen. Härtill kommer att några begränsningar när det gäller att ta upp förlagslån inte gäller för bankerna. Bankerna har ju också möjlighet att skaffa långfristig upplåning genom hel- eller delägda kreditaktiebolag. Ökade möjligheter till obligationsupplåning bör dessutom bidra till att bankerna kan begränsa sin räntekänslighet. Den gamla motiveringen att begränsa bankernas utnyttjande av den långfristiga lånemarknaden gör sig inte längre gällande. Den allmänna bestämmelsen om att banken skall bestämma förfallotiden för utlåningen så att förfallotiden är förenlig med villkoren för upplåningen är enligt min mening tillräcklig. Jag föreslår därför att bestämmelserna om obligationslånen i 2 kap. 20 § BRL tas bort. Begränsningen i paragrafens andra stycke avseende lokala föreningsbankers möjlighet att ge ut fordringsbevis avsedda för den allmänna marknaden bör behållas. Denna bestämmelse bör lämpligen föras

över till 1 kap. 5 § föreningsbankslagen. Hela 20 § kan därmed upphöra att gälla.

Övrigt

I bestämmelsen om *enhandskrediter* i 2 kap. 16 § BRL föreslås vissa ändringar. En motsvarande bestämmelse finns i den föreslagna lagen om värdepappersrörelse (prop. 1990/91: 142).

Bankinspektionen har i en särskild rekommendation utarbetat beräkningsgrunder för de s. k. enhandsengagemangens storlek. Denna rekommendation är emellertid inte bindande för banker. Det är viktigt att bankinspektionen bevakar frågor rörande enhandsengagemang och att inspektionen förfogar över lämpliga medel för tillsynen. Jag finner det därför angeläget att det skapas möjlighet att utforma föreskrifter på detta område. Jag föreslår därför att det förs in ett särskilt stycke med denna innebörd i paragrafen.

Inom EG finns en rekommendation (87/62) till medlemsländerna att tillämpa vissa bestämmelser om enhandskrediter. Ett förslag till ett direktiv med bindande regler beträffande enhandskrediter kommer, enligt uppgift, att presenteras inom kort. I avvaktan på utvecklingen inom EG föreslår jag inga andra förändringar av paragrafen än de nyss nämnda.

3.4.4 Kassareserv/Betalningsberedskap

Mitt förslag: Bestämmelsen om kassareserv görs om till en allmän föreskrift för bankaktiebolag, sparbanker och centrala föreningsbanker att hålla en tillräcklig betalningsberedskap.

KMK har inte föreslagit någon ändring av kassareservsbestämmelsen.

Skälen för mitt förslag: Gällande bestämmelse om kassareserv finns i 2 kap. 12 § BRL. Där sägs att bankaktiebolag, sparbanker och centrala föreningsbanker skall hålla en kassareserv som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning. Kassareserven skall bestå av tillgångar som med lätthet kan omvandlas i pengar och skall tillsammans med inneliggande kassa motsvara tio procent av bankens samtliga förbindelser med undantag för vissa åtaganden av långfristig karaktär. Vilka tillgångar som får inräknas i reserven får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen lämna föreskrifter om.

Kassareservskravet syftar till att skapa garantier för att bankerna håller en tillfredsställande likviditet i sin verksamhet för att kunna möta variationer i kassaflödet. Bestämmelserna om kassareservskrav samverkar alltså med den s. k. gyllene bankregeln i 19 §. Bankernas efterlevnad av kassareservskravet övervakas av bankinspektionen. Enligt bankinspektionens föreskrifter skall samtliga banker lämna en kassareservsrapport per utgången av varje kalenderår. Av föreskrifterna framgår vilka tillgångar som får inräknas för att uppfylla kassareservskravet.

På de nya marknader som utvecklats har bankerna numera goda möjligheter att planera för och möta olika likviditetssvängningar. Enligt min mening finns det därför inte längre något behov av att i lag reglera storleken på de medel som en bank skall ha i beredskap för att kunna möta variationer i kassaflödet. En bestämmelse som ålägger en bank att hålla tillräcklig betalningsberedskap är därför tillfyllest. Det ankommer på bankinspektionen att övervaka att det finns en tillräcklig betalningsberedskap.

3.5 Branschglidning i den finansiella sektorn

3.5.1 Utgångspunkter

Mitt förslag: Banker och andra finansiella företag å ena sidan samt försäkringsbolag å den andra får möjligheter att äga aktier i varandra och att ingå i samma koncern.

Promemorians förslag: Avviker från mitt förslag på så sätt att det enligt promemorian krävs att ett koncernförhållande uppstår.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ansluter sig till huvudinriktningen i förslaget. Flera instanser, bl. a. *bankinspektionen* och *försäkringsinspektionen*, är dock kritiska mot kravet på att det skall föreligga koncernförhållande.

Skälen för mitt förslag: Drivkrafterna bakom nya affärslösningar och strukturer på de finansiella marknaderna har i hög grad sin grund i den öppning för utländsk konkurrens, etablering och samarbete över gränserna som skett under senare år. Samtidigt har produktutveckling och konkurrens drivit på utvecklingen mot alltmer integrerade finansiella tjänster. Ett framträdande inslag är ett ökat samarbete mellan försäkringsbolag å ena sidan och banker och andra finansieringsinstitut å den andra. I de flesta EG-länderna råder friare samarbets- och ägarförhållanden mellan bank- och försäkringsbolag än i vårt land. Det har på många håll skapats legala förutsättningar både för direkt ägande och för ett ägande inom ramen för en holdingbolagskoncern. Någon särskild EG-reglering finns i princip inte.

I Sverige har samarbetsavtal funnits sedan länge mellan banker och försäkringsbolag. I några fall får samarbetet anses vara relativt långt drivet. Behovet av fastare samarbetsformer har emellertid ökat i den öppnare internationella konkurrensen. Samarbetsavtal utan direkta ägarintressen upplevs som mindre långsiktiga och hållfasta. De företagsekonomiska vinsterna ses som betydande om verksamheterna kan drivas inom en gemensam koncern eller genom ägarinflytande av tillräcklig omfattning. Det framstår också enligt min mening som sannolikt att ett sådant samarbete kan ge samordningsfördelar, som bör komma kunderna till godo genom billigare tjänster och bättre service.

Också i ett annat perspektiv är det mer angeläget än tidigare att se över möjligheterna till fastare integration mellan banker och försäkringsbolag. Den på vissa finansiella områden mycket kraftiga expansion under senare

delen av 1980-talet har idag mattats betydligt. Många företag står inför betydande krav på neddragning och rationalisering. Det innebär i sin tur att strukturen förändras, sammanslagningar sker och nya ägarbilder växer fram. Samtidigt formerar sig bolagen ute i Europa i nya grupperingar för att möta en mer global konkurrenssituation i framtiden. I det omvandlingsskede som således föreligger anser jag att svensk finans- och försäkringsverksamhet bör få möjlighet att hävda sina intressen under likartade legala förutsättningar. Detta gäller såväl på hemmamarknaden som internationellt. Med öppnare marknader kan det förväntas att även ägarbindningar och samgåenden över nationsgränserna blir vanligare. Det tillför den svenska marknaden ett rikare och mer varierat produktutbud.

Det finns sålunda flera skäl att öka integrationsmöjligheterna mellan bank- och försäkringsverksamhet. Avgörande för i vilka former och i vilken omfattning detta kan tillåtas är emellertid att de olika skyddsintressen som finns i verksamheterna kan tryggas på ett fullgott sätt. Skyddsintressena är av olika karaktär och tillgodoses på olika sätt. I banken måste i första hand insättarnas medel skyddas dels av direkta konsumentskäl, dels för att skydda betalningssystemet från allvarligare störningar. I banklagstiftningen tillgodoses detta genom särskilda krav för att driva bankrörelse samt genom regler om kapitaltäckning och samhällelig tillsyn. På försäkringsområdet är lagregleringen till största delen motiverad av konsumentskäl. Det gäller såväl placeringsregler på livförsäkringssidan som kontrollen av villkor på skade- och livförsäkringar. Försäkringar måste kunna betraktas som riskfria i den meningen att åtagandena alltid uppfylls.

Det bör samtidigt understrykas att dessa regelverk aldrig kan utformas så att allt risktagande för hushåll och företag som gör finansiella placeringar undviks. Att omfördela och sprida risker är, som påpekats i annat sammanhang, en av huvuduppgifterna för finansiella marknader.

Även om skyddsintressena är generella till sin karaktär, kan regelverken och tillämpningen av dessa ändå skilja sig avsevärt mellan länderna. Det är då väsentligt att integrationen mellan bank- och försäkringsverksamhet, som utgör en viktig del av den svenska finansmarknadens internationella anpassning, sker på ett sådant sätt att den inte strider mot de säkerhetsaspekter och den praxis som traditionellt varit styrande för den svenska lagstiftningen.

I departementspromemorian Branschglidning i den finansiella sektorn dras slutsatsen att skillnader i lagstiftning och skyddsintressen mellan bank- och försäkringsverksamhet sammantaget inte är av den art att de helt bör förhindra även en ökad ägarmässig integration. Ett villkor är emellertid att skyddet för insättare resp. försäkringstagare kan upprätthållas. Bankernas kapital till skydd för insättarna kan inte samtidigt få utgöra riskkapital i försäkringsverksamhet. Försäkringsbolagen måste ha en tillfredsställande riskspridning på medel som förvaltas åt försäkringstagarna. Dessa olika krav innebär enligt promemorian att bank- och försäkringsrörelse även fortsättningsvis måste drivas i skilda bolag. Ägarsamverkan kan därför enligt promemorian endast tillåtas ske på koncernnivå.

Jag delar i allt väsentligt den syn på dessa frågor som kommer till uttryck i promemorian. Förutom att grundläggande skyddsintressen skall säkras

genom att verksamheterna hålls åtskilda, måste den tänkta integrationen ske på ett sådant sätt att bankerna även fortsättningsvis kan stå fria i sin kreditgivning.

I promemorian behandlas tre principfall, dels en holdingbolagsmodell med bank och försäkringsbolag som systerbolag, dels två dotterbolagsmodeller med bank resp. försäkringsbolag som moderbolag. I promemorian förespråkas att samtliga tre modeller för ägarsamverkan tillåts men att det bör ske genom att ägarandelen blir så stor att det förvärvande bolaget får ett dominerande inflytande i banken respektive försäkringsbolaget. Med andra ord skall förvärven leda till en koncernbildning. Någon närmare motivering till att ett koncernvillkor bör uppfyllas lämnas emellertid inte. Ett antal remissinstanser har tagit upp frågan och därvid framhållit det affärsmässigt olämpliga i att ställa krav på koncernförhållande. Såväl marknadsskäl som rent företagsekonomiska skäl kan enligt dessa föreligga som starkt talar för att även mindre andelar bör tillåtas, t.ex. för att möjliggöra att två bolag gemensamt kan forma en fastare relation med ett tredje bolag.

Jag delar denna uppfattning. Om inte avgörande skydds- eller tillsynsaspekter kan åberopas, finns det inte anledning att kräva ett koncernförhållande. Några sådana synpunkter har inte framförts av remissinstanserna. Det finns både tillsynsfrågor som kan underlättas och sådana som kan försvåras av ett krav på koncernförhållande.

Frågan om det skall krävas ett koncernförhållande eller inte bör emellertid också ses mot bakgrund av den vidare frågan om graden av koncentration på marknaden. Koncentrationen på de finansiella marknaderna i Sverige har gått tämligen långt men kan inte sägas vara unik internationellt sett. Bilden är emellertid inte entydig. På vissa områden har en överetablering uppstått som nu fordrar ökad koncentration om lönsamhet skall kunna nås. På affärsbanks- resp. försäkringssidan dominerar emellertid en handfull företag marknaden. Även om detta snarast är den gängse bilden internationellt sett och hård konkurrens föreligger, måste riskerna för att det efterhand uppstår en samhällsekonomiskt sett alltför stark marknadskoncentration uppmärksammas. Vid en bedömning av marknadskoncentrationen eller storleken på de finansiella koncernerna måste samtidigt i större utsträckning än tidigare tas i beaktande den internationella liberalisering som skett.

Denna aspekt talar också för att lagstiftningen inte bör låsa möjligheterna till samverkan endast till koncernnivå. I stället bör det i största möjliga utsträckning lämnas till bolagen själva att avgöra hur stora ägarförvärv som skall ligga till grund för ett långsiktigt, affärsmässigt samarbete. Vid ett förvärv skall visserligen en redovisning av affärsidén ligga till grund för myndigheternas bedömning av en ansökan om förvärvstillstånd. Jag vill dock framhålla att myndigheterna normalt inte skall göra någon företagsekonomisk prövning av en tilltänkt affär. Det är bolagens eget ansvarsområde.

Samtidigt är det ofrånkomligt att de nu aktuella integrationsmöjligheterna i vissa avseenden innebär att inflytandet över kapitalmarknaden åtminstone i formell mening koncentreras till färre grupperingar. Sparandet

i Sverige kanaliseras i stor utsträckning genom institutioner inkl. olika slag av fonder och dessa har traditionellt en stark ställning på marknaden. Jag har tidigare framhållit att koncentrationsgraden inte får bedömas i ett för snävt inhemskt perspektiv. Skall svenska bolag hävda sig måste de tillåtas bygga upp koncerner som drar fördel av stordrift, ny produktutformning etc. Detta faktum får dock inte hindra att tillsynsmyndigheterna, från utgångspunkten att de har ett övergripande ansvar för att resp. verksamhet bedrivs i sunda former, måste kunna avslå en ansökan eller påverka utformningen av en tänkt ägarsamverkan så att den blir lämplig.

Vad sedan gäller möjliga organisationsstrukturer bör en ledande princip även på det nu aktuella området vara att lagstiftningen inte skall vara styrande för organisationsformen, förutsatt att reglerna för resp. verksamhet bedöms kunna efterlevas samt kontrolleras av myndigheterna. Modellen med ett holdingbolag som moderbolag med bank och försäkringsbolag som dotterbolag har av bankinspektionen ansetts vara den mest tilltalande med utgånspunkt från tillsynen. Varken bankinspektionen eller försäkringsinspektionen har dock rest några avgörande betänkligheter mot ett direktägande mellan bank och försäkringsföretag, givet de krav och begränsningar som föreslagits i övrigt. Ett antal frågor har emellertid aktualiserats angående möjliga transaktioner i syfte att kringgå den lagstiftning som reglerar bank- resp. försäkringsverksamhet såsom koncernöverföringar, interntransaktioner utan marknadsmässig prissättning samt kapitaltillskott inom koncernen.

Jag delar promemorians uppfattning att lagstiftningen bör kunna stå neutral till valet av företagsform och ägarstruktur. Den flexibilitet som därmed uppnås är av betydande värde för ett effektivt resursutnyttjande. Flexibiliteten förutsätter emellertid att inspektionsmyndigheterna har erforderlig kompetens för god översyn och kontroll så att transaktioner som står i strid med grundläggande skyddsintressen eller kraven på sundhet för resp. verksamhet kan förhindras. Transaktioner mellan bolag som kan sägas ske för att dra största möjliga företagsekonomiska nytta av gällande lagstiftning kan emellertid normalt inte anses vara otillåtna. Så kan t. ex. fördelningen av kreditgivningen i viss omfattning komma att ändras i samband med att bank och försäkringsbolag knyter närmare affärsmässiga kontakter. Sannolikt kan även en utveckling mot mer integrerade kredit- och försäkringstjänster väntas ske.

Generellt medför liberaliseringen av lagstiftningen på de finansiella marknaderna att ett ökat ansvar läggs på tillsynsmyndigheterna. Den mer övergripande aspekten rörande den mest lämpliga organisationen av tillsynsverksamheten kommer jag att ta upp senare i år. Här kan konstateras att bankinspektionen ser det som väsentligt att nuvarande två tillsynsmyndigheter integreras med varandra i samband med att bank- och försäkringsverksamheten gör det. Oberoende av hur den frågan löses kommer det att fordras ett betydande samarbete mellan bank- och försäkringstillsynen. Utvecklingen aktualiserar också överväganden om tillsynens innehåll och utövande. Jag återkommer härtill i avsnitt 3.5.6.

3.5.2 Bank och försäkringsbolag i samma holdingbolagskoncern

Mitt förslag: Försäkringsbolag samt banker och andra finansiella företag får ingå i samma holdingbolagskoncern. Till skillnad från andra koncernföretag träffas försäkringsbolaget inte av den s.k. banksmittan och behandlas i kapitaltäckningshänseende som om det stod utanför koncernen. Den konsoliderade kapitaltäckningen tillämpas alltså inte på försäkringsbolaget. I stället avräknas holdingbolagets tillskott till försäkringsbolaget från kapitalbasen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* har anmärkt att avräkning från kapitalbasen är avsevärt hårdare än EGs direktiv om kapitaltäckning. *Folksam* och *Bankföreningen* har framhållit att förslaget till kapitaltäckningsregler är ofullgånget i olika hänseenden när det gäller behandlingen av försäkringsbolag. *Bankinspektionen* anser att undantaget för försäkringsbolag från det konsoliderade kapitalkravet kan medföra styrningseffekter och ett kringgående av kapitaltäckningskraven. Bankinspektionen anser vidare att särskilda regler om enhandskrediter bör införas för försäkringsbolag i en finansiell koncern och att valutapositionsbegränsningar bör införas för koncernen som helhet.

Skälen för mitt förslag: Svensk lagstiftning innehåller inte några regler som förbjuder att försäkringsbolag, finansbolag, kreditaktiebolag och fondkommissionsbolag integreras som systerföretag i en koncern. Dessa företag kan alltså tillsammans ingå i en koncern med ett holdingbolag som moderföretag.

De egentliga hindren för integration enligt en holdingbolagsmodell finns i 1 kap. 4 och 5 §§ BAL. Bestämmelserna infördes år 1987 och gäller finansiella koncerner i vilka bank ingår som dotterföretag.

Enligt 1 kap. 4 § första stycket gäller som huvudregel att ett bankaktiebolag får ingå som dotterföretag i en koncern endast om ett annat bankbolag är moderföretag. Enligt paragrafens andra stycke får regeringen medge dispens från huvudregeln om det föreligger särskilda skäl. En förutsättning för dispens bör enligt motivuttalanden emellertid vara att att samtliga koncernföretag bedriver verksamhet som är förenlig med bankverksamhet (prop. 1986/87: 148 s. 20). Enligt föredraganden borde dispens inte ges om försäkringsbolag ingår i koncernen eftersom försäkringsrörelse inte anses förenlig med bankverksamhet.

För att göra det möjligt för banker och försäkringsbolag att ingå i samma holdingbolagskoncern har i promemorian förordats att tillämpningen av dispensregeln skall ändras. Jag har dock valt en något annorlunda lösning. Mitt förslag innebär nämligen att lagstiftningen ändras så att försäkringsbolag får vara moderbolag till banker. Detta bör framgå av huvudregeln i 1 kap. 4 § första stycket. Under sådana förhållanden bör av naturliga skäl dispensregeln ges den innebörden att såväl banker som försäkringsbolag skall – efter regeringens tillstånd – kunna ingå som dotterföretag i en holdingbolagskoncern.

Enligt 1 kap. 5 § BAL gäller följande. Om en bank ingår som dotterföretag i en koncern där moderföretaget inte är en bank skall banklagstiftningens bestämmelser om banks rörelse, tillsyn av bank och banks ledning gälla för moderföretaget i tillämpliga delar och för övriga företag i koncernen som om de vore dotterföretag till banken (den s. k. banksmittan). Att dotterföretag till en bank träffas av banksmittan följer av praxis som bygger på uttalanden i förarbetena till den gamla finansbolagslagen (1980:2).

Av bestämmelserna i 1 kap. 5 § BAL följer bl. a. att BRLs kapitaltäckningregler blir direkt tillämpliga på holdingbolaget. Detta innebär också att koncernen omfattas av bestämmelserna om konsoliderad kapitaltäckning.

Jag föreslår i detta ärende att bestämmelserna i 1 kap. 5 § ändras så att den praxis jag nu beskrivit kodifieras.

Banksmittan bör dock inte träffa försäkringsbolag eller andra näraliggande företag som ingår i koncernen. En utgångspunkt måste nämligen vara att ett försäkringsbolag som ingår i samma koncern som en bank skall kunna konkurrera på lika villkor med andra försäkringsbolag. I annat fall torde de föreslagna möjligheterna till integration inte få någon praktisk betydelse. Försäkringsbolag som ingår i samma koncern som en bank bör i likhet med övriga försäkringsbolag endast falla under FRLs regler. Det sagda innebär att försäkringsbolag bör undantas från tillämpning av bestämmelserna om banksmitta i 1 kap. 5 § BAL. Detsamma bör gälla sådana dotterbolag till försäkringsbolaget som inte driver någon form av finansiell verksamhet. För de svenska försäkringsbolagens del betyder det sådana dotterföretag som bolaget har förvärvat med stöd av 7 kap. 17 § FRL. Om emellertid försäkringsbolaget äger något finansiellt företag, t. ex. ett finansbolag, bör det bolaget inte undantas från banksmittan.

När det gäller reglerna för koncernens kapitalkrav uppstår likartade problem till följd av att banker och försäkringsbolag har olika system för att säkerställa en tillräcklig soliditet. Att inordna försäkringsbolaget i det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet skulle innebära att bolaget belastades med ett kapitalkrav som inte gäller övriga försäkringsbolag. Av konkurrensskäl bör därför försäkringsbolag som tillsammans med en bank ingår i en holdingbolagskoncern undantas från detta konsoliderade kapitalkrav. Det innebär att försäkringsbolaget – och de dotterbolag till försäkringsbolaget som enligt det föregående inte skall träffas av banksmittan – i kapitaltäckningshänseende skall behandlas som om det inte ingår i koncernen. Om kapitaltäckningsreglerna justeras i enlighet härmed kommer man till rätta med de ofullkomligheter i promemorians förslag och styreffekter som påtalats av vissa remissinstanser.

Det sagda innebär att bankens och övriga koncernbolags placeringar och förbindelser gentemot försäkringsbolaget skall kräva kapitaltäckning.

I stället för konsoliderad kapitaltäckning föreslås i promemorian att holdingbolagets tillskott till försäkringsbolag skall avräknas från holdingbolagets kapitalbas. *Bankföreningen* har med EG som utgångspunkt i stället för en avräkningsregel förordat ett kapitalkrav på åtta procent. I samband härmed har följande anförts. Det kapital som skall hållas till

skydd för kunderna i ett kreditinstitut får inte samtidigt utgöra riskkapital i ett annat kreditinstitut. Därför krävs full avräkning när ett kreditinstitut investerar i ett annat. Eftersom ett försäkringsbolag inte genom upplåning kan expandera sin placeringsvolym får ett kapitaltillskott inte samma verkan som i ett finansiellt företag. Den extra placeringsmöjligheten begränsas till tillskottets egen storlek.

När den nuvarande avräkningregeln infördes fick banker emellertid inte äga aktier i annat än finansiella företag. Det fanns därför inte anledning att överväga kapitalkravet för tillskott till andra företag. En regel om avräkning från kapitalbasen ger emellertid, i likhet med konsolideringsförfarandet, uttryck för kravet på erforderlig kapitalstyrka inom koncernen. Genom förslagen kan vidare försäkringsbolag komma att äga aktier i finansiella företag utan att ett koncernförhållande uppstår. Under sådana förhållanden kan tillskott till försäkringsbolag föras vidare till ett finansiellt företag utan att detta företag träffas av bestämmelserna om konsoliderad kapitaltäckning.

Även om skäl kan tala för en annan lösning anser jag att i ett inledande skede främst försiktighetskäl starkt talar för att hela tillskottet till försäkringsbolag i nu aktuella koncerner skall avräknas från holdingbolagets kapitalbas.

Vad gäller bankinspektionens förslag om regler om enhandskrediter för försäkringsbolag är bl. a. försäkringsbolagens placeringsregler från riskspridningsynpunkt föremål för översyn av försäkringsutredningen (Fi 1990:11). Jag anser att utredningens förslag i denna del bör avvaktas. Det kan nämnas att försäkringsinspektionen i allmänna råd (Cirkulär 1987:4) rekommenderat att försäkringsbolagens placeringar sprids på ett från risksynpunkt godtagbart sätt, varvid bl. a. enhandsengagemang bör beaktas.

Bankinspektionen har dessutom föreslagit att valutapositionsbegränsningar skall gälla för en koncern som helhet. En sådan reglering behöver utredas närmare och kan inte övervägas i detta sammanhang. Det bör i stället närmast göras inom försäkringsutredningens uppdrag. Jag är därför inte beredd att nu föreslå några valutapositionsbegränsningar för försäkringsbolag. Det bör framhållas att försäkringsinspektionen har en allmän skyldighet att kontrollera att försäkringsbolagen inte äventyrar sin soliditet.

3.5.3 Banks ägande i försäkringsbolag

Mitt förslag: En bank får efter tillstånd av regeringen eller bankinspektionen förvärva organisationsaktier i ett försäkringsbolag. Insatsen skall avräknas från bankens kapitalbas. Försäkringsbolag som är dotterbolag till en bank behandlas i kapitaltäckningshänseende som om det står utanför koncernen och träffas inte av den s. k. banksmittan.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag

utom att det enligt promemorian krävs att det uppstår ett koncernförhållande.

Remissinstanserna: De remissynpunkter som redovisades i föregående avsnitt gäller även i förevarande avsnitt, om en banks förvärv av aktier i ett försäkringsbolag konstituerar ett koncernförhållande.

Skälen för mitt förslag: Banker får efter regeringens eller bankinspektionens tillstånd förvärva s.k. organisationsaktier enligt 2 kap. 6 § BRL. Huvudregeln vid tillståndsprövningen är att förvärvet inte får avse aktier i företag som driver bankfrämmande verksamhet. Försäkringsverksamhet har därvid betraktats som bankfrämmande verksamhet. Det är alltså inte möjligt för banker att få tillstånd att förvärva aktier i försäkringsbolag. En bank är vidare förhindrad att förvärva placeringsaktier i försäkringsbolag. Emellertid har jag i avsnitt 3.4.2 föreslagit att banker skall få förvärva placeringsaktier, t.ex i försäkringsbolag. Sådana förvärv föreslås emellertid få ske inom förhållandevis snäva ramar och är principiellt inte att anse som organisationsförvärv.

För att öppna för en sådan integration som jag inledningsvis förordat måste banker även få möjligheter att efter tillstånd förvärva organisationsaktier i försäkringsaktiebolag och i sådana bolag som äger aktier i försäkringsaktiebolag (holdingbolag). Bankaktiebolag bör också få möjlighet till motsvarande förvärv i utländska försäkringsföretag. Som jag tidigare sagt bör det inte krävas att ett förvärv konstituerar ett koncernförhållande. Vilka kriterier som bör ligga till grund för tillståndprövningen behandlas i specialmotiveringen till 2 kap. 6 a § BRL.

Vid ett koncernförhållande mellan banken och försäkringsbolaget uppstår problemet med den s.k. banksmittan som beskrevs i föregående avsnitt. I enlighet med vad som anförs där bör försäkringsbolaget undantas från banksmittan. Detsamma gäller sådana dotterföretag till försäkringsbolaget som inte driver någon form av finansiell verksamhet. Tillämpningen av banksmitta på dotterföretag till en bank grundas på praxis som nu föreslås bli kodifierad genom en ändring i 1 kap. 5 § BAL, se avsnitt 3.5.2. Någon motsvarande regel bör emellertid inte införas såvitt avser försäkringsbolag som blir dotterföretag till en bank.

Mina ställningstaganden i fråga om avräkning från kapitalbasen i holdingbolagsmodellen gäller också förvärv som anges i detta avsnitt. Kravet på en avräkning från kapitalbasen avser således att trygga att banken har tillräcklig kapitalstyrka för det avsedda engagemanget utan att bankens övriga åtaganden riskeras.

Enligt min mening bör alla organisationsförvärv behandlas lika, oavsett om det det uppstår ett koncernförhållande eller ej. Även vid organisationsförvärv av minoritetsandelar i försäkringsbolag bör alltså tillskottet avräknas från bankens kapitalbas. Vad gäller gränsdragningen mellan förvärv av organisationsaktier i försäkringsbolag och placeringsförvärv hänvisas till specialmotiveringen till 2 kap. 6 a § BRL.

3.5.4 Finansbolags ägande i försäkringsbolag

Mitt förslag: För att ge finansbolag större praktiska möjligheter att vara moderbolag till försäkringsbolag undantas försäkringsbolag från finansbolagslagens regler om konsoliderat kapitalkrav.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget. Bankinspektionen har dock hävdat att bankernas och försäkringsbolagens centrala roll i samhällsekonomin och därmed deras speciella skyddsvärde utesluter att de har andra finansiella institut som moderbolag. Följaktligen bör enligt inspektionens mening finansbolag och övriga s. k. specialinstitut inte kunna ha det bestämmande inflytandet över försäkringsbolag.

Skälen för mitt förslag: Ett finansbolag är för närvarande oförhindrat att vara moderbolag till ett försäkringsbolag.

Bankinspektionen har hävdat att bl. a. finansbolag inte bör kunna ha det bestämmande inflytandet över försäkringsbolag. Jag kan ha en viss förståelse för bankinspektionens synsätt. Att nu införa ett hinder för ett sådant ägande anser jag dock inte riktigt. Inte minst den internationella konkurrensen medför att det inte bör vara uteslutet för ett finansbolag att äga ett försäkringsbolag. Däremot är det angeläget att finansbolagens ägande prövas på samma sätt som gäller för banker och försäkringsbolag. Som framgår av avsnitt 3.6.2 föreslår jag att finansbolags förvärv av organisationsaktier skall kräva tillstånd av bankinspektionen. Därmed åstadkoms den prövning som här angetts.

Finansbolagslagen innehåller regler om konsoliderad kapitaltäckning som är identiska med dem som gäller för bankerna. Eftersom finansbolagen bör ges motsvarande möjligheter som bankerna till koncernbildningar med försäkringsbolag, bör försäkringsbolag också undantas från finansbolagslagens regler om konsoliderad kapitaltäckning. Tillskott till försäkringsbolaget bör i kapitaltäckningshänseende behandlas på samma sätt som i den redovisade integrationsmodellen med bank som moderbolag.

3.5.5 Försäkringsbolags ägande i banker och andra finansiella företag

Mitt förslag: Ett försäkringsbolag får efter tillstånd av regeringen eller försäkringsinspektionen äga organisationsaktier i banker och andra finansiella företag. Det sammanlagda innehavet av sådana aktier får emellertid inte överstiga en ram som beträffande *livförsäkringsbolag* utgörs i huvudsak av eget kapital och fyra procent av vissa nettotillgångar och beträffande *skadeförsäkringsbolag* av eget kapital och likställda fonder, 70 % av skattecutjämningsreserv och uppskovsbelopp samt fyra procent av vissa nettotillgångar.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Vad gäller begränsningsregeln för skadeförsäkringsbolag ingår dock inte skatteutjämningsreserven och uppskovsbeloppet i ramen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har haft synpunkter på begränsningsregelns utformning. *Försäkringsförbundet* anser att fyraprocentsgränsen är för snäv och förordar en allmänt hållen regel i stället för en fix procentgräns. *Folksam* å andra sidan menar att ramen är alltför vid. *Folksam* och *Göta hovrätt* ifrågasätter det riktiga i att begränsa utrymmet för obeskattade reserver till fyra procent. *Folksam* anser att skatteutjämningsreserven skall jämställas med eget kapital. Enligt *försäkringsinspektionen* bör möjlighet till dispens från begränsningsregeln övervägas. Vidare bör avräkning från ramen göras för tillskott till ett annat försäkringsbolag i samma koncern. *Folksam* anser att ramen inte enbart skall beräknas för varje försäkringsbolag för sig, utan även på konsoliderad basis. Flera remissintanser har påtalat att de ömsesidiga försäkringsbolagen missgynnas av begränsningsregeln, eftersom de inte har något eget kapital av betydelse.

Skälen för mitt förslag: Ett försäkringsbolag får inte bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse, om det inte finns särskilda skäl för det (1 kap. 3 § FRL). Denna bestämmelse kompletteras av bestämmelser i 7 kap. 17 § första stycket samma lag. Ett försäkringsbolag får inte förvärva större andel av aktierna i ett enskilt bolag än som motsvarar fem procent av det totala röstvärdet i bolaget. Försäkringsinspektionen kan ge dispens från denna regel. För dispens krävs i allmänhet att rörelsen har ett naturligt samband med den egentliga försäkringsrörelsen. Bankverksamhet och annan finansiell verksamhet betraktas som försäkringsfrämmande verksamheter. Försäkringsbolagen är därför förhindrade att förvärva aktier i banker, finansbolag, fondkommissionsbolag och kreditaktiebolag. Inom ramen för femprocentsgränsen kan försäkringsbolagen dock placera i aktier i sådana företag som ett led i finansförvaltningen.

För att ett försäkringsbolag skall få möjlighet att förvärva organisationsaktier i banker och andra finansiella företag bör sådana förvärv undantas från femprocentsregelns tillämpning. Detsamma gäller förvärv av aktier i holdingbolag som äger aktier eller andelar i finansiella företag. I likhet med vad som gäller för bankers förvärv av försäkringsbolag bör det krävas tillstånd av regeringen eller försäkringsinspektionen för sådana organisationsförvärv. Tillståndsprövningen bör i tillämpliga delar kunna ske efter samma huvudlinjer som tillståndsprövningen enligt 2 kap. 6 a § BRL.

Försäkringsutredningens uppdrag består i att skapa mera rationella rörelseregler för försäkringsbolagen och att åstadkomma ett regelsystem som är förenligt med det inom EG. Utredningens arbete berör alltså i hög grad de frågor som är aktuella i detta ärende. Det kunde därför ha funnits skäl att avvakta utredningens resultat i dessa frågor. Något avgörande hinder mot att redan nu i begränsad omfattning utvidga försäkringsbolagens förvärvsmöjligheter finns det dock inte enligt min mening. En ram bör därför utformas inom vilken försäkringsbolagen tillåts förvärva organisationsaktier i banker och andra finansiella företag.

En första förutsättning för tillstånd måste vara att försäkringstagarnas

skydd inte eftersätts. Regler bör därför införas som förhindrar att försäkringstagarnas samlade tillgodohavanden i försäkringsbolagen äventyras.

En lämplig utgångspunkt är att restriktioner bör läggas på användningen av de medel som försäkringsbolagen har att förvalta åt försäkringstagarna, liksom på övriga medel eller reserver som bör finnas i försäkringsbolagen för att trygga försäkringstagarna. Under förutsättning att sistnämnda reserver är tillräckliga och att placeringarna i övrigt är väl spridda bör det inte föreligga några hinder mot att eget kapital och därmed jämställda fonder ingår i den ram inom vilken organisationsförvärv får ske. Ett försäkringsaktiebolags aktieägare kan tillskjuta riskkapital i syfte att utvidga förvärvsmöjligheterna. Detta gäller även ett försäkringsbolags tillskott till ett annat försäkringsbolag. Emellertid bör kapital som ingår i ramen för ett försäkringsbolag inte samtidigt få ingå i ramen för ett annat försäkringsbolag. Tillskottet bör därför avräknas från det tillskjutande bolagets ram eller med andra ord fylla ut ramen. Tillämpad inom en försäkringskoncern fyller en sådan avräkningregel motsvarande funktion som en ram beräknad på konsoliderad basis.

Det kan vara på sin plats att här beröra vissa begrepp som blir aktuella i sammanhanget.

De *försäkringstekniska skulderna* är en sammanfattande benämning på ett försäkringsbolags beräknade kostnader för reglering av såväl inträffade som framtida försäkringsfall. De försäkringstekniska skulderna motsvaras på tillgångssidan av vissa värdehandlingar, främst obligationer och vissa andra lån.

Obeskattade reserver förekommer främst i skadeförsäkringsbolag och utgörs av bl. a. värderegleringsreserv, säkerhetsreserv, utjämningsfond och regleringsfond för trafikförsäkring. Skattereformen innebär att möjligheten att göra avsättningar till obeskattade reserver i stort sett upphör.

Övervärden i tillgångar är den positiva skillnaden mellan en tillgångs verkliga värde och dess bokföringsmässiga värde enligt balansräkningens tillgångssida. Övervärden bör ingå i beräkningsunderlaget för att inte styreffekter skall uppstå, t. ex. så att bolagen säljer tillgångar med höga orealiserade värdestegringar och köper andra för att expandera ramen och därmed förvärvsmöjligheterna.

Med dessa utgångspunkter gör jag följande överväganden vad gäller utformningen av en begränsningsregel för *livförsäkringsbolag*. Eget kapital och garantikapital bör i sin helhet kunna räknas in i ramen. De övriga poster som kan komma i fråga vid utformningen av ramen är försäkringstekniska skulder, återbäringsmedel, samt viss andel av övervärden i tillgångar. Ömsesidighetsprincipen innebär att de senare posterna efter hand skall återföras till försäkringstagarna. Dessa medel kan därför sägas tillhöra försäkringskollektivet och bör därför behandlas restriktivt.

Beträffande *skadeförsäkringsbolagen* gör jag följande överväganden. Eget kapital och garantikapital bör kunna räknas in i sin helhet. Skattereformen innebär bl. a. att vid 1992 års taxering värderegleringsreserverna i form av ett *uppskovsbelopp* kommer att avskattas till 30 % och föras till eget kapital under en övergångsperiod av fyra år; se lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver. I stället införs en skatteutjämningsre-

serv (surv): se lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv. Underlaget för avsättning är antingen företagets egna kapital (K-surv) eller vad som under året utbetalats i lön till arbetstagarna (L-surv). Avdrag för avsättning till K-surv får göras med högst 30% kapitalunderlaget.

Till ramen bör föras – förutom eget kapital och garantikapital – utjämningsfond och regleringsfond för trafikförsäkring samt 70% av värderegleringsreserverna eller, utgående från balansräkningen per den 31 december 1991, 70% av surven och 70% av kvarvarande uppskovsbelopp.

Övriga poster – försäkringstekniska skulder, säkerhetsreserv och övervärden i tillgångar – bör behandlas restriktivt.

Jag har i likhet med promemorian stannat för att fyra procent av de medel i livbolagen och skadebolagen som påkallar en restriktiv behandling skall ingå i ramen. Fyraprocentsgränsen har fastställts mot bakgrund av att försäkringsbolagens medel bör placeras med tillräcklig riskspridning. Dessutom har en försiktig bedömning gjorts i avvaktan på försäkringsutredningens ställningstaganden. En lämplig andel av övervärden i tillgångar som kan ingå i ramen anser jag vara 50%.

Sammanfattningsvis kan begränsningsregeln formuleras enligt följande.

För livförsäkringsbolag:

1. eget kapital och garantikapital samt
2. fyra procent av
- försäkringstekniska skulder,
- återbäringsmedel och
- 50% av övervärden i tillgångar.

För skadeförsäkringsbolag:

1. eget kapital, garantikapital, regleringsfond för trafikförsäkring och utjämningsfond,
2. 70% av
- surv och
- uppskovsbelopp samt
3. fyra procent av
- försäkringstekniska skulder,
- säkerhetsreserv och
- 50% av övervärden i tillgångar.

För både livförsäkringsbolag och skadeförsäkringsbolag skall, som jag tidigare nämnt, avdrag göras för tillskott i andra försäkringsbolag.

En förutsättning för ett tillstånd skall bl. a. vara att förvärvet inte kan antas bli till skada för försäkringsverksamheten. Vid tillståndsprövningen får det mot denna bakgrund bedömas om hela utrymmet skall få utnyttjas för förvärv av organisationsaktier i finansiella företag. En sådan bedömning är nödvändig då soliditet och riskspridning kan variera avsevärt mellan olika bolag. För skadeförsäkringsbolag kan säkerhetsreservens storlek i förhållande till verksamhetens samlade risker vara av betydelse. För ett nystartat företag kan vidare hela konsolideringskapitalet bestå av eget kapital. Det kan då antas bli till skada för försäkringsverksamheten att hela ramen utnyttjas. Vad gäller frågan om möjlighet till dispens från begränsningsregeln anser jag att något sådan möjlighet inte bör tillskapas.

Flera remissinstanser har hävdat att de ömsesidiga försäkringsbolagen missgynnas av den begränsningsregel som föreslås i promemorian.

Ett ömsesidigt bolag ägs av försäkringstagarna. Vad gäller de ömsesidiga livförsäkringsbolagen innebär detta att de inte har medel som kan jämställas med eget kapital. Enligt min mening måste dessa bolag därför behandlas i huvudsak på det sätt som föreslagits i promemorian. Beträffande skadeförsäkringsbolagen har jag beaktat att till följd av skattereformen 70% av surven och uppskovsbeloppet samt utjämningsfonden och regleringsfonden för trafikförsäkring jämställs med eget kapital och därför kan inräknas i begränsningsregelns ram. Det innebär att skadeförsäkringsbolagen, även de ömsesidiga, får ett större förvärvsutrymme enligt mitt förslag än enligt promemorians.

Frågan om ett tilltänkt förvärv ligger inom den givna ramen skall bedömas vid tidpunkten för förvärvet. Tidigare förvärvade aktier, som skall avräknas från ramen, skall därvid tas upp till sitt bokförda värde. En bokföringsmässig redovisningsmetod ligger i linje med den långsiktighet och stabilitet som bör prägla innehav av organisationsaktier. Som framgår i avsnitt 3.4.2 föreslår jag beträffande bankers innehav av placeringsaktier att dessa skall tas upp till marknadsvärdet.

Storleken på ramen kan av olika anledningar ändras över tiden. Även i övrigt kan förutsättningarna för tillståndsbeslutet förändras. Därför bör innehav av organisationsaktier fortlöpande prövas av försäkringsinspektionen inom ramen för den allmänna tillsynen. Ett överskridande av förvärvsutrymmet till följd av att ramen minskat bör inte i sig leda till att bolaget tvingas sälja av aktieinnehavet eller delar av det. Det bör komma i fråga endast om ett fortsatt innehav framstår som olämpligt vid en helhetsbedömning av försäkringsbolagets förhållanden.

Det bör slutligen framhållas att utformningen av begränsningsregeln kan behöva ändras som ett led i den pågående svenska anpassningen till EGs regelverk. Den föreslagna begränsningsregeln skall också ses som en provisorisk lösning i avvaktan på att nya regler på försäkringsområdet utarbetas av försäkringutredningen.

3.5.6 Tillsyn m. m.

Min bedömning: Några förändringar i fråga om tillsynens utformning föreslås inte i detta sammanhang.

Promemorian innehåller inget förslag i detta hänseende.

Remissinstanserna: *Bankinspektionen* och *försäkringsinspektionen* anser att transaktioner mellan företag inom en koncern bör genomföras på marknadsmässiga villkor och att tillsynsmyndigheternas befogenheter i dessa hänseenden bör klargöras. *Bankinspektionen* framhåller vidare att det krävs klara regler om funktionsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och om vilka metoder som skall tillämpas. Inspektionen anser vidare att tillsynen inte ens temporärt kan vara uppdelad på två myndigheter.

Enligt *försäkringsinspektionen* bör dessutom tydliga regler och utökade befogenheter för ingripanden mot osunda inslag tillskapas för tillsynsmyndigheterna. *Riksbanken* anser att tillsynsfrågorna är för knapphändigt belysta och att de bör utredas ytterligare.

Skälen för min bedömning: En utgångspunkt för de aktuella förslagen är att det så långt möjligt skall vara fritt att välja den koncernstruktur som framstår som lämpligast ur företagsekonomisk synvinkel. Detsamma gäller vilka verksamheter som skall bedrivas inom de olika koncernföretagen. Organisationslösningar som förhindrar en fungerande tillsyn är dock inte acceptabla.

Transaktioner mellan koncernföretag måste ligga inom ramen för gällande rörelseregler för respektive institut. Givetvis får inte interntransaktioner utformas så att de kan äventyra företagens soliditet eller insättarnas och försäkringstagarnas intressen.

Att ange vilka transaktioner som kräver ingripanden av tillsynsmyndigheterna skulle bära för långt i detta sammanhang. Lagstiftaren bör inte utfärda några mer preciserade regler härom.

En fungerande tillsyn förutsätter att tillsynsmyndigheterna organisation är anpassad till de föreslagna koncernbildningarna. Dessa frågor behandlas i betänkandet (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn. I betänkandet föreslås att bankinspektionen och försäkringsinspektionen skall slås samman till en enda myndighet. Branschglidningen utgör enligt utredningen ett tungt vägande skäl för detta ställningstagande. Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet. Oavsett om förslaget i betänkandet genomförs eller ej måste tillsynen organiseras så att den tillgodoser de krav som följer av bl. a. branschglidningen.

Det är naturligtvis önskvärt att förevarande lagförslag och eventuella organisationsförändringar kan genomföras samtidigt. Enligt min mening bör emellertid inte tidpunkten för en organisatorisk lösning av tillsynsverksamheten bedömas vara av sådan vikt att nu föreslagna lagändringar inte skall kunna träda i kraft den 1 juli 1991. Jag vill i detta sammanhang framhålla att bankinspektionen och försäkringsinspektionen redan nu förbereder en flyttning till gemensamma lokaler. Tillsynen bör därför under alla omständigheter kunna ordnas på ett smidigt sätt.

Oavsett om några organisationsförändringar görs bör en översyn av tillsynsverksamheten, som bl. a behandlar utformningen av tillsynen och inspektionsmyndigheternas befogenheter göras. I detta sammanhang bör bl. a. frågan om tillsynen över finansiella koncerner samt offentliga styrelserepresentanter i koncernföretagen behandlas. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

När det gäller tillståndsprövningen innebär nu gällande beslutsordning för bankers resp. försäkringsbolags aktieförvärv att försäkringsinspektionen prövar försäkringsbolags förvärv av organisationsaktier i banker och andra finansiella företag. Beträffande bankers motsvarande förvärv i försäkringsbolag görs tillståndsprövningen av bankinspektionen om förvärvet inte är av principiell betydelse eller i övrigt av särskild vikt. I sådant fall prövas förvärvet av regeringen (se 54 § bankrörelseförordningen 1987:647). *Bankinspektionen*, *försäkringsinspektionen* och *riksbanken* anser att de

aktuella tillståndsprövningarna skall vara enhetliga på så sätt att försäkringsbolags förvärv på motsvarande sätt som bankers prövas av regeringen vid principiellt betydelsefulla eller viktiga förvärv. Som redan framgått delar jag den uppfattningen. En motsvarande reglering bör därför införas i försäkringsrörelselagen.

Bankinspektionen har anfört att sekretessfrågor med anknytning till nu aktuella koncerner bör behandlas i detta sammanhang. En sekretessbestämmelse till skydd för enskildas förhållanden finns i BRL men inte i FRL. I samband med tillkomsten av FRL ansåg föredraganden att frågan om sekretess behövde övervägas ytterligare och därför fick lösas i ett annat sammanhang (prop.1981/82:180 s. 203). Enligt min mening bör frågor avseende sekretess inom finansiella koncerner utredas närmare. Jag avser att återkomma till regeringen i frågan. Jag är alltså inte nu beredd att föreslå några sekretessbestämmelser.

3.6 Finansbolagen

3.6.1 Utländsk filialetablering i Sverige

Mitt förslag: Möjlighet öppnas för utländska finansieringsföretag att driva verksamhet från filial här i landet. För verksamheten skall tillstånd enligt lagen (1988:606) om finansbolag fordras.

Departementspromemorians förslag: Möjlighet bör öppnas för utländska företag att driva finansieringsverksamhet här i landet i samband med att KMKs förslag till ny kapitalmarknadslag – som omfattar bl.a. de nuvarande finansbolagen och kreditaktiebolagen – prövas.

Remissinstanserna är i allt väsentligt positiva till arbetsgruppens förslag. *RSV* anser emellertid att frågan bör anstå tills vissa skattefrågor lösts.

Skälen för mitt förslag: Det tidigare förbudet för utlänningar att förvärva aktier i svenska finansbolag upphävdes den 1 augusti 1990 (prop. 1989/90:116, NU38, rskr. 351, SFS 1990:830). Sedan dess är det möjligt för utländska företag att etablera sig i Sverige genom dotterbolag. Samtidigt öppnades möjlighet för utländska banker att etablera filialer i Sverige. För dessa filialer skall BRLs regler gälla i tillämpliga delar. På motsvarande sätt har i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder utländska fondföretag fått möjlighet att efter regeringens eller – efter bemyndigande av regeringen – bankinspektionens tillstånd bedriva fondverksamhet här i landet om verksamheten väsentligen uppfyller de krav som uppställs i lagen. Vidare föreslås enligt den nyligen beslutade prop. 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m. att utländska värdepappersföretag skall få möjlighet att etablera filial här efter tillstånd från bankinspektionen.

De skäl som framförts för denna ordning är bl.a. en anpassning till de regler som gäller inom EG. Samma skäl har till rätt stor del giltighet även beträffande andra utländska finansiella företags möjligheter att etablera filialer i Sverige. Oavsett räckvidden av EGs direktiv om kreditinstitut,

som jag återkommer till längre fram, har Sverige ett starkt intresse av att så långt det är möjligt delta i det europeiska och globala samarbetet för att möjliggöra en finansmarknad som så lite som möjligt präglas av restriktioner, nationella särregler och tjänstehandelsbegränsande hinder. Med tiden torde utländska företags etablering i Sverige lämna ett värdefullt bidrag till konkurrensen på den svenska kreditmarknaden. Några skäl som talar mot att utländska finansieringsföretag får möjlighet att driva verksamhet från filial i Sverige finns enligt min mening inte, givetvis under förutsättning av att de i allt väsentligt uppfyller de kvalitetskrav som gäller för svenska företag.

I Sverige drivs finansieringsverksamhet som inte är bankverksamhet av – huvudsakligen – finansbolag, kreditaktiebolag och hypoteksinstitut.

Finansbolag är aktiebolag som fått bankinspektionens tillstånd att driva finansieringsverksamhet. Med finansieringsverksamhet avses enligt 1 § andra stycket lagen (1988:606) om finansbolag näringsverksamhet som har till ändamål att lämna eller ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter eller medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. *Kreditaktiebolag* är enligt 1 § lagen (1963:76) om kreditaktiebolag bolag som har till ändamål att driva lånerörelse och att genom utgivande av obligationer eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar upplåna för verksamheten erforderliga medel men i vilkas verksamhet bankrörelse inte ingår. Ett kreditaktiebolags bolagsordning skall godkännas av regeringen. *Hypoteksinstitutionerna* (Konungariket Sveriges stadshypotekskassa med stadshypoteksföreningar, Sveriges allmänna hypoteksbank med landshypoteksföreningar samt Svenska skeppshypotekskassan) har sin verksamhet reglerad i särskilda, för instituten specifika lagar. I likhet med kreditaktiebolagen finansierar hypoteksinstitutionerna sin verksamhet med upplåning genom obligationer och andra löpande fordringsbevis.

Jag har i avsnitt 3.4.1 hänvisat till innehållet i EGs andra banksamordningsdirektiv. Denna allmänt använda beteckning på direktivet är egentligen missvisande, eftersom det är tillämpligt på en vidare kategori av kreditinstitut. Ett "kreditinstitut" definieras i direktivet som ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja kredit för egen räkning. Finansieringen av verksamheten kan ske genom inlåning på räkning eller genom upplåning via t.ex. obligationer. Av de svenska finansiella instituten passar inte bara bankerna in under EG-definitionen, utan även mellanhandsinstituten, dvs. kreditaktiebolagen och hypoteksinstitutionerna. Så länge finansbolagen inte har möjlighet att låna upp medel genom emission av löpande fordringsbevis, kan de inte självklart klassificeras som kreditinstitut i EGs mening. Annorlunda blir förhållandet om finansbolagen, så som jag föreslår i det följande, får rätt att ge ut obligationer och andra liknande fordringsbevis avsedda för allmän omsättning. För den händelse det andra banksamordningsdirektivets regler senare blir tillämpliga för Sveriges del, kommer finansbolagen i egenskap av "kreditinstitut" att med stöd av sin auktorisation i Sverige fritt kunna etablera filialer i andra länder för vilka direktivet gäller. Tillsynen över sådana filialer skall i princip utövas av

myndigheterna i hemlandet. Bankinspektionens befattning med de utländska filialer som etableras i Sverige kommer i stort sett att inskränka sig till en kontroll av att hemlandsauktorisationen är i sin ordning innan filialverksamheten inleds. I avvaktan på en svensk anslutning till en ordning med en enda auktorisation och hemlandstillsyn bör emellertid enligt min mening ett tillståndsförfarande tillämpas. Ett tillståndsförfarande kommer för övrigt under alla förhållanden att behövas för företag från länder, som saknar tillfredsställande regler om auktorisation och tillsyn.

Finansbolagslagens definition av begreppet finansieringsverksamhet har en sådan räckvidd att den omfattar även den verksamhet som bedrivs inom kreditaktiebolagen och hypoteksinstitutionerna – och för den delen även stora delar av bankernas verksamhet. Skälet till att finansieringsverksamhet som utövas av sådana kreditinstitut inte är tillståndspliktig enligt finansbolagslagen är givetvis att instituten redan omfattas av tillsyn, enligt särskild lagstiftning. En uttrycklig undantagsbestämmelse med sådant innehåll finns också intagen i finansbolagslagen (3 § sista stycket).

Eftersom finansbolagslagens auktorisationsregler är avsedda att fånga upp sådan finansieringsverksamhet som i och för sig motiverar offentlig tillsyn men som inte är föremål för auktorisation enligt annan finansiell lagstiftning, är det naturligt att låta finansbolagslagens definition på finansieringsverksamhet bli bestämmande för i vilka fall utländska institut skall kunna få filialtillstånd. Det blir då av mindre intresse i vilken rättslig form det utländska företaget verkar, huruvida det tillståndssökande institutet kan identifieras enligt svenska normer som t. ex. finansbolag, hypoteksinstitut eller kreditaktiebolag. För filialtillstånd blir det en tillräcklig – och nödvändig – förutsättning att företaget i sitt hemland ägnar sig åt finansieringsverksamhet i den mening som finansbolagslagen ger begreppet. Lagtekniskt kan de utländska filialerna också lämpligen inordnas under finansbolagslagens regler, oavsett om liknande svenskbildade institut skulle ha kunnat betecknas som kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut. Några ändringar i kreditaktiebolagslagen eller hypotekslagarna behövs alltså inte. Detta är fördelaktigt också av det skälet att lagarna är föremål för översyn. KMK har föreslagit att kreditaktiebolagen skall utmönstras som särskild företagsform och hypoteksutredningen har i ett betänkande (SOU 1989: 103) lagt fram förslag om hypotekslagarnas upphävande. Dessa frågor är för närvarande föremål för överväganden inom finansdepartementet. Beträffande kreditaktiebolagen och finansbolagen utgör KMKs förslag om en gemensam lag en av utgångspunkterna för arbetet.

En grundläggande förutsättning för filialtillstånd enligt finansbolagslagen bör vara att det utländska företaget i sitt hemland lyder under verksamhetsregler likvärdiga dem som gäller för svenska finansbolag. Det utländska företaget måste också stå under tillsyn i sitt hemland av vederbörlig myndighet. Filialetablering förutsätter också att bankinspektionen skall ha möjlighet att samarbeta med tillsynsmyndigheten i företagets hemland. Vidare erfordras givetvis att hemlandet har betryggande kapitaltäckningsregler.

I likhet med vad som gäller för bl. a. banker bör ett tillstånd avse rätten att öppna filialverksamhet. Om det sker vid ett eller flera kontor bör inte

spela någon roll. Det bör inte heller finnas något hinder mot att ett utländskt företag driver verksamhet såväl genom dotterbolag som via filial. Verksamheterna måste emellertid vara klart åtskilda.

Förutom finansbolagslagen kommer också reglerna i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket att bli tillämpliga på filialer till utländska finansieringsföretag, bl. a. rörande filialens ledning.

RSV tog i samband med remissbehandlingen av departementspromemorian upp frågan om det beskattningsmässigt behövs utförligare reglering när det gäller utländska filialer i Sverige. I prop. 1989/90:116 om ägande i banker och andra kreditinstitut, m. m., ansågs att det inte fanns tillräckliga skäl att föreslå någon ändring av skattelagstiftningen, se s 74 f. Jag gör samma bedömning nu.

3.6.2 Förvärv av organisationsaktier m. m.

Mitt förslag: Finansbolags förvärv av organisationsaktier samt etablering av filial i utlandet skall kräva bankinspektionens tillstånd.

KMKs förslag: Tillstånd skall krävas för bl. a. förvärv av aktie eller andel i företag.

Departementspromemorians förslag: Svenska finansinstituts etablering utomlands genom dotterbolag eller filial skall kräva tillstånd.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är över lag positiva till förslagen.

Skälen för mitt förslag: Som framgår i avsnitt 3.6.3 avser jag att senare lägga fram förslag till ny lagstiftning för bl. a. finansbolag. Därvid kommer frågan om verksamhetsregler för finansbolag att behandlas. Vidare kommer, som jag nyss nämnt (avsnitt 3.5.6), frågan om tillsyn över holdingbolag i finansiella koncerner att behandlas.

Som jag tidigare nämnt (avsnitt 3.6.1) kommer ett EES-avtal sannolikt att medföra att EGs ordning med hemlandsauktorisation och hemlandstillsyn blir gällande för Sveriges del. I andra banksamordningsdirektivet föreskrivs att ett kreditinstitut — vartill de svenska finansbolagen kommer att räknas — skall anmäla till hemlandets tillsynsmyndighet att man ämnar etablera en filial utomlands. Tillsynsmyndigheten skall i sin tur inom viss tid underrätta värdlandets vederbörliga myndighet om etableringen. Tillsynsmyndigheten kan emellertid med hänsyn till finansbolagets finansiella situation och administrativa struktur vägra att lämna en sådan underrättelse. Detta innebär att bankinspektionen kommer att göra en prövning av ett svenskt finansbolags utlandsetablering.

Det finns emellertid flera skäl som talar för att redan nu införa en ordning varigenom ett finansbolags etablering utomlands prövas. Det är nämligen otillfredsställande att som för närvarande, bankinspektionen har möjlighet att ingripa endast om etableringen ter sig så olämplig att den aktualiserar en återkallelse av finansbolagets tillstånd att driva verksamhet över huvud taget. Det är angeläget att bankinspektionen har en klar bild av

ett finansbolags engagemang och verksamhet, dels för att möjliggöra en effektiv tillsyn, dels för att minska riskerna för att allmänna intressen skadas av olämpliga engagemang.

Vad gäller etablering utomlands genom filial bör det för tillstånd tills vidare krävas att det i det land där etableringen sker utövas en tillfredsställande tillsyn över företaget. En annan förutsättning bör vara att det kan etableras ett fungerande informationsutbyte mellan bankinspektionen och tillsynsmyndigheten i värdlandet. Visar det sig att bolaget inte sköter verksamheten utomlands på ett godtagbart sätt bör bankinspektionen kunna återkalla filialtillståndet.

Det kan förutses att de regler som nu införs kommer att behöva justeras efter ikraftträdandet av ett EES-avtal. Däremot kommer med all sannolikhet regler av det slag jag nu föreslår att även därefter behövas vad gäller etableringar i länder som saknar tillfredsställande regler om auktorisation och tillsyn.

Delvis samma skäl gör sig gällande för att införa ett krav på bankinspektionens tillstånd för ett finansbolag att över huvud taget förvärva organisationsaktier. Ett finansbolag kan nu föra över finansbolagsnära verksamhet till ett bolag som inte står under tillsyn. Hittillsvarande erfarenheter gör det angeläget att tillskapa en reell prövningsmöjlighet för bankinspektionen. Inte minst är det viktigt att ett finansbolags organisationsförvärv av försäkringsbolag blir föremål för prövning. Den möjlighet för finansbolag att ge ut obligationer som föreslås i avsnitt 3.6.3 motiverar också en förstärkning av tillsynen.

3.6.3 Obligationsutgivning

Mitt förslag: Finansbolagen får rätt att ge ut obligationer och andra fordringsbevis som är avsedda för allmän omsättning.

KMK föreslår att bl.a. lagen (1988:606) om finansbolag och lagen (1963:76) om kreditaktiebolag skall ersättas av en ny lag, kapitalmarknadslagen, och att de bolag vilkas verksamhet regleras av den lagen skall ha rätt att ge ut obligationer.

Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till förslaget. *Bankinspektionen* uttalar dock att en öppning av obligationsmarknaden för nya emittenter bör ske med försiktighet. *Kammarrätten i Göteborg* uttalar viss oro för att bankerna kommer att utsättas för skadlig konkurrens. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* efterlyser regler av konsumentskyddskaraktär och *Stadshypotekskassan* förespråkar viss kontroll av obligationsutgivningen. *Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB* motsätter sig att t.ex. finansbolag med riskfylld utlåning får möjlighet att utan begränsningar ge ut långfristiga obligationer. *HSB:s Riksförbund* intar samma hållning som SBAB. *SABO Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* hävdar att bolag som koncentrerar sin verksamhet till för samhället angelägna finansieringsverksamheter bör erhålla speciella rättigheter i utbyte mot att de uppfyller vissa krav.

Skälen för mitt förslag: Kreditaktiebolag har enligt 1 § kreditaktiebolagslagen rätt att ge ut obligationer. En motsvarande bestämmelse finns inte för finansbolagen. Dessa finansierar i stället sin verksamhet på penningmarknaden genom att ge ut enkla skuldebrev med kort löptid i form av finansbolagsreverser, marknadsbevis och finansväxlar eller genom att utnyttja checkräkningskredit hos bank. Detta för med sig att finansbolagen måste finansiera såväl kort som lång utlåning med kortfristig upplåning. Obligationsmarknaden har förbehållits kreditaktiebolagen eftersom dessa är specialiserade på långfristig kreditgivning.

En bärande tanke bakom den pågående översynen av lagstiftningen för de finansiella marknaderna är att de olika grupperna av institut i ökad utsträckning skall kunna konkurrera med varandra på så likartade villkor som möjligt. Det innebär bl.a. att den strikta uppdelning på kort- resp. långfristig finansiering som på olika sätt föreligger i lag och praxis bör mjukas upp eller avskaffas. Det var en av utgångspunkterna för KMKs arbete. Ändringar på detta område framstår också som en följdriktig anpassning till den faktiska utvecklingen med mer obestämda gränser mellan kort och lång marknad. Jag har tidigare (avsnitt 3.4.4) redogjort för mitt förslag att ta bort reglerna om tids- och beloppsbegränsningar vad gäller en banks rätt till obligationsutgivning. I prop. 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m. föreslås att förbudet för fondkommissionsbolag att ta upp lån för verksamheten genom att ge ut obligationer, förlagslån eller andra förskrivningar som är avsedda för den allmänna rörelsen upphävs. Det förtjänar att påpekas att, eftersom det inte finns något allmänt förbud mot att emittera obligationer, t.ex. ett industriföretag är oförhindrat att finansiera sin verksamhet på detta sätt.

Mot denna bakgrund är därför frågan närmast om finansbolagen redan nu bör få rätt att ge ut obligationer eller om detta bör genomföras i samband med den gemensamma lagstiftning för de nuvarande finansbolagen och kreditaktiebolagen som jag anmält i det föregående (avsnitt 3.6.1).

Flera skäl talar enligt min mening för att redan nu ge finansbolagen tillgång till en bredare upplåningsmarknad. Det framstår som rimligt att finansbolag, banker och värdepappersbolag får tillgång till obligationsmarknaden på samma villkor från samma tidpunkt. I den pågående strukturanpassningen kan det också vara av värde att nya spelregler klargörs i ett så tidigt skede som möjligt. Vidare kan det inte uteslutas att de ansträngda förhållandena på kreditmarknaden även framöver kan leda till onödiga blockeringar av verksamheten om inte finansbolagen har tillgång till långfristig finansiering. En sådan möjlighet leder också till att finansbolagen kan anpassa villkoren för upp- och utlåning på ett mer ändamålsenligt sätt. Finansbolagen kan i förhållande till kreditinstitut med andra finansieringsmöjligheter för närvarande sägas befinna sig i en ogynnsam konkurrenssituation. I sin tur kan detta leda till ur allmän synpunkt oönskade, destabiliserande effekter på kreditmarknaden.

Marknadens förtroende för ett bolags soliditet och betalningsförmåga är och bör vara avgörande för finansieringsmöjligheterna. Obligationsmarknadens funktion bygger i själva verket på att ett betydande förtroende för

aktörerna måste finnas. Det finns skäl att anta – inte minst mot bakgrund av händelserna på finansmarknaden under hösten 1990 – att ett finansbolags ekonomi kommer att bli föremål för en genomgripande analys i samband med ett emissionsförfarande. Detta kommer att lämna nyttiga bidrag till en sund utveckling på finansmarknaden.

Finansbolag bör därför, på sätt som nu gäller för kreditaktiebolag och som enligt regeringens förslag skall gälla även för värdepappersbolag, få rätt att ge ut obligationer.

KMKs förslag om gemensam lagstiftning för finansbolag och kreditaktiebolag övervägs, som jag tidigare nämnt, inom finansdepartementet. I avvaktan på ställningstagandet på detta område bör dock gränsdragningen mellan de två slagen av kreditinstitut i annat avseende än rätten att ge ut fordringsbevis avsedda för allmän omsättning upprätthållas. Institut som bedriver finansieringsverksamhet med företrädesvis blandad inriktning och varierande säkerheter bör sålunda endast få arbeta som finansbolag. Det kan erinras om att finansbolag i motsats till kreditaktiebolag f. n. är föremål för kassakrav. För godkännande av nya bolag enligt kreditaktiebolagslagen är det bl. a. av detta skäl angeläget att ett sådant bolags verksamhet företrädesvis avser finansiering av standardiserad natur och att denna verksamhetsinriktning framgår av bolagsordningen.

3.6.4 Vitesförfarande

Mitt förslag: Bestämmelsen om straff för den som obehörigen driver finansieringsverksamhet utmönstras och ersätts med ett vitesförfarande.

KMK anser att straffbestämmelser erfordras. Kommittén föreslår bl. a. att det i den av kommittén föreslagna kapitalmarknadslagen skall tas in en bestämmelse som stadgar böter eller fängelse för den som utan tillstånd uppsåtligen driver tillståndpliktig verksamhet.

Remissinstanserna: Få remissinstanser yttrar sig särskilt i frågan. *Bankinspektionen* delar i huvudsak KMKs synsätt. *Försäkringsinspektionen* liksom *riksåklagaren* förespråkar däremot att straffbestämmelserna utgår och ersätts av ett vitesförfarande. Riksåklagaren menar att andra sanktionsformer än straff är effektivare, allra helst som bankinspektionens tillsyn ger goda möjligheter till snabba och effektiva tillrättalägganden av missförhållanden.

Skälen för mitt förslag: Enligt 27 § lagen (1988:606) om finansbolag skall den som driver tillståndspliktig finansieringsverksamhet utan tillstånd dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Straffsanktionen inflöt i lagstiftningen i samband med att kravet på auktorisation för finansbolag infördes. Bestämmelsen utformades efter förebild från BRL.

Som framgått tidigare (avsnitt 3.4.1) föreslår jag att den nuvarande regeln om straff för den som driver bankrörelse utan tillstånd skall ersättas med en möjlighet för bankinspektionen att vid vite förelägga den som utan

tillstånd driver inlåningsverksamhet att upphöra med verksamheten. Skälen för det förslaget gör sig gällande också när det gäller ingripanden mot den som utan tillstånd driver sådan verksamhet som omfattas av finansbolagslagen. Jag föreslår alltså att nuvarande straffregel i finansbolagslagen byts ut mot regler om ett vitesförfarande.

3.7 Övertagande av del av en central föreningsbanks rörelse

3.7.1 Bakgrund

Sveriges Föreningsbankers Förbund (SFF) har i en framställning till finansdepartementet den 11 januari 1991 hemställt om bl. a. ändring i 10 kap. 8 § föreningsbankslagen (1987:620) för att göra det möjligt för en lokal föreningsbank att ta över del av en central föreningsbanks rörelse. Ändringen föranleds av ett inom föreningsbanksrörelsen fattat principbeslut att de nuvarande tolv centrala föreningsbankerna skall sammanföras till en enda riksomfattande central föreningsbank. Till stöd för sin framställning har SFF anfört bl. a. följande.

Av de tolv centrala föreningsbankerna har elva en enhetlig organisationsform bestående av central föreningsbank med anslutna lokala föreningsbanker. Till de senare är de enskilda medlemmarna anslutna. I en av de centrala bankerna, Mälarprovinsernas Föreningsbank (MÄL), tillämpas med stöd av lagstiftningen sedan 1960-talet en annan organisationsmodell, s k tvåledsorganisation. Denna organisationsform kännetecknas av att lokala föreningsbanker saknas, vilket innebär att medlemmarna är anslutna direkt till den centrala banken.

En förutsättning för att den nya banken skall bli rationell är att den får en enhetlig medlemsstruktur. Detta blir inte fallet om MÄL i oförändrat skick skulle ingå i fusionen. Man skulle då få en medlemskader bestående av ca 350 lokala banker, härrörande från de elva centrala bankerna som har en likartad organisation samt ca 58 000 enskilda medlemmar som nu är direktanslutna till MÄL, ett förhållande som givetvis inte är tillfredsställande.

För att uppnå formell likställighet med övriga centrala banker krävs att man inom MÄLs verksamhetsområde bildar en eller flera lokala föreningsbanker. Till denna eller dessa överföres de tillgångar, skulder och delar av fonderna som skall eller bör tillkomma lokal föreningsbank. Likaledes skall givetvis även de enskilda medlemmarna i MÄLs centrala föreningsbank överföras till vederbörlig lokal bank.

Det lagrum som i detta sammanhang är aktuellt är 10 kap 8 § FBL, Övertagande av del av annan föreningsbanks rörelse.

I motsats till vad som gäller vid fusion enligt 1 och 2 §§ reglerar inte 8 § frågan om överförande av medlemskapen till den övertagande banken. Detta får närmast ses som ett förbiseende vid lagens tillkomst. Kravet på medlemskap för person som önskar erhålla kredit har alltid varit en central princip inom jordbrukskasse-föreningsbanksrörelsen. Lagstadgandet härom är visserligen numera avskaffat men kravet kvarstår ändå fullt ut genom stadgebestämmelse.

I det aktuella fallet gäller det alltså att överföra ca 58 000 medlemmar i central föreningsbank till en eller flera lokala banker. Att införskaffa nya

inträdesansökningar från alla dessa medlemmar är i praktiken omöjligt. Förbundet hemställer därför om ett sådant tillägg till 10 kap 8 § FBL att ett övertagande av del av annan föreningsbanks rörelse även innefattar medlemskapet för berörda. Det bör påpekas att lagändringen är nödvändig inte bara för den nu aktuella situationen utan har betydelse vid varje framtida förändring av rörelsens struktur i de fall fusionsinstitutet inte kommer till användning.

Föreningsbankerna arbetar med likalydande stadgar över hela fältet. Medlemmarnas rättigheter är därför desamma oavsett vilken föreningsbank vederbörande tillhör. Inte desto mindre bör medlem genom uttryckligt stadgande i paragrafen tillförsäkras en liknande rätt till utträde som tillkommer medlem som inte samtyckt till fusion enligt 10 kap 3 § andra stycket FBL.

Ändringen av Mälarprovinsernas Föreningsbanks organisation ingår som ett förberedande och grundläggande moment för den riksomfattande fusion som är avsedd att genomföras under 1991 och med avsett formellt ikraftträdande 1992-01-01.

Framställningen har remissbehandlats såvitt avser den föreslagna ändringen av 10 kap. 8 § föreningsbankslagen. Därvid har *bankinspektionen, konsumentverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, näringsfrihetsombudsmannen, Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Svenska Bankmannaförbundet* beretts tillfälle att avge yttrande.

3.7.2 Ändring i föreningsbankslagen

Mitt förslag: En lokal föreningsbank får ta över del av en central föreningsbanks rörelse. De berörda medlemmarna skall skriftligen underrättas om till vilken bank deras medlemskap avses föras över. Är en medlem inte nöjd med beskedet har han rätt att att få sitt medlemskap överfört till någon annan lokal föreningsbank eller att utträda ur banken.

Sveriges Föreningsbankers Förbunds förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig över framställningen har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Bankinspektionen* har förutsatt att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen vid prövningen av tillståndsärendet ser till att en lokal föreningsbank vid förvärv av del av en central föreningsbanks rörelse inte förvärvar sådan egendom som den annars inte får förvärva.

Skälen för mitt förslag: Den fusion av centrala föreningsbanker som planeras kan i allt väsentligt genomföras med tillämpning av gällande föreningsbankslag. För att uppnå en enhetlig struktur i den centrala föreningsbank som skall finnas efter fusionen är det rimligt att Mälarprovin-

sernas Föreningsbank kan omorganiseras på sätt som föreslagits innan eller i samband med fusionens genomförande. En lokal föreningsbank kan enligt gällande rätt inte överta del av en central föreningsbanks rörelse. En ändring av föreningsbankslagen som gör detta möjligt är därför nödvändig.

Bestämmelsen bör utformas så att den får generell karaktär. Den bör ses som ett medel för att en enhetlig och hanterlig organisation inom föreningsbankerna skall kunna genomföras. I 10 kap. föreningsbankslagen bör därför föras in en ny paragraf benämnd 8 a §.

Ett par följdfrågor uppkommer.

Som bankinspektionen uppmärksammat föreligger i banklagstiftningen inte överensstämmelse mellan vilken egendom som en lokal föreningsbank resp. en central föreningsbank får förvärva. Det bör därför ankomma på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen att vid prövningen av tillståndsärendet se till att den lokala föreningsbanken inte förvärvar egendom som banken inte får förvärva. Någon särskild lagbestämmelse om detta behövs dock inte.

Vidare bör medlemmarnas ställning vid överlåtelsen regleras. Någon bestämmelse med angivande av enligt vilken princip medlemskapet skall föras över till den lokala föreningsbanken är inte nödvändig. Den frågan bör i det enskilda fallet få sin naturliga lösning genom medlemmens hemvist, näringsverksamhet eller annan anknytning till visst område. Det bör därför överlämnas till banken att besluta om till vilken lokal föreningsbank medlemskapet skall föras över. Däremot bör det krävas att medlemmen får möjlighet att ta ställning till om han accepterar det beslutet. Om han inte gör det bör han ha möjlighet att få sitt medlemskap överfört till en annan lokal föreningsbank som han anvisar eller säga upp sig till utträde ur föreningsbanken. Väljer medlemmen att utträda bör hans rätt till återbetalning av medlemsinsatser inte kunna begränsas i stadgarna. En följdändring bör därför göras i 4 kap. 1 § föreningsbankslagen. Uppsägningstiden bör vara densamma som i fusionsfallet, vilket innebär att medlemmen — oavsett vad som gäller enligt stadgarna — har rätt att utträda ur banken vid utgången av det räkenskapsår som infaller näst efter en månad efter uppsägningen (7 kap. 15 § tredje stycket föreningsbankslagen). Detta medför behov av följdändringar i 3 kap. 4 och 5 §§ föreningsbankslagen.

Det skulle kunna hävdas att beslut om en överlåtelse av det nu aktuella slaget — där det helt övervägande antalet medlemmar i en central föreningsbank fördelas på ett antal lokala föreningsbanker — är av lika ingripande natur som exempelvis ett beslut om fusion med en annan bank och att därför samma krav på beslut på föreningsbankstämma med kvalificerad majoritet osv. borde ställas upp. Ett sådant synsätt skulle emellertid inte kunna gälla alla fall då en lokal föreningsbank övertar en del av en central föreningsbanks rörelse. Det skulle i så fall vara nödvändigt att i lagstiftningen behandla olika sådana fall på olika sätt. Jag har inte funnit skäl att gå in på en sådan uppdelning. Medlemmarnas intressen blir enligt min mening tillräckligt väl tillvaratagna genom de nyss beskrivna reglerna om rätt till utträde ur banken och rätt att få ut medlemsinsatsen.

Som framgått är avsikten att de nuvarande medlemskapen i Mälar-

provinsernas Föreningsbank skall föras över till tre nybildade lokala föreningsbanker som skall vara medlemmar i den centrala föreningsbanken. Enligt 2 kap. 1 § föreningsbankslagen skall en föreningsbank ha minst tjugo medlemmar. I en central föreningsbank får antalet medlemmar vara lägre, om minst fem medlemmar är lokala föreningsbanker. Om antalet medlemmar går ned under det lägsta antal som föreskrivs i 2 kap. 1 §, skall styrelsen snarast möjligt till föreningsbanksstämman hänskjuta frågan huruvida föreningsbanken skall träda i likvidation (9 kap. 2 §). En central föreningsbank bör således vid överlåtelse av del av sin rörelse till lokal föreningsbank bevaka att antalet medlemmar inte går ner under det minimiantal som anges i lagen.

På motsvarande sätt som anges i 10 kap. 8 § andra stycket bör bankinspektionen kunna medge att den överlåtande föreningsbankens reservfond sätts ned med skäligt belopp. Med hänsyn till sättet att bestämma kapitalbas och kapitalkrav för central föreningsbank saknar frågan praktisk betydelse när överlåtelse sker till en lokal föreningsbank som är ansluten till den centrala föreningsbanken. Om överlåtelse sker till en lokal föreningsbank som är ansluten till en annan central föreningsbank, bör emellertid möjlighet till nedsättning av den överlåtande bankens reservfond finnas.

3.8 Ekonomiska effekter av mitt förslag

Mina här framlagda förslag innebär att en del av de nuvarande ansvarsreglerna ersätts med ett vitesförfarande, som ger bankinspektionen rätt att förena ett föreläggande med vite. Sådant vite döms ut av länsrätt. Vidare föreslås att bankinspektionens beslut skall kunna överklagas till kammarrätt i stället som enligt gällande rätt till regeringen. Dessa lagändringar torde medföra endast ringa ökning i förvaltningsdomstolarnas arbetsbelastning varför inga ytterligare resurser erfordras. Avskaffandet av straffsanktioner bör i viss mån också avlasta de allmänna domstplarna.

Inspektionsmyndigheterna åläggs enligt förslaget nya uppgifter. Frågan i vad mån detta skall föranleda att myndigheterna skall tillföras ytterligare resurser får prövas i budgetprocessen.

3.9 Ikraftträdande

Mitt förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1991. Särskilda övergångsregler bör införas med hänsyn till att lagändringarna i vissa delar har anknytning till lagstiftning om skatteutjämningsreserv och uppskovsbelopp som tillämpas första gången vid 1992 års taxering.

Skälen för mitt förslag: Endast vad gäller departementspromemorian Branschglidning i den finansiella sektorn har vissa remissinstanser haft erinringar beträffande tidpunkten för ikraftträdande, den 1 juli 1991.

Erinringarna grundas främst på dessa remissinstansers ståndpunkter i fråga om tillsyn och tillsynsfrågornas behandling.

I enlighet med vad jag anfört i avsnitt 3.5.6 anser jag inte att tillsynsfrågorna hindrar att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1991. Inte heller i övrigt finns det anledning att senarelägga tidpunkten för ikraftträdandet av lagändringarna avseende branschglidningen. Även övriga lagändringar bör träda i kraft den 1 juli 1991.

Som beskrivits i avsnitt 3.5.5 har begränsningsregeln för skadeförsäkringsbolags förvärv av aktier i finansiella företag till viss del anknutits till skatteutjämningsreserven (surven) och uppskovsbeloppet. Lagstiftningen avseende surv och uppskovsbelopp trädde i kraft den 1 juli 1990 men tillämpas första gången vid 1992 års taxering. För perioden den 1 juli – 31 december 1991 bör skadeförsäkringsbolagen genom en övergångsbestämmelse ges motsvarande förvärvsutrymme som kommer att gälla fr. o. m. den 1 januari 1992. För detta ändamål bör 70 % av värderegleringsreserven räknas in i begränsningsregelns ram under den aktuella perioden.

Den 1 mars 1991 trädde vissa ändringar i kapitaltäckningsreglerna för banker, kreditaktiebolag och finansbolag i kraft (prop. 1990/91:40, NU16, rskr. 85, SFS 1990:1306, 1990:1308, 1990:1310). Ändringarna föranleddes främst av att obeskattade reserver, bl. a. värderegleringsreserver, skall återföras till beskattning och att avsättningar till surv skall kunna göras. Med hänsyn till att kapitaltäckningsreglerna, såsom de lyder sedan den 1 mars 1991, skall tillämpas tidigast vid 1992 års taxering är övergångsbestämmelserna till nyss nämnda lagändringar alltjämt gällande. Övergångsbestämmelserna till de lagändringar jag nu föreslår bör utformas på ett sådant sätt att övergångsbestämmelserna till de tidigare lagändringarna inte utsläcks.

Som tidigare nämnts (avsnitt 1) föreslås i prop. 1990/91:142 att en ny lag om värdepappersrörelse skall ersätta bl. a. fondkommissionslagen. Den föreslagna lagen, vars kapitaltäckningsregler är identiska med fondkommissionslagens, föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. De ändringar som jag nu föreslår i 5 kap. 3 § förslaget till lag om värdepappersrörelse kräver därför inga särskilda övergångsregler.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617),
2. lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618),
3. lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620),
4. lag om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag,
5. lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket,
6. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
7. lag om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag,
8. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank samt

9. lag om ändring i lagen (1991:000) om värdepappersrörelse.

Samråd har skett med chefen för industridepartementet beträffande lagförslaget 5.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

1 kap. 5 §

Sveriges investeringsbank AB förvärvades år 1989 av Nordbanken. En viss del av bolagets verksamhet lades över till SIB Invest AB. Investeringsbankens firma ändrades den 1 september samma år till PK Företagskredit AB och ett år senare till Nordbanken Företagskredit AB. I uppräkningen av de företag som i sin firma får använda ordet bank har Sveriges investeringsbank aktiebolag tagits bort.

2 kap. 1 §

Bankverksamhetsbegreppet bestäms liksom tidigare i 2 kap. BRL. Definitionen i 1 § utgör den grundläggande bestämmelsen.

Av *första stycket* framgår att inlåning på räkning från allmänheten är bankernas centrala verksamhet. Med tillstånd att driva bankverksamhet följer en skyldighet att ta emot inlåning.

Skyldigheten att ta emot inlåning är emellertid inte absolut. Det är självklart att banken inte skall ta emot inlåning under sådana omständigheter att det skulle innebära att en företrädare för banken gjorde sig skyldig till brott, t.ex. häleri. Inte heller skall banken anses skyldig att ta emot inlåning om den därmed på annat sätt, utan att bankens företrädare begår någon straffbar gärning, skulle underlätta eller dölja eller på annat sätt medverka till en kunds brottsliga förfarande. Vidare kan det i enstaka fall vara befogat att en bank vägrar en enskild kund att ha ett inlåningskonto i banken, t.ex. om kunden genom missbruk av ett tidigare konto eller på annat sätt har uppträtt på ett ohederligt sätt mot banken.

Inlåningsverksamheten är det för bankerna utmärkande och specifika i förhållande till övriga institut på kreditmarknaden. Att bankerna också har en ensamrätt att ta emot inlåning framgår redan av 1 kap. 2 § BRL, där bankrörelse definieras som verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank allmänt använder. Enligt den nya bestämmelsen i 7 kap. 18 § BRL kan bankinspektionen förelägga den som obehörigen driver inlåningsverksamhet att upphöra med detta och förena föreläggandet med vite. Hur inlåningsbegreppet skall tolkas har utvecklats i allmänmotiveringen (avsnitt 3.4.1).

Någon skyldighet att tillhandahålla andra tjänster än inlåning åvilar inte en bank. Utöver inlåningsverksamhet får bankerna emellertid enligt *andra stycket* bedriva finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet, om verksamheten är förenlig med inlåning. *Finansieringsverksamhet* inne-

fattar kreditgivning, ställande av garanti för kredit och annan medverkan vid finansiering av annan än egen verksamhet. I begreppet finansieringsverksamhet ingår således utlåning, som kan sägas vara den mest renodlade formen av finansieringsverksamhet. Verksamheten måste vara förenlig med inlåningen för att få bedrivas i en bank. Däri ligger bl. a. att finansieringsverksamheten inte får äventyra de intressen som banken har att tillvarata i sin inlåningsverksamhet, främst insättarintresset. En bank får således inte engagera sig i finansieringsformer som innebär ett så stort risktagande att banken inte kan trygga insättarnas medel.

Factoring och leasing av lös egendom är de finansieringsformer som varit särpräglande för finansbolagens verksamhet. Med det allmänna begreppet finansieringsverksamhet kommer factoring och leasing av lös egendom att falla inom den tillåtna verksamhetsramen även för banker. *Factoring* innebär att ett säljande företag med utnyttjande av sina fakturor får betalt för sina kundfordringar av finansbolaget eller banken inom en viss ram. Beloppet uppgår till mellan sjuttio och nittio procent av de överlåtna fakturornas värde. Resterande del utgör bl. a. ersättning till finansbolaget eller banken. De olika formerna av factoring – fakturabelåning, fakturaköp och fakturagaranti – innehåller alla en bedömning av en fordrings belåningsvärde och den kreditrisk som är förbunden med fordringen.

När det gäller *leasing av lös egendom* finns två huvudtyper – finansiell och operationell leasing. Den senare formen avser korttidshyra av lös egendom i regel i förening med ett åtagande om service eller underhåll och ett ansvar för uthyrningsobjektets kvalitet. Denna form av leasing innehåller således inslag som knappast kan hänföras till finansiell verksamhet, varför den inte bör förekomma i bankerna. Vid finansiell leasing däremot är finansieringsmomentet den centrala delen. Regelsystemet för denna form av leasing är i allt väsentligt internationellt vedertaget. Tjänsten innebär att leasegivaren (finansbolaget eller banken) köper in utrustning som anvisats av leasetagaren. Utrustningen ägs av leasegivaren medan nyttjanderätten genom ett leasingavtal upplåts till leasetagaren under en viss tid. Avtalet är i princip ouppsägbart men kan förlängas efter avtalstidens utgång. Leasetagaren har då ofta också en möjlighet att förvärva objektet. Vid finansiell leasing friskriver sig leasegivaren regelmässigt från ansvar för leasingobjektets fel eller brist, funktion, prestanda och lämplighet. Möjligheten till friskrivning från ansvar i denna del är avgörande för att en bank skall kunna medverka i en finansiering genom leasing. Genom ändringen i 4 § får banken möjlighet att formellt förvärva den egendom som krävs för att genomföra leasingaffärer.

Sale-and-lease-back av fast egendom bör som anförts i allmänmotiveringen tills vidare inte förekomma i bank.

Till finansieringsverksamhet i vid bemärkelse bör också hänföras den typ av förvärv av fordringar som avses i 3 § – som nu föreslås bli upphävd – och detta även om fordringen inte ursprungligen grundas på ett låneavtal. Det är tillräckligt att banken skulle ha kunnat bevilja en kredit som motsvarar den förvärvade fordringen. Möjlighet finns alltså att under

denna förutsättning ta över exempelvis export- och importfordringar och enkla växelfordringar.

För att *annan finansiell verksamhet* än finansieringsverksamhet skall vara tillåten för bank krävs också att den är förenlig med inlåning. Ett exempel på sådan verksamhet är värdepappersrörelse, som enligt propositionen (1990/91:142) om handel och tjänster på värdepappersmarknaden, m.m. kan utgöras av fem olika verksamheter, vilka samtliga kräver särskilt tillstånd, även för en bank. Dessa utgör handel för annans räkning i eget namn, förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument, handel för egen räkning, förvaltning av annans finansiella instrument samt medverkan vid emission av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument, som är riktade till en öppen krets. Till annan finansiell verksamhet hör också bankens förvärv för egen räkning av och handel med obligationer och andra fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Hit kan också räknas notariatrörelse, betalningsförmedling, valutaaffärer och företagsservice.

En bank får slutligen utöver inlåning, finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet bedriva *verksamhet som har ett nära samband med övrig verksamhet*. Här avses bistånd till kunder i vissa serviceinriktade tjänster som banken driver för eget behov såsom t.ex. revisionsverksamhet, redovisningsverksamhet och värdetransporter. Boutredningsuppdrag och tillhandahållande av bankfack är andra exempel på icke finansiell verksamhet som en bank får bedriva.

I paragrafens *fjärde stycke* finns en bestämmelse som ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen möjlighet att vid behov närmare precisera den för bank tillåtna verksamheten.

2 kap. 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om den egendom som en bank får förvärva för bankverksamhetens bedrivande.

Genom den nya bestämmelsen i 1 § blir det möjligt för banken att ägna sig åt finansiell leasing av lös egendom i själva banken. Ett leasingavtal förutsätter att leasegivaren är ägare till den uthyrda egendomen.

Förevarande paragraf har därför försetts med en ny punkt 5 vari en bank tillåts förvärva egendom som avses bli föremål för leasingavtal.

2 kap. 6 §

I paragrafen har införts ett nytt *sista stycke* där en hänvisning görs till 6 a §.

2 kap. 6 a §

Genom paragrafen, som är ny, utvidgas bankers möjligheter att göra organisationsförvärv till att omfatta även försäkringsföretag. Hit bör också räknas sådana företag av holdingbolagstyp som äger aktier eller andelar i försäkringsföretag. I det till lagrådet remitterade protokollet angavs att det skulle vara fråga om bolag som var *moderbolag* till försäkringsföretag. I

enlighet med vad som skall gälla när det är fråga om en banks direktägande i försäkringsföretag bör dock inte krävas att det skall föreligga ett koncernaförhållande mellan holdingbolaget och försäkringsföretaget. Däremot krävs det att holdingbolagets innehav av aktier och andelar i försäkringsföretag genomgående har organisationskaraktär och att holdingbolaget har aktier och andelar bara i sådana företag som banken får direktäga. En bank får alltså inte med stöd av denna paragraf förvärva aktier eller andelar i företag som gör placeringsförvärv i t. ex. försäkringsföretag.

Beträffande situationen att även en bank ingår i holdingbolagskoncernen hänvisas till avsnitt 3.5.2 och specialmotiveringen till 1 kap. 4 § BAL. Andra organisationsförvärv behandlas liksom tidigare i 6 §. I den paragrafen föreslås inte någon ändring, bortsett från en hänvisning till förevarande paragraf.

Förvärv av försäkringsföretag kräver tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen. I prövningen skall inräknas också sådana aktier i samma företag som banken kan inneha med stöd av 15 a §.

För tillstånd enligt paragrafen krävs att det är fråga om förvärv av organisationsaktier. Det förutsätts således att det ligger organisatoriska motiv och en långsiktig affärsstrategi bakom förvärvet. I princip är inte förvärvets storlek bestämmande för tillståndsprövningen. Det är emellertid naturligt att ju större andel av aktierna eller andelarna som förvärvas desto starkare blir presumtionen för att det är fråga om ett organisatoriskt betingat förvärv. Om förvärvet konstituerar ett koncernförhållande skall innehavet normalt anses vara ett organisationsförvärv. Detsamma gäller om banken och ett annat företag vardera äger hälften av ett försäkringsbolag och ägarföretagen endast har *gemensam* beslutanderätt (s. k. 50/50-bolag). Samma bedömning bör också göras om banken utövar ägandet tillsammans med fler än ett företag, men i övrigt under motsvarande förutsättningar som beträffande 50/50-bolag.

Ju mindre andel som förvärvas desto mer krävs av banken i fråga om redovisning av omständigheter som innebär att förvärvet kan anses vara betingat av organisatoriska skäl. Exempel på sådana omständigheter kan vara olika typer av samarbetsavtal eller avtal som ger banken större inflytande än vad storleken på aktieinnehavet utvisar. Ett förhållandevis litet aktieförvärv kan utgöra ett led i ett större successivt förvärv. Dessutom kan även förvärv av en mindre andel i ett stort företag ibland ge ett betydande inflytande och därmed anses utgöra organisationsförvärv.

Tillståndsprövningen bör normalt inte omfatta förvärvets lämplighet ur företagsekonomisk synpunkt. Om ett planerat förvärv skulle grundas på uppenbara missbedömningar eller felkalkyler, måste detta dock rimligen beaktas vid tillståndsprövningen. I normala fall torde emellertid sådana frågor klaras ut vid underhandskontakter som föregår ett slutligt avgörande av ett tillståndsärende.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.1) berörs frågan om koncentration på marknaden till följd av koncernbildningar. Frågan är komplicerad och kan betraktas från såväl nationella som internationella utgångspunkter. Det kan uppstå behov att behandla frågan i större sammanhang. Inom

ramen för ett enskilt tillståndsärende bör emellertid eventuella koncentrationstendenser i regel inte ha någon avgörande betydelse. Det är emellertid tänkbart att en tilltänkt koncernbildning blir så dominerande att den allvarligt försämrar den rådande konkurrenssituationen och marknadens funktionssätt i övrigt. Tillståndsprövningen bör omfatta sådana särskilda förhållanden. Det är naturligt att tillståndsmyndigheten i ett sådant fall inhämtar NOs yttrande.

2 kap. 8 §

I paragrafen regleras de förutsättningar under vilka en bank får förvärva egendom för skyddande av fordran. I *första stycket* har en ändring gjorts för att möjliggöra för banken att köpa bl. a. egendom som är utmätt även på andra marknadsplatser än som anges i den nuvarande lydelsen. Förslaget överensstämmer med vad som i denna del föreslås i 3 kap. 2 § förslaget till lag om värdepappersrörelse.

2 kap. 9 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkningen av banks kapitalbas. I och med att banker får rätt att ägna sig åt finansiell leasing bör bankerna, på samma sätt som finansbolagen, ha rätt att i det primära kapitalet inräkna 70% av eventuell överavskrivning på leasingobjekt. En bestämmelse härom har tagits in i *andra stycket*.

I *sista stycket* föreslås att avräkning skall göras från det primära och supplementära kapitalet för banks tillskott också till företag som driver försäkringsverksamhet.

Grunden för avräkningsregeln är att det kapital som skall hållas till skydd för bankens verksamhet inte samtidigt får utgöra riskkapital i ett annat kreditinstitut. Genom det konsoliderade kapitalkravet uppnås samma syfte beträffande en banks tillskott till företag inom samma koncern. I den allmänna motiveringen har emellertid konstaterats att försäkringsbolag som ingår i bankkoncern bör undantas från den konsoliderade kapitaltäckningen. Mot denna bakgrund föreslås att avräkning av tillskott till ett försäkringsbolag skall göras även om försäkringsbolaget ingår i samma koncern som banken.

En särskild situation uppstår om en bank skjuter till aktiekapital till ett försäkringsbolag som är dotterföretag till banken och försäkringsbolaget i sin tur är moderbolag till ett finansiellt företag enligt den föreslagna förvärvsbestämmelsen i 7 kap. 17 a § FRL, t. ex ett finansbolag. Som nämnts bör försäkringsbolaget undantas från den konsoliderade kapitaltäckningen. Något undantag skall dock inte göras för finansbolaget. En konsekvent tillämpning av den konsoliderade kapitaltäckningen innebär då att den del av tillskottet som motsvarar värdet av försäkringsbolagets aktier i finansbolaget inte skall avräknas från bankens kapitalbas. För att komma till rätta med denna situation föreskrivs att avräkning inte skall göras för tillskott *som belöper på* företag som omfattas av bestämmelserna om konsoliderat kapitalkrav.

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 5 § BAL blir avräkningsregeln i förevarande paragraf tillämplig även för det fall moderföretaget är ett holdingbolag.

2 kap. 10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkning av kapitalkravet för bank.

Enligt bestämmelserna i *andra stycket* undantas från kapitalkravsberäkningen för närvarande bl. a. fordringar mot ett företag som ingår i samma koncern som banken. Genom reglerna om konsoliderad kapitaltäckning tillgodoses att koncernen i dess helhet uppfyller kravet enligt 9 §, och det saknas anledning att föreskriva kapitaltäckning för interna fordringar inom koncernen. Detsamma gäller för fordringar som banken har mot någon utomstående men som har garanterats av ett annat företag inom koncernen. En sådan fordran kommer istället att kräva kapitaltäckning av det företag som ställt ut garantin.

De ändringar som nu görs föranleds av att ett försäkringsbolag och vissa av dess dotterföretag inom en koncern, i kapitaltäckningshänseende, skall behandlas som om de inte ingår i koncernen och således inte omfattas av det konsoliderade kapitalkravet. Syftet är att det skall krävas kapitaltäckning för fordringar mot eller garanterade av försäkringsbolaget, eftersom försäkringsbolaget inte omfattas av den konsoliderade kapitaltäckningen.

Bstämmelserna i *fjärde stycket* om hur placeringar skall värderas har justerats med hänsyn till att bankerna skall få ägna sig åt finasiell leasing.

2 kap. 11 §

I paragrafen regleras det konsoliderade kapitalkravet. I *andra stycket* införs en begränsning av regeln om avräkning av goodwill från det primära kapitalet. Någon avräkning skall inte göras för goodwill som belöper på de koncernföretag som inte omfattas av det konsoliderade kapitalkravet, dvs. försäkringsföretagen och vissa av dessas dotterföretag. Skälet är att det skulle uppstå en typ av dubbel belastning om det skulle krävas både avräkning enligt 9 a § sista stycket för tillskottet i ett försäkringsföretag och avräkning enligt förevarande paragraf för den goodwill som belöper på det företaget.

Enligt nuvarande lydelse av *tredje stycket* kan regeringen eller bankinspektionen i samband med att tillstånd ges till ett organisationsförvärv enligt 6 § bestämma att ett visst företag skall omfattas av den konsoliderade kapitaltäckningen trots att bankens ägarandel inte är så stor att banken är moderföretag till det andra företaget. Denna möjlighet utsträcks nu till att omfatta även organisationsförvärv enligt 6 a §. Om en bank förvärvar ett försäkringsbolag och försäkringsbolaget äger t. ex. 30 % av aktierna i ett finansbolag, kan det alltså bestämmas att jämväl finansbolaget skall ingå i den konsoliderade kapitaltäckningen på det sätt som anges i stycket.

Vidare införs ett nytt *fjärde stycke*, enligt vilket försäkringsbolag som ingår i koncernen inte skall omfattas av det konsoliderade kapitalkravet. I

stället skall som sagt avräkning för tillskott i försäkringsbolaget ske från bankens respektive holdingbolagets primära och supplementära kapital (se kommentaren till 9 a §). De nuvarande bestämmelserna innebär att koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med utgångspunkt från koncernbalansräkningen. Ändringen får till följd att ett försäkringsbolag – i fråga om kapitaltäckning – redovisningsmässigt skall behandlas som om det inte tillhör koncernen.

Sådana dotterföretag till försäkringsbolag som inte driver någon form av finansiell verksamhet omfattas inte heller av kapitaltäckningsreglerna. Detta innebär att även t. ex. bilverkstäder, företag som bedriver skadeförebyggande verksamhet samt företag inom hälso- och friskvårdsområdena skall undantas (se också vid 9 a §).

2 kap. 12 §

Regleringen av kassareserven har tagits bort. Kvar finns en allmän bestämmelse i *första stycket* om att bankerna skall hålla en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig betalningsberedskap och en möjlighet i *andra stycket* för regeringen eller bankinspektionen att meddela närmare föreskrifter om betalningsberedskapen.

2 kap. 14 och 15 §§

I paragraferna har lagts till ett sista stycke där en hänvisning görs till 15 a §.

2 kap. 15 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en banks möjligheter att förvärva aktier (s. k. placeringsaktier) i företag samt bevilja vinstandelslån och lån med efterställd betalningsrätt.

Det utrymme som får användas för dessa placeringar anges i *första stycket* till trettio procent av bankens kapitalbas. Hur kapitalbasen beräknas framgår av 9 a §. Bankens möjligheter att inneha aktier och andelar i fastighetsförvaltande bolag (4 §), s. k. organisationsaktier (6 och 6 a §§), aktier och andelar för skyddande av fordran (8 §) samt aktier för värdepappersrörelsen inkluderande emissionsverksamhet (4 kap. 2 och 3 §§ den föreslagna lagen om värdepappersrörelse) skall inte begränsas av den angivna ramen.

För att sprida de risker som kan vara förbundna med denna typ av placeringar föreskrivs i *andra stycket* att högst fem procent av den angivna ramen får användas för placeringar i ett enskilt företag. Från denna bestämmelse kan undantag inte medges.

Bestämmelsen i *tredje stycket* avser att begränsa en banks ägande i ett enskilt företag. Det bör emellertid finnas en möjlighet att överskrida den angivna gränsen om fem procent av röstetalet för samtliga aktier. En bank kan, som ett led i projektfinansiering i ett mindre företag, kombinera kreditgivning med aktieförvärv. Ett sådant innehav kan vara motiverat

under ett uppbyggnadsskede eller i övrigt under en övergångsperiod. För ett sådant fall kan bankinspektionen medge att denna femprocentsgräns överskrids. Det är viktigt att banken genom denna typ av finansiering inte ådrar sig ett bestående ansvar för verksamheten i företaget.

För att tillgodose önskemålen om riskspridning måste de angivna bestämmelserna gälla även för den koncern som banken eventuellt ingår i. I andra stycket anges därför att begränsningen till fem procent av ramen gäller för varje företag i koncernen. Inget företag i koncernen får alltså använda mer än fem procent av trettio procent av sin kapitalbas för engagemang i ett enskilt företag. Undantag görs bara för de försäkringsföretag som kan ingå i koncernen och för sådana dotterföretag till försäkringsföretagen som inte driver någon form av finansiell verksamhet, även om sådana dotterföretag sällan torde ha några aktieinnehav av här avsett slag.

Det bör observeras att de nu angivna bestämmelserna inte medför någon *rätt* för andra i koncernen ingående företag att förvärva placeringsaktier osv. Huruvida någon sådan rätt föreligger avgörs av de verksamhetsregler som gäller för företaget i fråga.

Även i tredje stycket har tagits in särskilda koncernregler. På samma sätt som gäller enligt försäkringsrörelselagen föreskrivs här att gränsen fem procent av röstetalet gäller för hela koncernen. Undantag görs dock för försäkringsföretag och dotterföretag till försäkringsföretag. Det bör observeras att detta undantag omfattar alla dotterföretag till försäkringsföretag, alltså även sådana som driver finansiell verksamhet. Skälet är att undantaget här har en annan karaktär, genom att det ger ett gemensamt placeringsutrymme för försäkringsföretagen och deras dotterföretag. För de syften som begränsningsregeln skall tillgodose spelar det inte någon roll hur innehavet är fördelat inom denna grupp av företag.

Försäkringsföretagen i koncernen kan tillsammans inneha upp till fem procent av röstetalet i ett enskilt företag utan att det inkräktar på övriga koncernföretags utrymme för innehav i samma företag. Om ett utländskt försäkringsföretag och dess dotterföretag skulle inneha t. ex. åtta procent av röstetalet i ett enskilt företag, innebär det emellertid att koncernen i övrigt kan förvärva ytterligare högst två procent av röstetalet. Ett utländskt försäkringsföretag som ingår i en svensk koncern tillsammans med en bank får emellertid aldrig inneha mer än tio procent av röstetalet, även om ett sådant innehav skulle vara tillåtet enligt de regler som gäller för företaget.

De gränser som satts upp i denna paragraf relateras till marknadsvärdet av innehavet. Bestämmelsen kan få den konsekvensen att en bank eller annat bolag i en bankkoncern genom kursförändringar, uppköp eller dylikt utan egen förskyllan kommer att överskrida någon av de angivna gränsvärdena. Banken eller bolaget måste då sälja aktier eller avveckla krediter till ett motsvarande belopp så att engagemanget ryms inom ramen. Avvecklingen skall ske så snart det är lämpligt. En bank bör därmed ha rätt att avvakta med försäljning av aktier under en period med fallande kurser för att undvika onödiga förluster. Om det är fråga om att avveckla en kredit måste hänsyn naturligtvis tas till det låntagande företaget.

2 kap. 16 §

I denna paragraf finns bestämmelsen om s.k. enhandskrediter. I *första stycket* har vissa ändringar gjorts i överensstämmelse med vad som föreslås i 3 kap. 7 § förslaget till lag om värdepappersrörelse.

Enligt ett nytt *andra stycke* gäller bestämmelsen även garantiförbindelser, som banken utfärdar.

I ett nytt *tredje stycke* får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen rätt att utfärda föreskrifter i detta avseende.

7 kap. 14 §

Enligt huvudregeln överklagas bankinspektionens beslut hos regeringen. I *andra stycket* hänvisas till vissa paragrafer (bl.a. den nya 18 §) där en annan instansordning föreskrivs.

7 kap. 18 §

Paragrafen är ny. Det är för närvarande straffbelagt att driva bankrörelse utan att vara berättigad till det. Bankinspektionen får nu enligt *första stycket* möjlighet att ingripa mot den som, utan att ha tillstånd till det, tar emot inlåning på räkning från allmänheten. Ett föreläggande att upphöra med verksamheten får förenas med vite.

Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätten i Stockholms län på ansökan av bankinspektionen. Förfarandet regleras i lagen (1985:206) om viten.

Om det är osäkert om en viss verksamhet skall anses omfattad av lagen eller ej får inspektionen enligt *andra stycket* i stället begära in upplysningar av den som bedriver verksamheten.

Om ett utländskt företag bedriver inlåningsverksamhet i Sverige utan tillstånd, ger tredje stycket möjlighet att rikta ett föreläggande inte bara mot det utländska företaget som sådant utan också mot den som är verksam här i landet för det utländska företagets räkning. En liknande bestämmelse finns i bl.a. 44 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Enligt *fjärde stycket* överklagas beslut enligt denna paragraf hos kammarrätten. En hänvisning till denna bestämmelse finns i 14 §.

9 kap. 1 §

Första stycket har tagits bort. I stället för denna straffbestämmelse har införts en bestämmelse om vitesförfarande i 7 kap 18 §.

5.2 Förslaget till lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618)

1 kap. 4 §

Den föreslagna ändringen i *första stycket* innebär att ett försäkringsbolags förvärv av aktiemajoriteten i en bank inte kommer att kräva dispens enligt

andra stycket. En grundtanke bakom dispensregeln i andra stycket är att bankens moderföretag inte i sin tur får vara dotterföretag. Avsikten har inte varit att denna ordning skall ändras i detta sammanhang. Därför har en regel införts i FRL som förhindrar ett försäkringsbolag som är dotterföretag att förvärva aktiemajoriteten i en bank (se 7 kap. 17 a § första stycket FRL).

1 kap. 5 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att den nu reglerar förhållandet när ett bankaktiebolag ingår i en koncern oavsett om moderbolaget är en bank eller inte. Härigenom har också tidigare praxis beträffande den s. k. banksmittan kodifierats. (se avsnitt 3.5.2)

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.2) bör försäkringsbolag undantas från dessa regler. Ett sådant undantag har tagits in i det nya *andra stycket*. Detsamma gäller dotterföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet. Andra koncernföretag än de nu nämnda, t. ex. ett finansbolag som är dotterföretag till ett försäkringsföretag, skall däremot fullt ut omfattas av de bestämmelser som anges i första stycket.

För försäkringsbolagens rörelse, tillsyn och ledning skall således endast FRLs bestämmelser gälla. Koncernbidrag från bank till försäkringsbolag skall dock kräva bankinspektionens medgivande. Bestämmelsen har flyttats till ett nytt tredje stycke för att den inte skall omfattas av undantaget i andra stycket. Den närmare innebörden av förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5.2.

4 kap. 2 §

I paragrafen finns bestämmelser om teckning av aktier vid nyemission mot betalning med pengar eller apportegendom. Hänvisning görs i första och andra styckena till 2 kap. 5 § BRL.

Genom en lagändring (1990:821) som trädde i kraft den 1 augusti 1990 upphävdes 2 kap. 5 § andra stycket BRL. Den i förevarande paragraf i *första stycket* intagna hänvisningen till den upphävda bestämmelsen har nu tagits bort. I *andra stycket* har en redaktionell följdändring gjorts.

5 kap. 1 och 17 §§

I dessa paragrafer har hänvisningarna till 2 kap. 20 § BRL, som nu föreslås upphävd, tagits bort.

5.3 Förslaget till lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620)

1 kap. 5 §

Det nya *andra stycket* har med endast redaktionella ändringar förts över från 2 kap. 20 § BRL.

3 kap. 4 och 5 §§

I de båda paragraferna har lagts till en hänvisning avseende situationen när en medlem begär utträde ur en föreningsbank vid lokal föreningsbanks övertagande av del av central föreningsbanks rörelse enligt 10 kap. 8 a §.

4 kap. 1 §

Första – tredje styckena är oförändrade.

I *fjärde stycket* anges i vilka fall en medlems rätt att erhålla återbetalning av sina inbetalda medlemsinsatser inte kan begränsas i stadgarna. Ändringen innebär att en sådan begränsning inte heller får ske om avgången har samband med att en lokal föreningsbank övertar del av en central föreningsbanks rörelse enligt 10 kap. 8 a §.

10 kap. 8 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att en lokal föreningsbank får ta över del av en central föreningsbanks rörelse. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen skall lämna tillstånd till övertagandet om det framstår som ändamålsenligt ur allmän synpunkt. Bestämmelsen överensstämmer med vad som enligt 8 § gäller i andra fall av övertagande av del av föreningsbanks rörelse.

I *andra stycket* regleras medlemmarnas ställning vid övertagande enligt första stycket.

Vid överlåtelsen skall de berörda medlemmarna skriftligen underrättas om till vilken föreningsbank deras medlemsskap skall föras över. Är medlemmen inte nöjd med beslutet kan han få sitt medlemskap överfört till annan av honom anvisad lokal föreningsbank eller begära sitt utträde ur föreningsbanken. Underrättelsen bör sändas till medlemmen i så god tid att han får skäligt rådrum för sitt ställningstagande. Därför har valts samma tidsfrist som i fusionsfallet (se 10 kap. 3 §). Medlemmen får därigenom i övertagandefallet möjlighet att inom en månad från det att underrättelsen skickades till honom begära sitt utträde ur den överlåtande banken eller anvisa annan lokal föreningsbank i vilken han vill vara medlem. Om en medlem inte hör av sig till banken får han antas ha godtagit beslutet. Någon efterforskning av medlemmar bör inte krävas. Av den uppställda tidsfristen följer att övertagandet inte får verkställas förrän tidigast en månad efter det att underrättelse om övertagandet med beslut om till vilken bank medlemskapet skall föras över skickats till medlemmarna. Därigenom blir det alltid utifrån den överlåtande bankens eget kapital som medlemmens återbetalningsbara medlemsinsatser enligt 4 kap. 1 § skall beräknas.

I *tredje stycket* anges att, efter bankinspektionens medgivande, den överlåtande föreningsbankens reservfond får sättas ned med skäligt belopp. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.7.2).

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag

4 c §

Paragrafen innehåller regler om kapitalkravet för kreditaktiebolag. Reglerna är, liksom för finansbolagen, innehållsmässigt identiska med dem som gäller för bankerna.

Ändringarna i *andra stycket* motsvaras av ändringar i 2 kap. 10 § andra stycket BRL. Liksom i den lagen är syftet att det skall krävas kapitaltäckning för fordringar mot eller garanterade av försäkringsbolag, när försäkringsbolaget inte ingår i konsoliderad kapitaltäckning. Om kreditaktiebolaget och det försäkringsbolag som fordringen riktar sig mot ingår som systerföretag i en bankkoncern, krävs det alltså kapitaltäckning för fordringen hos kreditaktiebolaget; försäkringsbolaget omfattas inte av det konsoliderade kapitalkravet enligt 2 kap. 11 § BRL. Om försäkringsbolaget är ett dotterbolag till kreditaktiebolaget, krävs däremot inte någon kapitaltäckning eftersom försäkringsbolaget omfattas av den konsoliderade kapitaltäckningen enligt 4 d § kreditaktiebolagslagen.

5.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

13 §

Till *andra stycket* har fogats en hänvisning i punkt 3 beträffande utländska finansbolag till finansbolagslagen. Tillståndsprövning skall alltså inte ske enligt 1968 års lag i fråga om utländska finansbolags rätt att verka i Sverige genom filial. I stället skall reglerna i 5 a § finansbolagslagen tillämpas. Ett utländskt finansbolag som fått filialtillstånd i Sverige skall, enligt 5 a § finansbolagslagen, vara underkastat finansbolagslagens bestämmelser och i övrigt reglerna i 1968 års lag om företagsfilialer i allmänhet. 1968 års lag hänvisar i sin tur (1 §) till att utlänningar och utländska företag skall följa de föreskrifter som enligt andra författningar gäller för näringsverksamhet här i riket.

Stycket har också omarbetats redaktionellt.

5.6 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982: 713)

4 kap. 2 §

Paragrafen innehåller regler om betalning av aktier vid nyemission i ett försäkringsaktiebolag.

Andra stycket innebär att ett försäkringsaktiebolag har möjlighet att öka sitt aktiekapital och använda de nya aktierna för att byta till sig så många aktier i ett annat försäkringsaktiebolag att detta blir dotterbolag (apportemission). Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln att aktierna vid nyemission skall betalas med pengar. Undantaget tillkom år 1960 för att underlätta koncernbildningar inom försäkringsväsendet (se *prop.*

1981/82: 180 s. 173). Den nu föreslagna ändringen innebär att förfarandet blir möjligt även för försäkringsaktiebolags förvärv av aktier i finansiella företag och även holdingbolag som äger sådana företag, se avsnitt 3.5.2. Som hittills krävs försäkringsinspektionens medgivande för transaktionen.

7 kap. 17 §

Paragrafens *första stycke* innehåller den s.k. femprocentsregeln som beskrivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.5). Huvudregeln är att ett försäkringsbolag inte får äga större andel av aktierna i ett enskilt aktiebolag än som motsvarar fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Sist i stycket har nu införts en undantagsregel för aktier som innehas av bankföretag och dotterföretag till bankföretag. En motsvarande regel finns i 2 kap. 15 a § tredje stycket BRL.

I *andra stycket* har ordet aktiefond bytts ut mot ordet värdepapperfond; jämför lagen (1990: 1114) om värdepappersfonder.

Försäkringsinspektionen kan medge dispens från femprocentsregeln i första stycket. I praxis har dispens emellertid inte medgetts för förvärv av aktier i banker och andra finansiella företag.

Den nuvarande lagtexten och den praxis som har utvecklats kring denna ger ingen ledning för hur dispensregeln skulle kunna tillämpas på försäkringsbolags förvärv av aktier i banker och andra finansiella företag. Sådana förvärv bör därför prövas i särskild ordning och enligt särskilda kriterier. Förvärvsreglerna för sådana aktieförvärv har därför inte utformats som en utvidgad tillämpning av dispensregeln. I stället har reglerna placerats i en ny paragraf, *17 a §*. En hänvisning dit har tagits in i ett nytt *fjärde stycke*. Förevarande paragraf blir därmed inte tillämplig beträffande försäkringsbolags förvärv av aktier och andelar i banker och andra finansiella företag.

7 kap. 17 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om försäkringsbolags förvärv av organisationsaktier eller motsvarande andelar i företag som driver någon form av finansiell verksamhet. Med sådana företag avses svenska banker, finansbolag, värdepappersbolag, kreditaktiebolag och motsvarande utländska företag. Hit bör också räknas sådana företag av holdingbolagstyp som äger aktier eller andelar i finansiella företag. I det till lagrådet remitterade protokollet angavs att det skulle vara fråga om bolag som var *moderbolag* till finansiella företag. I enlighet med vad som skall gälla när det är fråga om försäkringsbolags direktägande i finansiella företag bör dock inte krävas att det skall föreligga ett koncernförhållande mellan holdingbolaget och det finansiella företaget. Däremot krävs det att holdingbolagets innehav av aktier och andelar i finansiella företag genomgående har organisationskaraktär och att holdingbolaget har aktier och andelar bara i sådana företag som försäkringsbolaget får direktäga. Försäkringsbolag får alltså inte med stöd av denna paragraf förvärva aktier eller andelar i företag som gör placeringsförvärv i t.ex. finansiella företag.

Vidare gäller att ett försäkringsbolag inte kan vara moderbolag till ett holdingbolag, om en bank ingår i holdingbolagskoncernen, se avsnitt 3.5.2 och specialmotiveringen till 1 kap. 4 § BAL.

Enligt *första stycket* får ett försäkringsbolag förvärva aktier eller andelar i banker och andra finansiella företag. Andra meningen innehåller en viss begränsning av förvärvsrätten. Där föreskrivs att ett försäkringsbolag som är moderbolag till en bank i sin tur inte får vara dotterföretag till annat företag än en bank. Beträffande bakgrunden till den bestämmelsen hänvisas till specialmotiveringen till ändringen i 1 kap. 4 § BAL.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* krävs för förvärv av organisationsaktier som överstiger fem procent av röstetalet att regeringen eller försäkringsinspektionen lämnar tillstånd till förvärvet. Liksom när det gäller motsvarande ärenden på banksidan bör regeringen bemyndiga försäkringsinspektionen att pröva sådana förvärv som inte är av sådan art att de behöver prövas av regeringen.

I linje med regeln i 17 § skall femprocentsregeln i förevarande paragraf tillämpas även på koncernbasis. Emellertid har ett undantag införts beträffande finansiella företag och dotterföretag till sådana företag. Undantaget motsvarar regeln i 2 kap. 15 a § tredje stycket BRL.

Bestämmelsen i *tredje stycket* begränsar försäkringsbolagens möjlighet att använda sina tillgångar som riskkapital i finansiella företag. Den närmare utformningen av regeln har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.5.5. Bestämmelsen tillgodoser de olika skyddsintressena och kravet på en tillfredsställande organisatorisk stabilitet. Den innebär att en första förutsättning för att få tillstånd till ett förvärv av aktier eller andelar i banker och andra finansiella företag är att insatskapitalet uppgår till högst ett belopp som, tillsammans med det bokförda värdet av tidigare förvärv av sådana företag eller av försäkringsbolag, håller sig inom de ramar som anges i begränsningsregeln. De fastställda ramarna är alltså avsedda att gälla det totala ägandet i banker och andra finansiella företag. Innehav som understiger femprocentsgränsen i andra stycket faller dock inte in under begränsningregeln. Överskrids femprocentsgränsen i andra stycket första och andra meningen blir dock begränsningsregeln tillämplig på innehavet i dess helhet.

Begränsningsregeln utgör en maximiregel. Även om insatskapitalet ligger inom ramen för regeln, kan tillstånd till förvärvet ändå vägras med hänsyn till de prövningskriterier som kommer att behandlas i det följande.

I *fjärde stycket* anges att för tillstånd krävs att förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten. Det skall alltså ligga en långsiktig organisatorisk strategi bakom förvärvet.

På samma sätt som för bankers förvärv av försäkringsbolag (se specialmotiveringen till 2 kap. 6 a § BRL) är i princip inte förvärvets storlek bestämmande för tillståndsprövningen. Det är emellertid naturligt att ju större andel av en bank eller ett finansiellt företag som förvärvas desto starkare blir presumtionen för att förvärvet görs av organisatoriska skäl. Om förvärvet konstituerar ett koncernförhållande skall kravet på förvärv av organisatoriska skäl som regel anses uppfyllt. Detsamma gäller om försäkringsbolaget och ett annat företag vardera äger hälften av en bank

eller annat finansiellt företag och ägarföretagen endast har *gemensam* beslutanderätt (s. k. 50/50-bolag). Samma bedömning bör också göras om försäkringsbolaget utövar ägandet tillsammans med fler än ett företag, men i övrigt under motsvarande förutsättningar som beträffande 50/50-bolag. Ju mindre andel som förvärvas desto mer krävs av försäkringsbolaget i fråga om redovisning av omständigheter som innebär att förvärvet kan anses ha skett av organisatoriska skäl. Exempel på sådana omständigheter kan vara olika typer av samarbetsavtal eller avtal som ger försäkringsbolaget större inflytande än vad storleken på aktieinnehavet utvisar. Ett förhållandevis litet aktieförvärv kan utgöra ett led i ett större successivt förvärv. Dessutom kan även förvärv av en mindre andel i ett stort företag ibland ge ett betydande inflytande och därmed anses vara ett organisatoriskt förvärv. Om ett förvärv inte kan anses organisatoriskt betingat skall tillstånd vägras även om förvärvet ligger inom ramen för begränsningsregeln. Som tidigare framgått behövs dock inte något tillstånd om innehavet inte uppgår till mer än fem procent av röstetalet i företaget.

Även andra omständigheter än frågan om förvärvet är av organisatorisk natur bör beaktas vid tillståndsprövningen. Mot bakgrund av de allmänna sundhets- och soliditetskraven bör det vid tillståndsprövningen bedömas huruvida hela utrymmet i praktiken skall kunna utnyttjas för förvärv av aktier i banker och andra finansiella företag. En sådan bedömning är nödvändig därför att soliditet och faktisk riskspridning kan variera väsentligt mellan enskilda försäkringsbolag. Exempelvis kan ett nystartat försäkringsbolags hela konsolideringskapital bestå av eget kapital.

Vad gäller frågan om ett förvärv i övrigt är lämpligt och motiverat ur företagsekonomisk synpunkt, är utgångspunkten densamma som beträffande bankers förvärv av aktier i försäkringsbolag, se specialmotiveringen till 2 kap. 6 a § BRL. Således bör tillståndsprövningen normalt inte omfatta förvärvets lämplighet ur företagsekonomisk synpunkt. Om ett planerat förvärv grundas på uppenbara missbedömningar eller felkalkyler, måste det dock rimligen beaktas vid tillståndsprövningen. I normala fall torde emellertid sådana frågor klaras ut vid underhandskontakter som föregår ett slutligt avgörande av ett tillståndsärende.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.1) berörs frågan om koncentration på marknaden till följd av koncernbildningar. Som framhållits i specialmotiveringen till 2 kap. 6 a § BRL är frågan komplicerad och kan betraktas från såväl nationella som internationella utgångspunkter. Det kan uppstå behov av att behandla frågan i större sammanhang. Inom ramen för ett enskilt tillståndsärende bör emellertid eventuella koncentrationstendenser i regel inte ha någon avgörande betydelse. Det är emellertid tänkbart att det finns grundad anledning anta att en tilltänkt koncernbildning blir så dominerande att den allvarligt försämrar den rådande konkurrenssituationen och marknadens funktionssätt i övrigt. Tillståndsprövningen bör omfatta sådana särskilda förhållanden. Det är naturligt att tillståndsmyndigheten i ett sådant fall inhämtar NOs yttrande.

5.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag

2 och 2 a §§

I *2 §*, i dess nuvarande lydelse, redogörs för de situationer när tillstånd för bedrivande av finansieringsverksamhet krävs. Avsikten är att dessa bestämmelser skall gälla för utländska företag som genom filial driver finansieringsverksamhet här i landet. Villkoren kan emellertid inte utformas helt identiskt. 2 § bör därför i fortsättningen avse endast svenska företag. Med svenska företag avses svenska rättssubjekt, dvs. företag som är bildade enligt svenska regler och som har hemort i Sverige.

I *2 a §* beskrivs de situationer när finansieringsverksamhet som drivs av ett utländskt företag kräver tillstånd. Tillstånd för finansieringsrörelse krävs om företaget ägs av ett bankinstitut eller ett dotterbolag till sådant institut, om verksamheten är riktad till konsumenter eller om värdet på tillgångarna i verksamheten överstiger femtio miljoner kronor. Vid bestämmandet av tillgångarnas storlek skall inte hänsyn tas till det utländska företagets totala tillgångar. Det väsentliga i sammanhanget är i stället hur stora de tillgångar är som används i den verksamhet som bedrivs här i landet.

Av 3 §, som inte bör ändras, framgår att tillstånd likväl inte krävs i vissa situationer. Så skall inte heller vara fallet för utländska företag. De tillgångar som används i verksamhet som är undantagen från tillståndsplikt skall inte räknas in i underlaget för bedömningen om en verksamhet fordrar tillstånd enligt 2 a §. Detta framgår av hänvisningen till 2 § andra stycket.

I 2 § tredje stycket anges att tillstånd inte krävs, om finansieringsverksamheten bedrivs av andra än aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller enskild näringsidkare. Härigenom undantas exempelvis staten, kommuner, stiftelser och ideella föreningar från tillståndsplikten. 2 a § innehåller inte någon hänvisning till 2 § tredje stycket. Härav följer att något sådant generellt undantag för utländska rättssubjekt inte finns.

5 och 5 a §§

På motsvarande sätt som i 2 och 2 a §§ har en uppdelning gjorts mellan tillståndsförutsättningarna för svenska resp. utländska företag.

I *5 §* anges för närvarande vilka förutsättningar som skall gälla för att ett företag skall få tillstånd att bedriva tillståndspliktig finansieringsverksamhet. Första stycket ändras endast på det sättet att det framgår att paragrafen gäller endast svenska rättssubjekt.

I *5 a §*, som är ny, behandlas de krav som skall uppfyllas av utländska företag som önskar bedriva tillståndspliktig finansieringsverksamhet.

Verksamheten här i landet måste drivas från kontor med självständig förvaltning (filial).

Verksamheten skall vidare omfatta finansieringsverksamhet. Begreppet finansieringsverksamhet förklaras i 1 § andra stycket. Det fordras att bolaget driver sådan verksamhet i sitt hemland och att det där står under

tillsyn av myndighet eller annat behörigt organ. Med myndighet eller annat behörigt organ avses ett organ som har till uppgift att utöva tillsyn över finansiella företag, dvs. en motsvarighet till bankinspektionen. Filialetablering förutsätter att inspektionen skall ha möjlighet att samarbeta med tillsynsmyndigheten i finansbolagets hemland.

För att tillstånd skall ges förutsätts också — på samma sätt som gäller för svenska företag — att företaget inte är olämpligt att driva finansieringsverksamhet här i landet och att verksamheten kan antas inte bli till skada för det allmänna. Fö.etaget skall t. ex. i sitt hemland lyda under betryggande kapitaltäckningsregler. Det skall också allmänt ha bedrivit verksamheten i sitt hemland på sådant sätt att det finns skäl att tro att en verksamhet i Sverige kommer att drivas på ett seriöst sätt.

Av *andra stycket* framgår att vad som stadgas i lagen också i tillämpliga delar skall gälla filialer. Det framhålls särskilt att sådana förelägganden som bankinspektionen enligt lagen kan rikta mot finansbolag kan, när det gäller utländska företag, riktas såväl mot det utländska företaget som mot filialen och dess ledning. Om ett utländskt företag skulle driva tillståndspliktig verksamhet här i landet utan att ha fått tillstånd, kan ett föreläggande att upphöra med verksamheten riktas mot var och en som är verksam för företagets räkning här i landet. Genom en hänvisning till lagen om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket kommer en filial till ett utländskt företag att lyda under de regler som finns i den lagen om bl. a. filialens ledning, bokföring, revision m. m.

I övrigt innebär bestämmelsen bl. a. att det är bankinspektionen som lämnar tillstånd för verksamheten (1 §), att de närmare bestämmelser om beräkning av besläktade företags tillgångar som anges i 4 § skall tillämpas även beträffande utländska företag, att utländskt företag som fått tillstånd att driva verksamhet här i landet kan använda beteckningen finansbolag (8 §), att utländskt företag har rätt att ge ut obligationer m. m. (10 a §), att räkenskaperna och filialledningens förvaltning skall granskas av auktoriserad revisor (12 §), att filialen står under tillsyn av bankinspektionen och att vad som sägs om tillsyn i 13—17 samt 19—21 §§ gäller för filialen samt att bestämmelserna om överklagande, tystnadsplikt och straff som återfinns i 25—27 §§ också gäller filialer.

8 §

I paragrafens första mening anges för närvarande att bolag som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet kallas finansbolag. Ordet "bolag" har nu bytts ut mot ordet "företag", eftersom det inte är säkert att utländska företag som etablerar sig genom filial här i landet svarar mot beteckningen bolag. Genom ändringen kommer alltså även utländska finansieringsföretag med filialtillstånd att få beteckningen finansbolag. Det betyder att vad som sägs om finansbolag i exempelvis lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank kommer att gälla också för de utländska filialerna.

Eftersom begreppet finansieringsverksamhet används också i den före-

slagna nya lydelsen av 2 kap. 1 § bankrörelselagen, har begreppet här kompletterats med orden "enligt denna lag".

10 a §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen får finansbolag möjlighet att ge ut t. ex. obligationer, förlagsbevis och andra löpande skuldebrev.

I fråga om värdepappersbolag och banker föreslås att rätten att utan begränsningar ge ut obligationer skall framgå bara genom att nuvarande förbud resp. begränsningar upphävs. I fråga om finansbolagen finns det emellertid skäl att i lagen införa en uttrycklig regel om rätten att ge ut obligationer. Skälet är att ett finansbolag som ger ut obligationer i många fall kommer att svara mot beskrivningen av ett kreditaktiebolag. För klarhetens skull bör det därför framgå av finansbolagslagen att även finansbolag får ge ut obligationer.

10 b §

Tillståndsplikten avser bara förvärv av aktier eller andelar i företag som ingår som ett led i organisationen av finansbolagets verksamhet. Frågan huruvida tillstånd krävs skall alltså prövas med utgångspunkt i om förvärvet kan anses vara betingat av organisatoriska skäl. I första hand torde det bli fråga om förvärv av försäkringsföretag, företag som driver sådan verksamhet som kräver tillstånd av bankinspektionen samt företag som driver näraliggande men inte tillståndspliktig verksamhet, exempelvis placeringsrådgivning.

11 a, 11 b och 11 c §§

Paragraferna innehåller kapitaltäckningsregler för finansbolag. Kapitaltäckningsreglerna för finansbolag är innehållsmässigt identiska med dem som gäller för bankerna.

De ändringar som gjorts i 11 a § sista stycket, 11 b § andra stycket och 11 c § andra och tredje styckena motsvarar ändringarna i 2 kap. 9 a, 10 och 11 §§ BRL. Beträffande innebörden av ändringarna i förevarande paragrafer hänvisas till specialmotiveringen till ändringarna i BRL och kreditaktiebolagslagen.

15 §

I *första stycket* har hänvisningen till 5 § kompletterats med en hänvisning till nya 5 a §, som behandlar tillståndsförutsättningarna för de utländska finansbolagen.

Enligt det nya *tredje stycket* kan bankinspektionen förena ett beslut om återkallelse av ett tillstånd med ett förbud att fortsätta verksamheten. Om inspektionen misstänker att ett företag som får sitt tillstånd återkallat ändå inte kommer att upphöra med verksamheten, kan inspektionen redan i samband med återkallelsen förbjuda fortsatt verksamhet och behöver allt-

så inte avvakta att den nya bestämmelsen i 23 § första stycket blir tillämplig. Detta får särskild betydelse när straffbestämmelsen i 27 § första stycket upphävs. Att ett förbud mot fortsatt verksamhet kan förenas med vite framgår av 24 §.

23 §

Genom den nya regeln i *första stycket* får bankinspektionen möjlighet att förelägga den som driver tillståndspliktig finansieringsverksamhet utan tillstånd att upphöra med verksamheten. Denna möjlighet ersätter straffbestämmelsen i 27 § första stycket, som föreslås upphävt.

Av *andra stycket*, som i sak överensstämmer med paragrafens tidigare innehåll, framgår att inspektionen kan genom ett föreläggande infordra underlag för bedömningen om en verksamhet är tillståndspliktig.

Tredje och *fjärde styckena* har utformats på samma sätt som motsvarande stycken i 7 kap. 18 § BRL. De anger att förelägganden enligt första och andra styckena kan förenas med vite och att bankinspektionens beslut enligt paragrafen får överklagas till kammarrätten. En allmän bestämmelse om att inspektionens förelägganden och förbud enligt lagen får förenas med vite finns redan i 24 §. En regel om vite har ändå tagits med i förevarande paragraf, för att det inte skall råda något tvivel om att beslutet att sätta ut vite skall överklagas till kammarrätten.

24 och 25 §§

Ändringarna i dessa paragrafer är följdändringar till de nya regler som införs i 23 §.

27 §

Bestämmelsen i *första stycket* om straff för den som utan tillstånd bedriver tillståndspliktig verksamhet har tagits bort. I stället har ett förfarande med föreläggande att upphöra med verksamheten införts genom nya bestämmelser i 23 §.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

5.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988: 1385) om Sveriges riksbank

18 §

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* regleras den extraordinära möjlighet riksbanken har att lämna lån om exempelvis konkurs hotar ett bankinstitut eller ett annat finansiellt företag och en sådan utveckling skulle allvarligt undergräva förtroendet för landets kredit- och betalningssystem. Endast svenska bankinstitut kan nu få sådan kredit. I konsekvens med detta bör även kreditmöjligheten för andra finansiella företag förbehållas svenska rättssubjekt.

Första och andra styckena är oförändrade.

Tredje stycket ändras för att göra klart att, också när det gäller utländska finansbolag, kassakravet skall beräknas på filialens – inte hela det utländska finansieringsföretagets – placeringar eller förbindelser. Den ändring som görs i sista meningen är en språklig anpassning till andra stycket.

5.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:000) om värdepappersrörelse

5 kap. 3 §

Paragrafen innehåller regler om kapitalkravet för värdepappersbolag. Reglerna är, liksom för finansbolagen och kreditaktiebolagen, innehållsmässigt identiska med dem som gäller för bankerna.

De ändringar som gjorts i *andra stycket* motsvarar ändringarna i 4 c § kreditaktiebolagslagen. Beträffande innebörden av ändringarna i förevarande paragraf hänvisas till ändringarna i den lagen.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta de av lagrådet granskade förslagen till

1. lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617),
2. lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618),
3. lag om ändring i föreningslagen (1987:620),
4. lag om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag,
5. lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket,
6. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
7. lag om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag, och
8. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

dels anta förslaget till

lag om ändring i lagen (1991:000) om värdepappersrörelse.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Sammanställning av remissyttranden över kreditmarknadskommitténs betänkande (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden i den del betänkandet avser bankverksamhetsdefinitionen, och rörelseregler för bank

Efter remiss har yttrande över de i rubriken angivna avsnitten i betänkandet avgetts av bankinspektionen, försäkringsinspektionen, kommerskollegiet, sydsvenska och Stockholms handelskammare, konsumentverket, statens industriverk (SIND), riksskatteverket (RSV), riksåklagaren, patent- och registreringsverket (PRV), hovrätten för västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Stadshypotekskassan, Finansbolagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Bankmannaförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Industriförbundet, Svensk Industriförening, Svenska Kommunförbundet, Svenska Revisorsamfundet, Kooperativa förbundet (KF) samt Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige.

1 Allmänna synpunkter avseende bankverksamhetsbegreppet

1.1 Bankinspektionen

Den nu gällande definitionen anger den yttre ramen för bankernas verksamhet och är inte preciserad. Genom detaljerade förvärvsregler, som anger vilken egendom en bank får förvärva för egen räkning eller driva handel med, görs väsentliga inskränkningar i det av definitionen angivna verksamhetsområdet. I praxis har dessa inskränkningar kommit att utgöra de regler som gett definitionen av verksamhetsområdet konkret innehåll. Bank har enligt nuvarande bestämmelser således tillstånd att förvärva och driva handel endast med den egendom som nämns i dessa regler. Förvärv av all annan egendom anses i dag förbjuden.

Bankinspektionen delar kommitténs uppfattning att de nuvarande verksamhetsreglerna för bank har begränsat bankernas utvecklingsmöjligheter samtidigt som andra företags- och finansieringsformer kunnat utvecklas jämförelsevis fritt. Kreditmarknadskommittén har ansett att bankerna måste ges förutsättningar att behålla sin centrala ställning på kreditmarknaden. Bankinspektionen instämmer i detta ställningstagande och anser att bland annat förslaget till ny bankverksamhetsdefinition kan bidra till en liberalisering av banklagstiftningen.

Genom den nya metoden att definiera bankverksamhetsbegreppet kan verksamheten på ett helt nytt sätt anpassas till utvecklingen. Bankinspektionen tillstyrker denna principiella förändring av uppbyggnaden och inne-

hållet av begreppet bankverksamhet. Det är dock viktigt att konstatera att kommitténs avsikt med den nya uppbyggnaden inte är att härigenom utvidga vad som i dag anses som bankverksamhet utan främst att söka tillskapa en i detta avseende flexibel lagstiftning. Detta är ett inspektionens framtida ställningstaganden i fråga om gränsdragningen mellan bankverksamhet och annan verksamhet. Avsikten förtjänar att till förekommande av missuppfattningar kraftigt understrykas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vidare bör framhållas att en flexibel lagstiftning liksom en avreglering på det finansiella området ställer större krav på en effektiv och kvalificerad tillsyn.

Bankinspektionen vill i detta sammanhag peka på det förhållandet att den bankliknande inlåningsverksamhet som bedrivs av bl.a. hyresgäst- och konsumentkooperationerna inte omfattas av banklagstiftningen och dess skyddsbestämmelser. Grunden för detta undantag har sedan lång tid ansetts vara att denna form av verksamhet anses bedriven inte bland allmänheten utan endast bland en begränsad krets av personer med intressegemenskap såsom medlemmar i en förening och organisation. Antalet medlemmar i konsumentkooperationen uppgår för närvarande till omkring 2 miljoner. Bankinspektionen delar KMK:s uppfattning att denna verksamhet måste anses riktad mot allmänheten och menar att grunden för udnantag från skyddsbestämmelserna i banklagstiftningen är föråldrad. Verksamheten är mycket omfattande och skyddsintressena i form av t.ex. insättarskyddet är lika relevant i detta sammanhang som vid bankinlåning. KMK har på grund av kommittédirektiven inte ansett sig kunna utreda nämnda förhållande och föreslå någon ändring. Inspektionen anser emellertid att frågan är så viktig att den bör tas upp till diskussion i samband med det fortsatta lagstiftningsarbetet på finansmarknaden.

1.2 Försäkringsinspektionen

I avsnitten 7.1 och 7.2 redovisas kommitténs överväganden och förslag i fråga om definition av bankrörelse och rörelsereglerna för bankinstituten. Inspektionen har ingen erinran mot kommitténs ställningstaganden. I fråga om möjligheter för bank att förvärva aktier och andelar i organisationsföretag vill inspektionen erinra om att motsvarande fråga är aktuell också på försäkringsområdet. KMK föreslår att en bank skall ges tillstånd att förvärva aktier och andelar i svenskt eller utländskt företag med en verksamhet som utgör eller har en nära anknytning till bankverksamhet, om hinder inte möter från allmän synpunkt. Regelsystemet för försäkringsbolags aktieförvärv är annorlunda uppbyggt men rent principiellt anser inspektionen, som också framgår av vad inspektionen anfört i sitt remissttrande över FVK:s slutbetänkande, att ett försäkringsbolag på motsvarande sätt skall i ett dotterbolag få driva verksamhet som också försäkringsbolaget självt får driva. Vid översynen av bestämmelserna i försäkringsrörelselagen bör tillses att inspektionen får samma insyns- och tillsynsmöjligheter som gäller i förhållande till försäkringsbolaget.

1.3 Kommerskollegium

I regeringens proposition "Sverige och den västeuropeiska integrationen" framhålls särskilt Sveriges intresse att medverka i samarbete med EG för att skapa ökad rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft i Västeuropa. Avvecklingen av stora delar av den svenska valutaregleringen som skett under senare tid är en viktig förutsättning för att skapa möjligheter för ett – på grundval av fri konkurrens – fritt utbyte av finansiella tjänster med EG och Västeuropa i övrigt. Intentionerna bakom kreditmarknadskommitténs liggande betänkande är ju också att bl. a. söka åstadkomma en struktur med ökad internationalisering. Med tanke på att mer än hälften av Sveriges utrikeshandel sker med EG-området (ca 2/3 med Västeuropa) är det – inte minst av övergripande internationella konkurrensskäl – angeläget att det svenska regelverket på bank- och försäkringsområdet utformas på ett sådant sätt att den inom EG åsyftade förstärkningen av konkurrenseffektiviteten i tjänsteutbytet tillåts slå igenom även i Sverige. Detta innebär krav på en långtgående harmonisering med anpassning till motsvarande bestämmelser/arrangemang inom EG så att företag och medborgare i Sverige kan delta på samma villkor i tjänsteutbytet som sina motsvarigheter i EG. Detta torde gälla för flertalet av de lagstiftningsområden som behandlas i KMK:s betänkande och i förslaget från kapitaltäckningsgruppen (bl. a. frågan om bankdefinition, förvärvsförbud, kapitaltäckningsregler, ägande- och rösträttsbegränsning, utländskt ägande, försäkringsbolagens finansförvaltning samt koncernfrågor). Andra frågor av direkt relevans i sammanhanget rör frågor om hemlandskontroll, utländska bankfilialer och avgränsning mellan bank och försäkringsbolag ur ägande- och kreditgivningssynpunkt.

Då många av ovanstående frågor ännu ej fått sin slutliga lösning i form av bindande EG-direktiv är det naturligt att man på svensk sida så nära som möjligt följer händelseutvecklingen inom EG för att inte tappa momentum i det erforderliga svenska harmoniserings- och anpassningsarbetet.

1.4 Sydsvenska handelskammaren

Det är av yttersta vikt att reglerna för den svenska kreditmarknaden anpassas till den internationella utvecklingen. Detta gäller särskilt utvecklingen inom EG. Tyvärr har inte kommittén beaktat den ökade internationaliseringen och vad som komma skall genom EG:s inre marknad 1992. Det är för svenskt vidkommande utomordentligt angeläget att följa med i denna utvecklingsprocess.

De internationella konkurrensaspekterna kommer här i förgrunden. Redan i dag konkurrerar svenska banker och försäkringsbolag i hög grad med utländska motsvarigheter. Valutaregleringens avskaffande, möjligheten att öppna utländska bankfilialer i Sverige m. m. kommer att ytterligare skärpa denna konkurrens. Det är därvid helt nödvändigt att svenska banker, försäkringsbolag och andra kreditinstitut ges samma organisations- och verksamhetsbetingelser som motsvarande institutioner i andra länder.

En viktig utvecklingstendens som berör bankernas och försäkringsbolagens verksamhetsbetingelser är den ökade integrationen av respektive verksamhetsområden. I flera länder har denna integration gått mycket långt. För svensk del är frågan föremål för fortsatt utredning. Vad gäller en framtida svensk reglering anser Handelskammaren att den bör utgå från en väsentligt ökad integration mellan bank- och försäkringsverksamhet.

Slutligen vill Handelskammaren tillstyrka att bankverksamhetsbegreppet får en generell utformning. Detta kommer att göra det möjligt för bankerna att i framtiden utan lagändring utveckla och förnya verksamheten.

1.5 Stockholms handelskammare

Kommittén lägger även fram flera förslag av betydelse för bankernas organisation och verksamhet. Handelskammaren anser det viktigt att bankerna så långt som möjligt får frihet att själva organisera sin verksamhet. Det befrämjar effektivitet, marknadsanpassning och konkurrens. Handelskammaren kan därvid tillstyrka att bankverksamhetsbegreppet ges en generell utformning som ger bättre möjligheter för bankerna att i framtiden utveckla och förnya verksamheten.

Ett steg i rätt riktning är också att bankerna fått möjlighet att förlägga även verksamhetsgrenar, som anses utgöra central eller egentlig bankverksamhet, i dotterbolag om detta framstår som organisatoriskt ändamålsenligt. Detta bör dock enligt Handelskammarens mening inte föranleda att ytterligare statliga styrelseledamöter tillförs bankorganisationerna. Förutom att koncernledningen självfallet fortfarande har ett ansvar för verksamheten är de aktuella dotterbolagen underkastade särskild reglering och föremål för bankinspektionens tillsyn. Förslaget framstår därmed som en onödig administrativ merbelastning.

1.6 Konsumentverket

Kommittén ger enligt Konsumentverket goda skäl för att bankerna skall behålla sin särställning på kreditmarknaden, där insättarskyddet har en central roll. Verket instämmer med kommittén i att hushållen inte ska behöva företa riskbedömningar i egentlig mening när man lånar ut sina tillgångar till banker utan att de behöver ha tillgång till en i praktiken riskfri och fullt likvid placeringsform. Kravet på fungerande betalsystem ger också bankerna en central roll på kreditmarknaden.

Konsumentverket vill dock i detta sammanhang framhålla att hushållen har en relativt svag ställning gentemot bankerna i den oligopolposition som nu råder och som kommittén föreslår ska fortsätta att råda på inlåningssidan. Med bankernas ensamrätt till inlåning kan det befaras att konkurrensen inte stimuleras, vilket kan få negativa följder för hushållen i form av t.ex. högre avgifter. Verket vill därför inte helt utesluta att i framtiden även andra former av inlåningsinstitut bör få etableras under förutsättning att den kan ske under lika betryggande former som i banker.

Med hänsyn till den sociala och ekonomiska betydelse som finansverk-

samheten har för hushållen är det ett samhällsintresse inte bara att den verksamheten bedrivs på ett ur stabilitets- och soliditetssynpunkt tillfredsställande sätt, utan också att den sker på ett sätt som tillgodoser konsumenternas intressen i övrigt. Konsumentverket, som bl.a. har tillsynen enligt konsumentkreditlagen och har till uppgift att stärka konsumenternas ställning bl.a. på kreditområdet, mottar årligen ett stort antal klagomål och förfrågningar som direkt eller indirekt rör banker och övriga finansieringsföretags verksamhet. Man kritiserar därvid ofta bl.a. brister i information och marknadsföring. Höga avgifter föranleder också många klagomål.

Mot bakgrund bl.a. av den starka ställning som bankerna har är det enligt Konsumentverket orimligt att ta ut separata avgifter för självklar grundservice på inlåningssidan, t.ex. uttag av innestående medel, saldobesked o.dyl. Det finns också anledning att se kritiskt på höga avgifter i samband med utlåning. Konsumenterna har anledning att räkna med att räntan täcker bankernas kostnader i sådana sammanhang.

1.7 Riksåklagaren

I mitt yttrande begränsar jag mig till den del av kommitténs förslag som rör bestämmelserna om straff och vite.

Allmänt sett bör kriminalisering komma ifråga endast när andra sanktionsformer inte står till buds. Ofta är ekonomiska eller administrativa sanktioner långt effektivare än straff när det gäller att stävja icke önskvärda företeelser inom närignsverksamhet. Stundom kan tvångsmedel i form av vite vara att föredra framför straff. Den lagstiftning varom här är fråga avser ett område där typiskt sett andra sanktionsformer än straff är de mest effektiva.

Som framhålls i betänkandet ersattes 1985 straffbestämmelsen om olaga försäkringsrörelse med ett vitesförfarande i samband med att den enskilde fick möjlighet att erhålla förhandsbesked huruvida en viss verksamhet är att bedöma som försäkringsrörelse. Lagändringarna motiverades främst av önskemålet att förenkla sanktionssystemet och möjliggöra ett snabbare ingripande.

Även enligt det nu föreliggande förslaget öppnas möjlighet för den enskilde att få bindande besked huruvida en viss typ av verksamhet kräver tillstånd. Liksom inom försäkringsväsendet utövas tillsynen och kontrollen inom bankväsendet av en särskild myndighet med långtgående befogenheter. Enligt min mening utgör bankinspektionens verksamhet en garanti för en sund utveckling inom bankväsendet och ger också goda möjligheter till ett snabbt och effektivt tillrättaläggande av eventuellt förekommande missförhållanden inom branschen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad jag inledningsvis anfört anser jag, i motsats till kommittén, att övervägande skäl talar för att man nu efter mönster av motsvarande regelsystem inom försäkringsrörelselagstiftningen låter straffbestämmelsen utgå och i stället tillämpar ett vitesförfarande för den som utan tillstånd driver bankverksamhet eller annan tillståndspliktig rörelse.

I övrigt ansluter jag mig till kommitténs överväganden och förslag beträffande nu ifrågavarande avsnitt.

1.8 Hovrätten för västra Sverige

Kommittén har med sitt arbete försökt tillgodose ett antal intressen av särskild vikt. Den har sålunda velat få till stånd så konkurrensneutrala villkor som möjligt för dem som är verksamma på kapitalmarknaden. Den har vidare strävat efter att bevara ett starkt insättarskydd och att över huvud taget förstärka konsumentskyddet på den finansiella marknaden. En annan ledstjärna i arbetet har varit principen att ägarintressen inte skall influera kreditgivningen. Ytterligare har kommittén haft som målsättning att underlätta en fortsatt internationalisering och att skapa ett flexibelt regelsystem som gör det möjligt för instituten att smidigt anpassa sin verksamhet till förändrade förutsättningar.

Intresset av flexibilitet i regelsystemet har tagit sig uttryck i generellt hållna, för att inte säga konturlösa, bestämmelser om vilken verksamhet som kräver tillstånd och vilken verksamhet som institut med tillstånd, s. k. tillsynsobjekt, får bedriva.

Det är i denna del som hovrätten har de starkaste invändningarna mot förslaget. Avgränsningen av tillåtlig verksamhet ger inte tillfredsställande möjligheter att förutse vad som gäller och tillgodoser därmed inte kravet på rättssäkerhet. Bestämmelserna får för läsaren substans — och i några fall begripligt innehåll — först efter ett studium av motivuttalandena. Men inte heller dessa ger tillräcklig vägledning om vad som gäller.

Förmodligen i medvetande om dessa brister har kommittén föreslagit att bankinspektionen dels skall kunna ge dispens från auktorisationskravet, dels på ansökan ge bindande förhandsbesked om bestämmelsernas räckvidd. Proceduren med dispensgivning och lämnande av förhandsbesked framstår emellertid för hovrätten som påtagligt byråkratisk och eliminerar inte förslagets påtalade brist på rättssäkerhet. Den torde kunna avvaras, om bestämmelserna omarbetas och ges större konkretion.

I förslaget ersätts nuvarande definition av bankrörelse (2 § BRL) med en bankdefinition (2 kap. 1 § 1 st. KML) och en bankverksamhetsdefinition (föreslagna 2 kap. 1 § 1 st. BRL).

Motivet till ändringen är bl. a. att den nuvarande bankrörelsedefinitionen anses för inskränkt. Den talar endast om "verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten". Kommittén påpekar att bankerna i själva verket bedriver en verksamhet av mer omfattande slag än som kommer till uttryck i bankrörelsedefinitionen. Den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen anses alltså ge en riktigare bild av bankernas verksamhet.

Redan i det föregående har hovrätten ställt sig tveksam till att i KML införa en bankdefinition. Den saknar praktisk betydelse. Dessutom är banklagstiftningen redan nu uppdelad på ett flertal lagar. Att föra in en bestämmelse om bank i ytterligare en lag medför en ökad splittring. Anses behov föreligga av definitionen bör den införas i BRL.

Svårigheten att i en s. k. bankverksamhetsdefinition beskriva det typiska i bankverksamhet och samtidigt ange gränserna för vad bank får ägna sig

åt beror inte minst på att verksamhetsförutsättningarna varierar starkt mellan olika banker. En stor affärsbank och en mindre sparbank, kanske med bara några få personer anställda och med begränsat öppethållande, har utöver traditionell bankverksamhet av typ inlåning och utlåning inte mycket gemensamt. Sådana specialtjänster som en större affärsbank tillhandahåller, t. ex. corporate finance, kan och skall naturligtvis inte mindre banker erbjuda. Denna diskrepans mellan olika bankers verksamhet kommer inte till uttryck i den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen. Den ger m. a. o. ingen bild av vad bankerna i gemen driver för verksamhet. Ett av syftena med den har därför inte uppfyllts.

Än mindre fyller definitionen funktionen att avgränsa bankverksamhet från den verksamhet som andra kreditinstitut får bedriva. Tvärtom görs i definitionen en sammanblandning av den verksamhet som är förbehållen bank (mottagande av inlåning) och verksamheter som såväl bank som andra kreditinstitut får ägna sig åt. Att beteckna den sålunda uppräknade verksamheten som "bankverksamhet" är missledande.

En legaldefinition är i allmänhet en nödvändighet då behov finns att i skilda regler referera till ett begrepp eller en särskild företeelse. Det föreliggande förslaget visar inte på ett sådant behov; bara på några få ställen i lagen används begreppet bankverksamhet och där är det möjligt att hänvisa till den bestämmelse som beskriver för bank tillåten verksamhet i stället för att referera till "bankverksamhet".

Den starkaste invändningen mot bestämmelsen är emellertid att den inte tillfredsställande anger kriterierna på tillåtlig bankverksamhet, låt vara att dessa kommer till synes i motiven till förslaget. Åtminstone i allmänna termer borde i lagtexten anges vad som utmärker den verksamhet en bank får bedriva.

Hovrätten föreslår på anförda skäl att bankverksamhetsdefinitionen som sådan utmönstras samtidigt som bestämmelsen i 1 kap. 2 § BRL med den nu gällande bankrörelsedefinitionen får kvarstå i lagen. Därmed bortfaller naturligtvis behovet av ändring av ansvarsbestämmelsen i 9 kap. 1 § BRL.

Med den uppbyggnad lagförslaget getts kan emellertid inte undvaras en bestämmelse som anger ramen för vilken verksamhet en bank får bedriva. En överträdelse av en sådan bestämmelse är inte straffsanktionerad och den kan därför ges en mera allmän utformning än om så vore fallet. De begränsningar som är nödvändiga på grund av förekommsten av centrala skyddsintressen bör dock framgå direkt av lagtexten. Vidare bör den – av skäl som närmare framgår av det följande – ange att tillåtligheten av viss verksamhet är avhängig av den enskilda bankens resurser och kompetens. Som illustration till det anförda kan tjäna följande modell, som alltså är avsedd inte som ett lagförslag i egentlig mening utan endast som ett belysande exempel.

En bank får mottaga inlåning på räkning från allmänheten, ge kredit och, i mån av resurser och kompetens, bedriva annan finansiell verksamhet. Den får i övrigt bedriva verksamhet som gagnar den finansiella verksamheten.

En bank får dock inte bedriva en verksamhet som kan äventyra bankens

säkerhet, oberoende, sunda utveckling eller allmänhetens förtroende för bankväsendet.

Av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987:620) följer att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad.

Ytterligare begränsningar för bankverksamhet följer av 3–7 §§.

En bestämmelse av detta slag – som alltså handlar om en banks rättigheter – bör kompletteras med en bestämmelse om skyldigheten att utöva viss verksamhet. En regel om skyldighet att erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster ingår, enligt kommitténs förslag, som en del av bankverksamhetsdefinitionen. Det framstår för hovrätten som mera logiskt att denna typ av åliggande skiljs från vad som behandlar den tillåtliga verksamheten. Den centrala skyldigheten att bedriva viss verksamhet bör alltså enligt hovrättens mening införas i en särskild paragraf.

Det kan vidare starkt ifrågasättas om denna skyldighet bör vara så omfattande som kommittén föreslagit. Hovrätten har tidigare erinrat om att verksamhetsförutsättningarna för större affärsbanker och t. ex. mindre sparbanker är helt olika. Det är uppenbart att ett stort antal mindre sparbanker idag inte lever upp till det krav som enligt ordalydelsen ställs på dem i kommittéförslaget. Får bestämmelsen föreslagen lydelse, är åtminstone den formella grunden lagd till en omfattande strukturomvandling på sparbankssidan i riktning mot allt större enheter. Frågan om behovet av en sådan strukturomvandling ges med jämna mellanrum aktualitet. De motiv till bestämmelsen som kommittén redovisar tyder emellertid inte på att förslaget är tänkt som ett styrmedel för att få till stånd en förändring av sparbanksstrukturen. Då bestämmelsen likväl är att uppfatta på detta sätt bör den ges en mera inskränkt betydelse.

Detta är angeläget också av den anledningen, att bestämmelsen annars kan verka som ett incitament för mindre banker att starta verksamheter som banken varken har resurser eller kompetens till. Det är känt, att bankinspektionen vid ett inte ringa antal tillfällen sett sig föranlåten att avstyra mindre bankers planer på att tillhandahålla kvalificerade tjänster på det finansiella området. Anledningen har varit just att banken ansetts sakna erforderlig kompetens. I förlängningen är det naturligtvis omsorgen om de kunder som efterfrågar tjänsterna som varit drivkraften för bankinspektionen vid dessa ingripanden.

Det kan tilläggas att hovrättens nu redovisade synpunkter – som kommer till uttryck också i den tidigare presenterade modellen rörande tillåtlig bankverksamhet – gäller oaktat kommittén i motiven framhållit att det inte är nödvändigt att bank ägnar sig åt de olika verksamheterna i egen regi, utan att det är tillräckligt att banken genom förmedling tillhandahåller tjänsterna.

Hovrätten anser mot bakgrund av det anförda att skyldigheten bör inskränkas till att ta emot inlåning från allmänheten och att, i mån av kreditutrymme, erbjuda allmänheten krediter.

Definition och reglering av bankverksamhet

KMK föreslår inga inskränkningar i de verksamheter som banker för närvarande får bedriva. I vissa avseenden vill man se verksamhetsfältet vidgat. Med hjälp av en ny bankdefinition försöker utredningen ange vad som skall rymmas i begreppet bankverksamhet. Därtill fogas vissa ur skyddssynpunkt avgörande förbud, bl. a. mot aktieförvärv. Underförstått är att andra aktiviteter, som lagstiftningen inte omnämner, skall vara tillåtna, förutsatt att dessa är förenliga med bankinlåningens karaktär och har nära samband med bankverksamheten i övrigt. Detta kan betecknas som en "omvänd" konstruktion av lagstiftningen jämfört med dagens läge. Förslaget förutsätter vidare att bankinspektionen noga övervakar gränserna för vad som är tillåtet och otillåtet. KMK markerar att bankernas huvudfunktion även i fortsättningen skall vara att transformera inlåning till ränterörlig utlåning i olika former.

Definitionen av en ny bank

Fullmäktige kan ansluta sig till detta synsätt och till den övergripande lagstiftningsmodell för banker som utredningen har formulerat. Modellen torde ge bättre utrymme för anpassningar till skiftande marknadsförhållanden än vad dagens mer detaljerade uppräkning av tillåtna aktiviteter medger. Samtidigt förutsätter KMK:s förslag en ny, utvidgad bankdefinition.

Det förefaller naturligt att en sådan definition koncentreras kring *inlåningen* respektive *utlåningen* och verksamhet som kan anses ha nära samband därmed. Fullmäktige ser det vidare som en fördel att inriktningen mot allmänheten utgör en del i den föreslagna definitionen. Att ge service uteslutande till egna ägargrupper eller andra närstående intressenter bör inte stå som kännemärke för en bank.

Därutöver vill KMK lagfästa att banker skall erbjuda "ett allsidigt utbud av finansiella tjänster" på marknaden och genomgående fungera som s. k. breddinstitut. Detta synsätt får anses överensstämma med vad som traditionellt gällt på svensk bankmarknad framför allt under perioder med omfattande kreditpolitiska regleringar. Parallellt med utlåningsrestriktioner och räntereglerings har krav ställts på bankerna att erbjuda allmänheten en bred kombination av finansieringsformer och andra finansiella tjänster och att fungera under ett visst mått av inbördes konkurrens.

Fullmäktige vill emellertid ifrågasätta om kravet på bredd och allsidighet är lämpligt att direkt infoga i den nya lagstiftningen. Marknadsutvecklingen gör att frågan om bredd kontra specialisering för banker tenderat att bli mer komplicerad. Den ökade konkurrensen inom landet leder till förändringar. När valutaregleringen avvecklas och flera etableringshinder rivs blir det också tveksamt att ställa formella krav på bredd och allsidighet som inte har någon motsvarighet i viktigare konkurrentländer.

Mycket talar för att endast ett begränsat antal institut kan fungera som breddinstitut i verklig mening på en framtida, utvecklad bankmarknad.

De mindre bankerna kan då behöva koncentrera sina verksamheter i högre grad än vad som gäller för närvarande, bl. a. för att finna lönsamma nischer att verka i. Detta är en utveckling fullmäktige inte motsätter sig. Man bör vara öppen för att mer av variationer i bankbegreppet sannolikt kommer att uppträda. Mot denna bakgrund förordar fullmäktige att frågan om specialisering kontra bredd inte låses fast i lagstiftningen.

Formuleringen som stadgar att banker skall erbjuda ett allsidigt tjänsteutbud i 2 kap. 1 § andra stycket bankrörelselagen, bör alltså utgå. Lagrummet bör utformas så det klart framgår att en bank skall erbjuda allmänheten möjlighet till inlåning (av pengar) och att annan än bank inte utan särskilt medgivande i lag får motta inlåning på räkning från allmänheten.

Bankernas särställning

Som framgått ovan förutser fullmäktige en fortsatt snabb strukturomvandling på bankområdet, inte minst genom olika influenser från utländska marknader och ett allmänt hårdare konkurrensklimat. Bankernas särställning bör tydligt markeras, men deras karaktär måste samtidigt tillåtas ändras över tiden. Ensamrätten till inlåning på konto från allmänheten bör bestå som en central hörnsten i bankverksamheten. Synen på bankernas rörelseregler och val av tillgångar kan dock komma att förändras i ett något längre tidsperspektiv. Ställningen som valutabanker inom ramen för valutalagstiftningen kan också genomgå förändringar.

En annan viktig aspekt på bankernas ställning gäller förhållandet till centralbanken och det som ibland – även av KMK – felaktigt beskrivs som "rätten att låna" i riksbanken. Fullmäktige återkommer nedan i avsnitt 3.5 till en diskussion om centralbankens roll som lender-of-last-resort men vill redan här understryka att bankerna vad gäller kopplingen till centralbanken och betalningssystemet inte har några egentliga legala "rättigheter" att hänvisa till. Riksbanken avgör självständigt, med stöd av riksbankslagen, vilka banker som skall få direktaccess till kreditfaciliteterna, liksom till den centrala clearing som utgör betalningssystemets kärna. Vissa mindre eller starkt specialiserade bankinstitut kan komma att hänvisas till att klara sin likviditet och sin roll inom betalningsförmedlingen utan möjlighet till direkt upplåning i riksbanken. Ett sådant förfarande tillämpas för övrigt redan för sparbanker och föreningsbanker, vilka har sin koppling till centralbanken via respektive affärsbanker (Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank). Friheten på detta område gör att riksbanken i praktiken också kan välja vilka banker som i huvudsak skall fungera som instrument och kanal för penningpolitiken och utforma egna standardkrav för de berörda instituten. Via den ränta som utkrävs på banksystemets upplånade medel förfogar riksbanken över en direkt länk till penningmarknaden och räntesättningen där.

Straff

KMK har inte funnit skäl föreslå någon förändring av gällande straff- och vitesbestämmelser. Fullmäktige vill ändå peka på behov av förändring i ett avseende.

Straffbestämmelserna i tillämpliga lagar, liksom i den föreslagna kapitalmarknadslagen, föreskriver regelmässigt böter eller fängelse i högst ett år. Åtal förekommer sällan. Men skulle gällande föreskrifter *grovt åsidosättas* finns risk för störningar inom det finansiella systemet. Mot den bakgrunden framstår enligt fullmäktiges mening straffmaximum som väl låg. En höjning till fängelse i högst två år skulle ytterligare inskärpa vikten av att lagstiftningen följs. Fullmäktige föreslår således att straffmaximum höjs från fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år.

Genomförs förslaget skulle det medföra att preskriptionstiden förlängs från två till fem år. Reglerna om åtalspreskription är nämligen knutna till föreskriven straffmaximum i straffskalan. I ett utredningsärende av stor omfattning kan den gällande korta preskriptionstiden bli ett hinder mot att saken blir fullständigt utredd innan åtal måste väckas. Förundersökningar om komplicerade ekonomiska förhållanden tar erfarenhetsmässigt lång tid. En höjning av straffmaximum skulle således också resultera i en önskvärd förlängning av preskriptionstiden.

För de fall nuvarande straffbestämmelser bibehålls oförändrade anser fullmäktige att möjligheten att införa bestämmelser om förlängda preskriptionstider ändå bör övervägas. Ett närmande till gällande preskriptionstider för skatte- och valutabrott (i normalfallet fem år) bör i första hand prövas.

Resursfrågan

Fullmäktige delar och understryker KMK:s uppfattning att det är omöjligt för bankinspektionen att i framtiden utan kraftigt ökade resurser fullgöra de uppgifter som kommer att vila på inspektionen. Redan med nuvarande arbetsuppgifter är inspektionens resurser otillräckliga. Under den senaste tioårsperioden, som kännetecknats av mycket snabb omvandling på de finansiella marknaderna, har bankinspektionens kostnader i reala termer minskat. Mot denna bakgrund framstår KMK:s förslag om en resursförstärkning som klart motiverad och förstärkningen bör enligt fullmäktiges mening genomföras så snart som möjligt. Förtroendet i Sverige och utomlands för de finansiella marknadernas stabilitet vilar ytterst på att tillsynen bedrivs effektivt.

Det står klart att bankinspektionens ansvar och uppgifter kommer att utökas väsentligt de närmaste åren. Kreditmarknadslagstiftningen blir mer flexibel och lämnar en större handlingsfrihet för berörda institut på marknaden om de bärande delarna av KMK:s förslag genomförs. Avregleringarna internt och externt fortsätter likaså. Integrationen med de utländska finansiella marknaderna får därmed en avgörande betydelse. Mot denna bakgrund måste tillsynsfrågorna komma i förgrunden i det anpassningsarbete som nu pågår. Detta innebär dels att *resurserna* för tillsyn väsentligt

måste utökas, dels att det *internationella samarbetet* behöver fördjupas ytterligare.

1.10 Fullmäktige i riksgäldskontoret

Konkurrens och skyddsintressen på kreditmarknaden

Avregleringen av den svenska kreditmarknaden har under 1980-talet radikalt ändrat förutsättningarna för flertalet svenska finansinstitut. Effekten av avregleringarna har blivit en ökad konkurrens såväl mellan olika inhemska finansinstitut som mellan inhemska och utländska finansinstitut. Behovet av nya och mer enhetliga regler för de olika instituten är därför stort och fullmäktige välkomnar därför denna utgångspunkt för kreditmarknadskommitténs slutbetänkande.

En ökad konkurrens kommer enligt fullmäktiges mening att leda till en mer effektivt fungerande kreditmarknad. De av kommittén presenterade förslagen avseende utlänningars möjlighet att äga aktier i svenska finansinstitut, likformiga kapitaltäckningsregler, friare verksamhetsregler för banker och mer likformig och förbättrad övervakning av finansinstituten kommer på sikt att avsevärt förbättra finansmarknadernas effektivitet.

En ökad konkurrens kan emellertid leda till ett ökat risktagande hos olika finansinstitut. En sådan utveckling vore enligt fullmäktiges mening olycklig om den skulle påverka det internationella förtroendet för den svenska marknaden. Skyddsintresset till följd av de föreslagna enhetligare lagarna blir därför av ökad betydelse framöver. De särskilda skyddsintressen som bör hävdas är följande.

Insättarskyddet, som innebär att kredit- och likviditetsrisker skall minimeras för sparare i finansinstitut.

Betalningsmedelsförsörjningen, som skall förse ekonomin med betalningsmedel och garantera fungerande betalningar.

Samhällsintresset, som innebär att vissa institut från tid till annan får fylla olika penningpolitiskt betingade funktioner.

Den ökade konkurrensen har lett till att en minskande andel av hushållens och företagens finansiella tillgångar i dag hålls i form av sedlar, mynt och bankinlåning. Till följd av internationaliseringen och en ökad konkurrens, kommer nya placeringsalternativ att utvecklas för de svenska hushållen av ett flertal olika institut. Som framgår av den studie om utvecklingen på den svenska kerditmarknaden, som kommittén presenterar (bilaga 1), kommer denna utveckling att accentueras åren framöver. Kravet på insättarskydd omfattar därför ett flertal olika institutformer på kreditmarknaden som banker, mellanhandsinstitut, finansbolag och staten via riksgäldskontoret. Det är mot denna bakgrund enligt fullmäktiges mening olämpligt att lösa insättarskyddet med explicita eller implicita statsgarantier gentemot vissa institut i finanssektorn som t. ex. banker. I stället bör ett gott insättarskydd generellt sett erhållas via kapitaltäckningskrav, verksamhetsavgränsningar och en kvalitativt sett god övervakning av finansinstitu-

ten. Om ytterligare säkerhet för insättarna anses önskvärd bör detta uppfyllas genom olika former av försäkringssystem.

Betalningsmedelsförsörjningen som är av väsentlig betydelse för den ekonomiska stabiliteten har utvecklats kraftigt under de senaste decennierna. Vid sidan av sedlar, mynt, bankräkningar och girokonton, har i takt med teknikutvecklingen, kredit och betalkort utvecklat betalningssystemen. Emellertid sker huvuddelen av betalningsförmedlingen som överföringar mellan olika bankkonton. Enligt fullmäktiges mening utgör därför säkerheten i denna del av det totala betalningsväsendet ett väsentligt samhälleligt skyddsintresse.

Den metod som enligt fullmäktiges mening bör väljas för att garantera betalningförmedlingen sammanfaller i stort med kommitténs förslag och innebär följande.

a) Enbart banker bör ges rätt att ta emot inlåning på räkning från allmänheten. Med inlåning på räkning avses i detta sammanhang kortfristiga kassabehållningar knutna till betalningsförmedling.
b) Dessa banker bör i den mån de ej står i soliditetskris garanteras likviditet genom lån med eller utan säkerhet i riksbanken, d. v. s. riksbanken fungerar som lender of last resort.

Fullmäktige vill i detta sammanhang påpeka att postgirots status är av speciell natur och kräver särskilda överväganden.

För att uppnå rimliga konkurrensförhållanden på kreditmarknaden är det enligt fullmäktiges mening viktigt att de svenska bankerna ej ges implicita statsgarantier för den mer långfristiga upplåningsverksamhet som konkurrerar med andra finansinstitut. Fullmäktige är medveten om det gränsdragningsproblem som föreligger att urskilja betalningsförmedling från upplåningsverksamhet i banker. Emellertid torde denna fråga kunna lösas på ett tillfredsställande sätt.

1.11 NO

Enligt den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen i BRL skall som förutsättning för oktroj också krävas att banken erbjuder allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, däribland möjlighet till in- och utlåning av pengar.

NO kan inte biträda förslaget att i banklagstiftningen införa krav på allsidigt utbud och att även utlåningsverksamhet skall bedrivas. Enligt gällande lagstiftning är det endast inlåning från allmänheten på räkning som karaktäriserar bankverksamhet. Det vore olyckligt att i lagen på förhand utesluta mera specialiserade banker. I debatten har t. ex. på senare tid framförts tankar på inlåningsbanker, som i stället för att bedriva utlåningsverksamhet skulle placera de inlånade medlen i obligationer och andra värdepapper. En utveckling av andra sådana specialinstitut som bostads- och konsumentkooperationens sparkassor borde inte heller definitionsmässigt försvåras genom krav på att tjänsterna skall erbjudas allmänheten. NO anser att KMKs förslag alltför mycket tar sin utgångspunkt i vad som av hävd kommit att förknippas med bankverksamhet. Möjlighe-

ter till faktisk och potentiell konkurrens från olika specialinriktade banker borde utgöra ett effektivitetsfrämjande inslag på den från struktursynpunkt oligopolitiska bankmarknaden.

Den i tidigare avsnitt påtalade bristande konkurrensen beträffande räntor och avgifter borde också kunna motverkas genom tillskapandet av sådana specialiserade institut. Detta borde i sin tur kunna bidra till att öka det otillfredsställande låga privata sparandet.

NO vill även ifrågasätta om det är verklighetsanknutet att i lagen ställa upp som krav att inlåning från allmänheten *måste* ingå i banks verksamhet. Det torde redan nu finnas banker som inte är intresserade av inlåning från allmänheten. Genom att ha endast ett kontor som ligger otillgängligt och att erbjuda en mycket oförmånlig inlåningsränta kan allmänheten avhållas från att sätta in pengar och att över huvud taget anlita banken. Dessa banker har en inriktning mot näringslivets behov av banktjänster. Även inlåning bör därför ingå bland de finansiella tjänster som banker *får* erbjuda.

Att i lagen ställa upp krav på att vissa tjänster *måste* tillhandahållas och att verksamheten *skall* omfatta ett allsidigt utbud står inte i god överensstämmelse med konkurrenslagens skadlighetskriterium hämmande av effektiviteten.

Att lagen inte på förhand utesluter mera specialinriktade institut står också i överensstämmelse med en sådan flexibilitet som KMK i andra sammanhang förordar.

Med denna reservation accepterar NO, med hänsyn till insättarskyddet, att banker även fortsättningsvis kommer att ha monopol på inlåning på räkning från allmänheten.

1.12 Svenska Bankföreningen

I kommitténs förslag lämnas en definition av såväl bank som bankverksamhet. Bankföreningen, som bifogar en inom kansliet utarbetad promemoria (bil. 1) om vissa lagtekniska frågor, vill i detta sammanhang beröra vissa mer principiella frågor som har samband med kommitténs definitioner av dessa båda begrepp.

I 2 kap. 1 § kapitalmarknadslagen definieras bank som ett företag som fått regeringens tillstånd (oktroj) att driva sådan verksamhet som avses i bankrörelselagen. Bankverksamhetsdefinitionen återfinns sedan i bankrörelselagen. Enligt föreningen bör stadgandet i kapitalmarknadslagen, eftersom det inte innehåller någon självständig definition av bank som företagsform, i stället kunna ersättas med en hänvisning till de lagar som innehåller bestämmelser om bank.

Kommittén föreslår att bankverksamhetsbegreppet skall omfatta dels inlåning på räkning från allmänheten dels finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet; de bägge sistnämnda verksamheterna dock under förutsättning att de är förenliga med bankinlåning. Om särskilda skäl föreligger, skall till bankverksamhet få hänföras också annan, icke finansiell verksamhet som har nära samband med övrig bankverksamhet.

Utan ett studium av förarbetena är det till en början inte möjligt att dra

någon säker slutsats om vilka aktiviteter som faller under begreppet finansieringsverksamhet respektive begreppet annan finansiell verksamhet. En lagstiftning som är uppbyggd på sådant sätt är knappast acceptabel. Eftersom begreppet finansieringsverksamhet enligt den definition det givits i betänkandet i sig bör kunna inrymmas under begreppet "annan finansiell verksamhet" föreslår bankföreningen att ordet finansieringsverksamhet slopas i bankverksamhetsdefinitionen. Den sakliga innebörden av kommitténs förslag synes emellertid kunna stå i överensstämmelse med vad som i EG:s förslag till det s.k. andra banksamordningsdirektivet är att anse som bankverksamhet.

Med hänsyn till att en kombination av in- och utlåning är det väsentligaste kännetecknet på bankverksamhet bör enligt kommittén en bank bedriva *in- och utlåningsverksamhet som inte svarar för endast en ringa* del av bankens samlade verksamhet. Inlåning på räkning från allmänheten sägs alltjämt skola utgöra en banks centrala verksamhet. Bankföreningen delar de värderingar som kommittén här ger uttryck för; dock kan det ifrågasättas om de kan anses spegla den verklighet som idag råder på bankområdet. Detta gäller särskilt de utlandsägda bankerna, vars inlåning huvudsakligen härrör från företagssidan. Bankföreningen ifrågasätter alltså om förarbetena bör innehålla så bestämda och icke närmare analyserade uttalanden i fråga om inriktningen på bankverksamhet, när ett antal banker med färska oktrojer inte kan anses leva upp till dessa. Denna fråga bör övervägas vidare.

Kommittén konstaterar i detta avsnitt vidare att Kooperativa förbundets och HSB:s riksförbunds medlemstal för länge sedan har uppnått minimigränsen för vad som kan inrymmas under begreppet allmänhet. Förhåller det sig så som kommittén anför står de två organisationernas inlåning i strid med den nu gällande bestämmelsen i 1 kap. 2 § bankrörelselagen, som i princip förbehåller bankerna sådan inlåning. Kommittén har dock – med hänvisning till att det i direktiven uttryckligen anges att specialinstitut som bostads- och konsumentkooperations sparkassor inte bör behandlas av kommittén – ansett sig förhindrad att ta vidare befattning med frågan. Enligt bankföreningen är det inte godtagbart att kommittén, trots att den finner anledning att påtala förhållanden som strider mot lagstiftningen, inte också föreslår åtgärder för att rätta till dessa. Ett rimligt förslag hade varit att den inlåningsverksamhet som förekommer hos de två instituten uttryckligen undantogs från bankrörelselagens tillämpningsområde.

1.13 Svenska sparbanksföreningen

Ny bankdefinition

KMK diskuterar i avsnitt 7.1 med utgångspunkt i förslaget till bankdefinition vilka krav som bör ställas på ett finansiellt institut för att detta skall kunna erhålla bankoktroj. KMK framhåller bl.a. kravet att allmänheten skall erbjudas ett allsidigt utbud av finansiella tjänster.

Sparbanksföreningen har inget att invända mot grundprincipen att en

bank måste vara ett breddinstitut för att få oktroj. En annan fråga är dock vad som mera konkret menas med breddinstitut, d. v. s. vad som skall innefattas i uttrycket allsidigt utbud av finansiella tjänster. Här kommer man in på frågan vilka verksamheter som en bank över huvud taget får ägna sig åt. Frågan vilka verksamheter som är förenliga med bankverksamhetsbegreppet behandlas nedan i anslutning till vissa konkreta förslag från KMK på detta område.

Sparbanksföreningen vill i sammanhanget understryka att det inlåningsmonopol som bankerna har och som KMK anför som grund för kravet på ett allsidigt tjänsteutbud från bankernas sida inte får behandlas som en formalitet utan skall ha ett reellt innehåll, om nu detta monopol skall upprätthållas i framtiden.

Vissa företag bedriver idag utan oktroj verksamhet som inte utan visst fog kan betraktas som mer eller mindre renodlad inlåningsverksamhet. Det gäller bl. a. bostads- och konsumentkooperationens sparkassor. Dessas verksamhet förutsätter visserligen inte oktroj, om det är så att verksamheten uteslutande bedrivs bland en begränsad krets av personer med viss intressegemenskap. Det synes dock kunna ifrågasättas om inte verksamheten egentligen har sådan karaktär att den borde vara tillståndspliktig. KMK har emellertid ansett sig förhindrad att närmare behandla denna fråga beroende på kommittédirektivens utformning i denna del. Detta är beklagligt. Enligt Sparbanksföreningens mening hade frågan förtjänat en närmare belysning från KMKs sida.

Värdet av bankoktroj har utan tvekan rent allmänt urholkats under senare år i takt med marknadens avreglering. Samtidigt upprätthålls dock kravet på ett allsidigt tjänsteutbud. Sparbanksföreningen vill betona det klara samband som bör föreligga mellan det oktrojskyddade inlåningsmonopolet, å ena sidan, och kravet på ett allsidigt utbud av banktjänster, å andra sidan. Sparbanksföreningen har i och för sig inget att invända mot att reglerna för inlåningsmonopolet förändras och att bankerna får konkurrens på inlåningssidan från andra aktörer. Ett oeftergivligt krav är då att verksamhetsförutsättningarna blir mera konkurrensneutrala och att en modifiering sker av allsidighetskravet. Det kan inte godtas att inlåningsverksamhet skall få bedrivas utan krav på oktroj och därmed förenade förpliktelser, om samtidigt bankerna åläggs krav på allsidighet i tjänsteutbudet som kan upplevas som alltför långtgående.

Även om bankernas inlåningsmonopol skulle komma att upphävas och det skulle bli möjligt att inrätta specialiserade inlåningsinstitut, vill Sparbanksföreningen understryka att begreppet bank även i framtiden måste förbehållas de finansiella institut som idag har oktroj. Begreppet bank måste förknippas med vissa grundläggande funktioner som idag i allt väsentligt är utmärkande för de svenska bankerna. De sparkassor som finns idag och de ytterligare inlåningsinstitut som kan tillkomma är och får inte kallas banker, även om de givetvis bör åläggas kapitalkrav.

Sparbanksföreningen vill emellertid anmäla stark tveksamhet inför en utvedckling mot inrättande av specialiserade inlåningsinstitut. Det kan starkt ifrågasättas om en sådan utveckling verkligen ligger i allmänhetens och konsumenternas intresse. Det kan befaras att den hårdnande konkur-

rens som därmed skulle uppkomma mellan de olika finansiella instituten leder till en specialisering och uttunning av traditionell bankverksamhet. En sådan utveckling är möjlig särskilt utanför storstadsområdena och i glesbygderna.

Bankverksamhetsbegreppet

KMK tar i avsnitt 7.2 ett nytt grepp vad gäller definitionen av bankverksamhetsbegreppet. I stället för att som nu ange detta begrepp genom en uppräkning av tillåtna verksamhetsgrenar, föreslår kommittén en definition som jämte ett antal särskilt angivna förbud innebär att alla förvärv utom de uttryckligen angivna blir tillåtna, under föruttsättning att de ryms inom bankverksamhetsdefinitionens ram. Härigenom uppnås enligt kommittén en större flexibilitet än idag, och bankerna ges bättre förutsättningar att anpassa sin verksamhet i takt med utvecklingen.

Sparbanksföreningen delar kommitténs uppfattning att den nuvarande utformningen av bankverksamhetsbegreppet och anknytande förvärvsregler låser bankernas utvecklingsmöjligheter. Föreningen finner en ändring härvidlag nödvändig. Den av kommittén föreslagna lagtekniska utformningen är ändamålsenlig och tillgodoser väl önskemålet om en ökad flexibilitet. Sparbanksföreningen kan inte finna att förslaget är förenat med några nackdelar av betydelse. Föreningen tillstyrker därför att den av kommittén föreslagna lagtekniska lösningen förverkligas.

Vad beträffar innehållet i bankverksamhetsdefinitionen kan Sparbanksföreningen i stort ansluta sig till kommitténs uppfattning såsom den kommer till uttryck i dels förslaget till formell bankverksamhetsdefinition i 2 kap. 1 § bankrörelselagen, dels avsnitt 7.2.3.5 om begreppen finansieringsverksamhet, annan finansiell verksamhet och icke finansiell verksamhet. Vad beträffar ägande av aktier i näringslivet hänvisas dock till särskilt avsnitt därom nedan.

Föreningen vill dessutom anmärka att den finner kommitténs ståndpunkt avseende vissa serviceinriktade tjänster av icke finansiell natur alltför snäv. Enligt kommittén bör en bank kunna ge kunder bistånd i form av tjänster inom ramen för egen verksamhet som bedrivs för att tillgodose egna behov. Som exempel nämns bl. a. revisionsverksamhet, redovisningsverksamhet och fastighetsvärdering. Endast tillfällig överkapacitet bör enligt kommittén få utnyttjas för att kunna erbjuda allmänheten tjänster.

Den av kommittén gjorda gränsdragningen mellan tillåten och otillåten verksamhet i nu nämnda avseenden kan knappast sägas vara exempel på någon högre grad av verklighetsförankring. Det torde exempelvis vara vanligt förekommande idag att banker i sin normala verksamhet erbjuder redovisningstjänster åt kunder av olika slag, såsom fastighetsägare samt ekonomiska och ideella föreningar. Det kan knappast här sägas vara fråga om ett utnyttjande av en tillfällig överkapacitet utan är tvärtom ett reguljärt inslag i bankverksamheten och ett komplement till de övriga tjänster som bankerna erbjuder allmänheten. Det slags tjänster som det nu är fråga om bör enligt Sparbanksföreningens mening alltid få räknas till tillåten bankverksamhet.

1.14 Svenska Föreningsbankers förbund

Ny bankdefinition

KMK föreslår att bank bör definieras som ett företag som fått regeringens tillstånd (oktroj) att driva sådan verksamhet som anges i kommitténs förslag till bankverksamhetsdefinition. Definitionen skall ange den yttre ramen för bankernas verksamhet. Ramen beskrivs så att tillåten bankverksamhet kan anpassas till utvecklingen på bankområdet. Således föreslås den ordningen gälla att all verksamhet, som inte är uttryckligen förbjuden, är tillåten om den är förenlig med den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen.

SFF ansluter sig helt till detta synsätt. Förslaget är principiellt betydelsefullt och kommer att underlätta en successiv anpassning av bankernas verksamhet i takt med nya förutsättningar och konkurrensbetingelser. SFF anser dock att bankerna bör tillåtas förvärva aktier och fastigheter i placeringssyfte i viss utsträckning, d. v. s. en utvidgad verksamhetsdefinition jämfört med vad KMK föreslagit (se nedan avsnitt 2.2.1 – 2).

Att KMK inte föreslår någon ändring beträffande bankernas ensamrätt såvitt avser inlåning från allmänheten är mycket tillfredsställande. Vidare säger KMK att det för att ett finansinstitut skall få oktroj som bank bör krävas att det erbjuder allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, däribland möjlighet till in- och utlåning av pengar. Principen att banker skall vara breddinstitut bör komma till uttryck i bankverksamhetsdefinitionen.

Bankens tjänsteutbud skall således erbjudas en vid och obestämd krets bland allmänheten. Samtidigt får en bank vända sig i första hand till en viss grupp bland allmänheten bara inte allmänheten i övrigt utestängs från bankens tjänsteutbud. Vidare är det nödvändigt att bankerna behåller karaktären av allmänna serviceorgan för näringslivet och den breda allmänheten. Åter hindrar inte det att banken inriktar huvuddelen av sin verksamhet på en särskild sektor av bankområdet. Inriktningen får dock inte drivas så långt att verksamheten avgränsas till enbart detta.

SFF menar att det av vad som ovan anförts av kommitténs ställningstagande klart framgår att det inte entydigt kan förutsägas i vilken omfattning en bank måste uppfylla kraven på bredd i verksamheten. Att bredd i någon bemärkelse dock måste förekomma står dock helt klart.

Av de utlandsägda bankerna i Sverige har endast de två finska bankerna, Kansallisbanken och Okobanken hållit medel i egenkassa. Det innebär att endast dessa två banker haft service gentemot hushållen i form av sedvanliga banktjänster över disk.

Eftersom de utlandsägda bankerna, med några undantag, inte riktar sig till hushållen mottar de inte heller inlåning från hushållen i någon större utsträckning. Finansieringen i kronor sker i stället till övervägande delen genom kortfristig upplåning från svenskägda affärsbanker.

I konkurrens med bankerna verkar de riksomfattande sparkassor som drivs av HSB respektive KF. HSB erbjuder sina medlemmar inlåningstjänster av olika slag med inriktning på målsparande för bostadsanskaffning medan KF har ett brett sortiment av kort- och långsiktiga inlånings-

tjänster inklusive en så bankspecifik sparform om Vinstsparande. KF erbjuder också sina medlemmar olika slag av kontokortskrediter via ett eget finansbolag.

KFs och HSBs sparkassor är öppna för alla och envar som vill bli medlem i respektive organisation. Det förefaller sannolikt att det i en majoritet av de svenska hushållen finns en eller flera personer som är medlem i endera eller båda av organisationerna. Att sparkassorna riktar sig till allmänheten står således fullt klart.

SFF betraktar KFs och HSBs sparkassor som historiskt betingade undantag från regeln om att inlåningsverksamhet inte får bedrivas i förhållande till allmänheten av annan än bank.

SFF motsätter sig bestämt att de befintliga sparkassorna, som inte står under bankinspektionens tillsyn, skulle tillåtas ytterligare bredda sitt utbud av finansiella tjänster.

SFF vill samtidigt avvisa de tankar som kan finnas på att inrätta särskilda inlåningsinstitut som konkurrenter till bankerna. Behovet av sådana institut, som skulle kunna ha rätt att ta emot inlåning från allmänheten utan att för den skull vara förpliktigade att erbjuda samma allmänhet ett brett sortiment av finansiella tjänster, får antas vara mycket begränsat. Det är ett allmänt intresse att hushållens finansiella affärer så långt möjligt kan skötas i eller genom ett och samma institut. Härigenom minskar hanteringskostnaderna för både kund och bank. Vidare skulle en etablering av inlåningsinstitut kunna leda till att hushållen kan få det svårare att ta upp krediter i bank liksom att riskerna ökar för att enskilda kunder försöker ta upp lån i större utsträckning än vad deras hushållsekonomi tål om de nämligen har sina affärer splittrade mellan en bank och ett inlåningsinstitut.

1.15 Stadshypotek

Kassastyrelsen vill rikta invändningar mot KMK:s förslag i detta för hela utredningens centrala avsnitt. Enligt kassastyrelsens uppfattning borde utredningen gett utrymme för en ytterligare företagsform, nämligen den specialiserade banken av den typ som finns i andra länder: merchant banks, mortgage banks, investments banks etc. I det följande skall vi anföra ett antal motiv för detta.

Utöver banker och kreditmarknadsbolag finns hypoteksinstituten. Utredningen har haft uppenbara svårigeter att foga in dessa institut i det shcema för kreditmarknadens organisation som utredningen på ett tidigt stadium fastnade för. Frågan har nu hänskjutits till en särskild hypoteksutredning som också har till uppgift att behandla hypoteksinstitutens interna organisatiosproblem.

Strukturförändringar på kreditmarknaden

Utvecklingen på bankmarknaden går mot att endast ett begränsat antal banker kan upprätthålla ett brett serviceutbud med heltäckande nät av bankkontor. Vi kommer sannolikt att i Sverige få se en koncentration mot

fyra-fem rikstäckande universalbanker med inlåning från allmänheten. De kommer att svara för huvuddelen av all betalningsförmedling. Dessa banker har i det närmaste obegränsad upplåningsrätt i riksbanken och kan liknas vid clearingbankerna i England eller Money Centerbankerna i USA.

Vid sidan av dessa banker kommer det att finnas ett antal banker utan denna breda service och med ingen eller begränsad upplåningsrätt i riksbanken.

Utvecklingen mot två former av banker i Sverige kommer ytterligare att förstärkas av att i stort sett endast de fyra eller fem största bankerna förväntas bli placerarombud i PmC. Det betyder att de kommer att handha större delen av alla värdepapperstransaktioner mellan icke PmC-medlemmar i värdepapper som är anslutna till PmC. Eftersom PmC har fått en halvofficiell ställning genom riksbankens åtagande att vara "lender of last resort" förstärker detta placerarombudsbankernas roll som clearingbanker.

Det kommer även finnas svenska banker som vill eller tvingas att hårt koncentrera sig inom en viss nisch. Exempel på detta är dagens omstöpta Jämtlands Folkbank som slagits ihop med PM Capital Markets och nu kommer att profilera sig som kapitalmarknadsbank. Det går knappast att här tala om en bank med det breda serviceutbud som KMK har i åtanke. En liknande utveckling får vi kanske se i andra mindre banker.

EG-lagstiftning

Uttredningen har inte närmare diskuterat hur den svenska kreditmarknadslagstiftningen skall anpassas till den som gäller inom EG. Denna lagstiftning är ännu inte harmoniserad. Det står dock klart att flertalet länder inom EG ger utrymme i sin lagstiftning för specialbanker, exempelvis Hypotekenbanken i Västtyskland, Mortgage Banks och Merchant Banks i England.

En anpassning till EG innebär att Sverige måste acceptera att sådana specialbanker får etableringsrätt i Sverige. Således måste Stadshypotek få räkna med att vi kommer att få konkurrera med specialiserade "mortage banks" i Sverige. Det skulle leda till en snedvridning i konkurrensförutsättningarna om inte även Stadshypotek fick kallas hypoteksbank.

Utländska bankfilialer kommer att få etableras från 1990 i Sverige. Något krav på att dessa filialer i Sverige har ett fullt sortiment av banktjänster kan uppenbart inte ställas. Filialerna torde inte heller av flera skäl kunna ges upplåningsrätt i riksbanken. Internationaliseringen av bankväsendet driver således fram en viss enhetlighet i de legala associationsformer inom vilka kreditföretagen i olika länder arbetar.

1.16 Finansbolagens förening

Begreppet finansieringsverksamhet

Enligt förvärvsreglerna i gällande rätt förhindras bankerna att bedriva factoring och leasing. Att bankverksamhet i fortsättningen skall inbegripa

finansieringsverksamhet som är förenlig med inlåning lyfter bort detta hinder. I betänkandet anförs (sid 214) att den praxis som utvecklats hos finansbolagen bör kunna godtas när det gäller formerna för bankernas factoring- och leasingverksamhet.

Föreningen vill i detta sammanhang endast peka på att finansiell leasing till skillnad mot traditionella bankkreditformer inrymmer andra risker än rent finansiella risker, alltså risker som är hänförliga till leasetagarens bristande betalningsförmåga. Leasing är inte någon kreditform utan en form av investeringsfinansiering. För närvarande saknas lagstiftning angående finansiell leasing och endast ett fåtal rättsfall har avgjorts i högsta instans. Produkten innehåller flera oklara frågor av civil- och skatterättslig natur. Påpekas bör att uthyraren blir part i ett trepartsförhållande där intressekonflikter kan uppstå mot såväl leverantörer som hyresmän. Detta bör bättre klargöras i en ev. proposition.

Begreppet inlåning

Bankerna har traditionellt haft momopol på inlåning på räkning från allmänheten. KMK har inte tänkt sig att ändra på detta förhållande. På sidorna 201 och 202 diskuteras innebörden av begreppet "inlåning på räkning från allmänheten". P. g. a. det sätt varpå direktiven har utformats finner sig kommittén förhindrad föreslå att den inlåning som bedrivs inom KF's (med 2 miljoner medlemmar) och HSB's riksförbund skall betraktas som inlåning från allmänheten. Föreningen konstaterar i likhet med KMK att KF's medlemstal för länge sedan passerat gränsen för vad som kan betecknas som "icke-allmänhet".

KMK diskuterar vidare frågan under vilka förhållanden som inbetalningar på kontokortskonton kan betraktas som otillåten bankverksamhet. I princip stadfästs nuvarande principer och gränsdragningar. Föreningen vill dock erinra om att en annan statlig utredning, Bankkostnadsutredningen, nyligen aviserat förslag om att andra institutioner än banker skall kunna få ta emot viss form av inlåning. Utan att närmare ha kunnat analysera grunderna för förslaget vill föreningen framhålla att en sådan utvidgning av möjligheterna att ta emot inlåningsmedel bör gälla även för kontokortsföretagen, särskilt som dessa företag i andra avseenden är hårdare reglerade än bankerna.

1.17 Svenska fondhandlareföreningen

Kreditmarknadskommittén har gjort en mycket ambitiös genomgång av den svenska kreditmarknaden med utvikningar till andra områden av kapitalmarknaden. Denna genomgång är i sig givetvis värdefull som en spegling av vad dessa marknader i olika hänseenden stod i Sverige under andra halvan av 1980-talet. Genomgången har i och för sig inte lett kommittén till några mer långtgående strukturgrepp, vilket snarast måste ses som ett tecken på att rådande ordning på det stora hela är god. Det bortses här från vissa lagtekniska förslag, främst förslaget till en ny kapitalmarknadslag. Sådana lagtekniska ändringar torde dock i sig ändra endast

marginellt på marknadsförutsättningarna. Även i övrigt torde kommitténs förslag endast komma att få begränsade effekter på marknadsstrukturen, om de genomförs. Kreditmarknadskommitténs förslag torde således t. ex. få avsevärt mindre betydelse för marknadens utveckling än det aktuella förhållandet att valutaregleringen är på väg att avskaffas.

Det senast sagda hindrar inte att flera av kommitténs förslag är betydelsefulla. Det gäller i vissa fall i positiv bemärkelse och i andra fall i negativ bemärkelse.

På den positiva sidan märks främst den ändrade lagstiftningstekniken när det gäller att ange tillåten resp. otillåten verksamhet i de olika instituten. Den hittillsvarande ordningen, som byggt på det förhållandet att allt är förbjudet som inte är uttryckligen tillåtet, har tveklöst försvårat en utveckling av nya produkter och en anpassning till modern internationell utveckling. Detta har självklart varit till nackdel för alla de berörda instituten. Den nyordning som kommittén föreslår är därför mycket angelägen, och måste betecknas som en nödvändighet med de krav på snabba förändringar, för vilka instituten numera utsätts.

Det är även positivt att de i lag angivna rörelseförutsättningarna för olika slag av institut alltmer likställs så långt detta är möjligt. Kommitténs ambition att så långt som möjligt samordna kapitalkraven för de olika insitutsgrupperna tillstyrks således. Även i övrigt bör samordning ske. Det gynnar konkurrens på lika villkor och därmed utvecklingen av en effektiv kreditmarknad.

1.18 LO

Banklagstiftningen

LO instämmer i de grundläggande överväganden, som KMK presenterat som bakgrund för sina förslag beträffande bankerna. Ett avgörande kriterium måste även fortsättningsvis vara att ingen annan än bank ska få motta inlåning från allmänheten. Utbudet av banktjänster föreslås bli friare genom att endast särskilt utpekade finansieringsfunktioner blir otillåtna. Därigenom sker en breddning av banks rörelsedefinition. Leasing och factoring får bedrivas av bank i särskilt dotterbolag. Däremot förhindras genom KMKs förslag möjligheten för bank att bedriva s. k. fastighetsleasing/-renting. LO understryker att den åtskillnad mellan ägande och kreditgivning, som KMK föreslår, skall upprätthållas. Förvärv i placeringssyfte av aktier och fastigheter bör vara förbjudna för bankerna.

I övrigt föreslår KMK, att banker i vissa fall genom ett dotterbolag skall kunna förvärva aktier i finansieringssyfte. Vidare ge förlagslån och vinstandelslån samt medverka i projektfinansiering. Omfattningen av sådana verksamheter föreslås bli begränsade.

LO har dock i ett par avseenden en annan värdering av bankens roll och därav följande synpunkter på prioriteter i banklagstiftningen och banktillsynen. LO betonar behovet av betydligt friare konkurrens och vidare kravet att hopkopplingar mellan bankverksamhet och andra affärsintressen löses upp.

Detta är en aspekt som särskilt framhölls i KMKs direktiv. Statsrådet anförde att vid sidan av den grundläggande kredit- och valutapolitiska hänsyn, som kommittén borde beakta, måste också de konkurrensmässiga effekterna bedömas. Om internationella banker medges etablera sig här, kommer stödet från deras moderbanker och internationella nät av dotterbanker att göra dem till starkare konkurrenter till svenska banker i fråga om internationella affärer. I direktiven nämndes vidare att erfarenheter från Danmark och Finland inte ger anledning befara att konkurrensen skulle bli övermäktig.

Sedan några år — beslutet togs efter det att KMK lämnat ett delbetänkande i frågan — har utländska bankers etablering av dotterbolag tillåtits. Ur konkurrenssynpunkt är denna förändring hittills närmast ett fiasko. De utländska bankerna har inte lyckats nå mer än ett par procents marknadsandel. Flertalet har inte ens kunnat redovisa vinst och flera har lagt ned verksamheten efter misslyckandet. Förhoppningen att man denna väg skulle få effektivisering av konkurrensen i bankväsendet har inte infriats.

Ansvarig för övervakning av kartellbildning och otillbörliga konkurrensbegränsningar är bankinspektionen. Denna har därmed en dubbelroll, som innefattar att övervaka bankernas oberoende av andra affärsintressen, deras soliditet och förmåga att infria insättarnas krav vid en eventuell betalningsinställelse *och* se till att fri konkurrens råder på marknaden. I konflikten mellan olika målsättningar har åtgärderna för att åstadkomma öppen och fri konkurrens kommit på mellanhand.

LO, som tillmäter kravet på möjligast fri konkurrens stor betydelse, anser att erfarenheten talar för att ansvaret för denna aspekt mera klart än hittills läggs på NO. SPK bör få utvidgad instruktion för att bevaka konkurrensen på bankmarknaden. Jämfört med 1983, då KMKs direktiv skrevs, har problemet med otillräcklig konkurrens, höga vinstmarginaler i bankerna och bristande service knappast lindrats. Genom avreglering av räntesättning, kreditramar och valutarestriktioner har marknaden i övriga avseenden ändrats radikalt.

Problemet med att åstadkomma bättre konkurrens är dock inte bara en fråga om att utpeka viss myndighet och rättsprocedur. Det måste också åstadkommas strukturförändringar som kan bilda grunden för en effektiv konkurrensmarknad.

LO delar direktivens uppfattning, att ett konkurrenstryck från utlandet skulle vara till fördel för att åstadkomma snabbare rationalisering, höjd effektivitet och servicebenägenhet i banksektorn. Dessutom krävs inhemska strukturändringar. LO vill för sin del endast antyda arten av dessa men ser inte anledning att lämna detaljförslag.

En väg att gå är att söka öka transparensen för kunderna, företag och personer genom krav på talande och enhetlig informtion om tjänsterna. Eftersom den rikhaltiga floran av olika tjänster försvårar en genomlysning och överskådlighet för kunden, bör man överväga hur vissa standardiserade bastjänster kan utvecklas genom föreskrifter. Produktdifferentiering är en av de metoder bankerna tillämpar för att skapa nischer och samtidigt

ett symptom på rådande konkurrensbegränsning. Erbjudanden av paket av olika tjänster minskar också kundens möjlighet till genomlysning. Situationen är därtill ytterst olika för hushåll och företag. Till skillnad från de flesta hushåll har större företag goda möjligheter att på ett kompetent sätt jämföra banktjänster.

Större rörlighet hos bankkunderna skulle stärka konkurrensviljan. Tendensen att man behåller en speciell bank som partner, oavsett ränte- och avgiftsnivåer, är en bidragande faktor till det rådande konkurrensklimatet. Det finns en föreställning om att servicen förbättras om alla ens tjänstebehov kanaliseras via en enda bank. Inställningen har kanske bakgrund i tidigare rådande kreditrestriktioner. Om en bank däremot kan visa att varaktigt sparande i den egna banken ger förmåner i form av bättre kreditvillkor eller om en stabil kreditkund som kompensation erbjuds hägre inlåningsränta vore det nämnda betcendet rationellt.

Statsmakterna har uttalat att valutaregleringen i allt väsentligt skall vara avvecklad till mitten av 1990. Behovet att behålla valutabanksbegreppet kommer då att upphöra, i varje fall behovet att förbehålla valutaaffärer för svensk valutabank. LO har i särskilt yttrande anfört tvekan till tidtabellen för den fortsatta valutaliberaliseringen, men detta inverkar inte principiellt på valutabanksmonopolet.

Det är inte orealistiskt att konkurrensklimatet i banksystemet kan komma att stärkas, om olika system för informationsspridning om marknader, tjänster. priser och andra villkor blir avsevärt ymnigare, t. ex. genom hemterminaler. En viss parallell finns här till utvecklingen på värdepappersmarknaden, även om bankväsendets tjänsteutbud är mer heterogent och svårgenomlyst.

LO drar slutsatsen att det finns ett visst utrymme för att förstärka konkurrenselementen på bankmarknaden genom insatser från de organ som ska ha till uppgift att följa upp konkurrensreglerna.

Ökad utländsk konkurrens måste också anses vara angelägen. Erfarenheten har dock visat att etableringen av utländska dotterbolag inte förmått bidra nämnvärt i det avseendet. LO förordar att förbudet mot utländska bankfilialer upphävs. Det är troligt att den därigenom förenklade proceduren för marknadsinträde kan göra att den utländska konkurrensen blir mer påtaglig än hittills. En filial har moderföretagets kapitaltäckning och servicekompetens som stöd.

Eftersom en filial står under samma tillsyn som moderbanken och denna följer hemlandets banklagstiftning är det en nödvändig förutsättning att kapitaltäckning, insättarskydd, neutralitet gentemot andra affärsintressen, insiderregler och konkurrensbestämmelser motsvarar minst den skyddsnivå, som anses acceptabel i Sverige. I övrigt skall den utländska filialen kunna konkurrera på den svenska marknaden med de beteenderegler som gäller svenska banker. Genom att tillåta utländska bankfilialer här uppstår en motsvarighet till rätten för svensk bank att öppna filial utomlands. För att tillgodose svenska bankers intresse av marknadsmöjligheter utomlands bör en kontroll förekomma av att rätten till filialverksamhet i praktiken är ömsesidig.

Grunder för LOs bedömningar

Följande fem synpunkter tillmäts särskild vikt av LO i samband med en översyn av bank- och kreditmarknadslagstiftningen:

Bankernas neutrala roll i kreditförmedling

Bankerna skall ha en neutral roll som kreditförmedlare i ekonomin, d. v. s. vara oberoende av särskilda affärsintressen. Detta är en förutsättning för att kreditförmedlingen skall ske effektivt och endast med hänsyn till väntad lönsamhet och kreditvärdighet i övrigt.

Finansinstitut som maktinstrument

En stark ställning på kredditmarknaden kan för vissa aktörer vara en väg till ökat ägande och maktpositioner på olika marknader genom att förvärv i stor skala med relativt låg egeninsats möjliggöra. Syftet kan vara att nå en dominerande ställning på exempelvis en varu- eller tjänstemarknad och därigenom minskad konkurrens. Innehav av eller nära anknytning till ett fondhandlarbolag eller annat kreditmarknadsföretag ökar möjligheterna till affärer med stora ägarandelar. En förstärkt kontroll krävs i syfte att stärka konkurrens på lika villkor för alla aktörer och motverka en koncentration, som inte betingas av marknadseffektivitet.

Säker betalningsmedelsfunktion

Den finansiella sektorns soliditet, som är beroende av kapitaltäckningen, riskvärderingen m. m., är viktig för att garantera stabilitet och därmed en permanent betalningsmedelsfunktion. Med den långt utvecklade internationaliseringen är det viktigt att Sverige deltar i ett system med likartade normer för bankers och andra instituts kapitaltäckning.

Fri konkurrens

Den finansiella sektorn måste ha en rimligt hög grad av konkurrens för att rationalisering, effektivisering och motsvarande strukturanpassning skall kunna ske fortlöpande. Också denna marknad måste kännetecknas av konkurrens med pris och funktionskvalité som medel, trots de speciella tjänsternas art. Fri konkurrens främjas av att kunden har en fullständig genomlysning av marknaden till förfogande (priser, omsättning, tjänstens art, värdepåverkande faktorer), medan koppling av olika tjänster försvårar denna transparens. Ofta hävdas att stora förctag genom sin kompetens och marknadskännedom har en sådan ställning att konkurrensbegränsning från kreditföretagets sida inte är något problem, medan hushåll och mindre företag kan bli mer utsatta. Problem finns f. n. ur konkurrenssynvinkel genom en marknadsstruktur med ett fåtal stora banker och även för finanssektorn i övrigt en koncentration till vissa företag. Restriktiv nyetablering och fåtalsdominans skapar ett klimat för konkurrensbegränsning.

Konsumentpolitiska synpunkter

Ett gott skydd för konsumenten, insättare eller låntagare, måste finnas. Det extrema fallet är garantier för insatta medel i händelse av en banks eller ett finansföretags betalningskris. Det finns också ett stort behov att bevaka kundens intressen i den dagliga verksamheten genom information, rådgivningsmöjligheter etc.

Under den period som bankernas avgifter på olika kundtjänster fått ökad omfattning har bankernas räntemarginaler samtidigt ökat kraftigt. Detta är anmärkningsvärt.

För att skapa legitimitet för ett rationellt avgiftssystem är det angeläget att kunderna kan välja mellan konton med låg avkastning där tjänsterna är avgiftsfria eller konton med hög avkastning och kostnadstäckande avgifter.

Näringspolitiska synpunkter

Den finansiella sektorn har en nyckelroll i ekonomin. Varje ekonomisk verksamhet har behov av finansiella tjänster i större eller mindre grad. Finanssektorn påverkar därmed indirekt effektivitet och värdeskapande i olika delar av näringslivet. Grovt uttryckt är billiga krediter och hög avkastning på sparande av stor betydelse för den allmänna tillväxten.

För den finansiella sektorn själv är en stor marginal mellan ut- och inlåningsräntor efter avräkning för sektorns kostnader det mål som eftersträvas. Under förutsättning att rationaliseringstakten och teknikutvecklingen är gynnsamma främjas målet. Finansiella sektorn står i ett skede, där hittillsvarande nationella avgränsning av marknaden – genom kredit- och valutaregleringar – kan komma att avlösas av ett system med öppen internationell konkurrens. Liksom i andra näringsgrenar blir därmed den relativa konkurrenskraften i den svenska finanssektorn ett specifikt mål, teoretiskt sett. Med gynnsamt konkurrensläge kan en nettoexport av finanstjänster uppnås och en motsvarande förstärkning av sysselsättningsutvecklingen på längre sikt.

Men praktiskt sett finns en tendens till stark koncentration av bank- och finansföretag till några få centra i världen, av vilka de största finns i New York, London, Tokyo, Frankfurt och Zurich. Det är en följd av mycket starka storleksfördelar i fråga om hur finansiella marknader fungerar och av låga transaktionskostnader. I ett framtidsperspektiv är det något obestämt vilken relativ roll som kommer att spelas av den lokala kontakten med kunden å ena sidan och anknytning till stora finanscentra med mångsidig service och aktuell marknadskontakt å andra sidan.

1.19 Svenska Bankmannaförbundet

– Förbundet är positiv till den föreslagna strukturen som KMK föreslår. Bankerna bör även fortsättningsvis vara de institut som har ensamrätt att mottaga inlåning från allmänheten.

– Branschglidningsproblematiken bank-försäkring måste lösas i samband övriga strukturfrågor.

1.20 SAF

Tidigare har inom kreditmarknadslagstiftningen i princip gällt, att det som inte uttryckligen tillåtits i lagen varit förbjudet. I den föreslagna, nya kreditmarknadslagstiftningen skulle i stället – den på andra områden gängse – principen gälla, att det som inte förbjuds i lagstiftningen är tillåtet.

Svenska Arbetsgivareföreningen instämmer i dessa övergripande principer avseende den allmänna inriktningen av en översyn av den svenska kreditmarknadslagstiftningen. I högre grad än vad som synes ha varit fallet inom kreditmarknadskommittén vill vi emellertid betona det internationella perspektivet. Det är enligt vår bedömning utomordentligt angeläget, att en förnyelse av den svenska kreditmarknadslagstiftningen harmoniserar med utvecklingen inom – i främsta rummet – den europeiska gemenskapen och att nya svenska lagbestämmelser inte tillskapas, som står i motsättning och kan försvåra en anpassning till EG. Vi återkommer fortsättningsvis till detta.

Banker

"Bankerna har idag en central ställning på kreditmarknaden", heter det i betänkandet. "Kommitténs utgångspunkt är att så skall vara fallet även i framtiden. En förutsättning härför är att bankerna på ett smidigare sätt än för närvarande kan anpassa sin verksamhet till utvecklingen i samhället".

Svenska Arbetsgivareföreningen, som inte har något att erinra mot den valda utgångspunkten, avstår från att kommentera tekniska aspekter på kreditmarknadskommitténs förslag.

1.21 Industriförbundet

Komittén framhåller att bankerna har den centrala ställningen på kreditmarknaden idag och att utgångspunkten är att så ska vara fallet även i framtiden. Detta förutsätter att bankerna på ett smidigare sätt än för närvarande kan anpassa sin verksamhet till utvecklingen i samhället. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att den nuvarande restriktiva regleringen av bankerna ersätts med ett generellt utformat bankverksamhetsbegrepp. All verksamhet som ryms inom ramen för detta begrepp får bedrivas av bankerna, vilket ger bankerna flexiblare rörelseregler än de nuvarande.

Förbundet tillstyrker den av kommittén föreslagna "vändningen" av den nuvarande lagstiftningen. För industrin är det ytterst väsentligt att kreditmarknaden kan utvecklas smidigt så att nya behov av finansiella tjänster kan tillfredsställas. Vilken typ av institut som tillgodoser behoven är dock av mindre vikt än att behoven kan tillfredsställas och att det finns förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan olika typer av institut.

1.22 Svenska Kommunförbundet

Kreditmarknaden har förändrats i snabb takt under senare delen av 80-talet. Kommittén har med utgångspunkt från denna utveckling redovisat förslag som baseras på ett regelsystem som underlättar marknadsorientering, konkurrens och smidig anpassning till ändrade förhållanden. Styrelsen har inget att erinra mot detta synsätt och de förslag som redovisas i betänkandet.

1.23 Svenska Revisorsamfundet

Bankverksamhetsdefinitionen

Utredningen föreslår att banker i viss utsträckning och under vissa förutsättningar skall kunna erbjuda sina kunder serviceinriktade tjänster även om de inte är av finansiell natur (del 1 i betänkandet s. 216 f.). Samfundet avgränsar yttrandet i denna del till att gälla revisions- och redovisningstjänster.

Ett grundläggande krav på revisorer är att de är och av intressenterna uppfattas som fristående och obundna från sidointressen som kan stå i konflikt med ett riktigt fullgörande av revisionsuppdragen. Enligt samfundets mening kan detta oberoende ifrågasättas om banker, som är en av flera intressentgrupper, tillhandahåller revisionstjänster. Samfundet avstyrker därför att banker skall kunna tillhandahålla externa revisionstjänster även inom ramen för tillfällig överkapacitet.

Under senare år har det vidare förekommit flera exempel när enskilda banker bygger upp en självständig redovisningsverksamhet. I några fall har denna marknadsförts som "banken som företagets nya ekonomipartner" och dylikt. Enligt samfundets mening finns det skäl att ifrågasätta om denna självständiga verksamhet bör vara en tillåten tjänst för banker. Härutöver vill samfundet peka på de effekter en sådan utveckling får för konkurrensneutraliteten mellan olika kreditgivare eftersom den bank som tillhandahåller redovisningstjänster kan grunda sina besut på väsentligt bättre information än andra intressenter. Samfundet anser därför att gränsdragningen mellan tillåten och otillåten verksamhet bör göras klarare. Dessutom bör området för tillåtna tjänster inskränkas enligt vad samfundet ovan anfört.

1.24 KF

KF noterar kommitténs ställningstagande att en bank skall erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster. Det har i dagarna blossat upp en debatt om ersättningen för de tjänster, som bankerna tillhandahåller främst privatpersoner. Det är uppenbart att handeln bär kostnader sammanhängande med kassahantering bl. a. vid betalning med check. Enligt KFs uppfattning bör bankerna på samma sätt utan kostnader hantera de betalningsmedel – pengar – som än så länge är basen för den

privata hushållningen. Det ter sig vidare främmande att andra typer av betalningsmedel – checkar – som bankerna tidigare lanserat hos allmänheten, numera är föremål för kostnadsuttag.

KF har velat ta upp dessa frågor bl. a. som en bakgrund till kommitténs förslag till kapitaltäckningsregler. Möjligen kan höjningen av kraven sägas vara förhållandevis blygsam men den kommer förmodligen att utgöra underlag för kostnadshöjningar. KF anser att säkerhetsaspekten bakom den föreslagna höjningen av kapitaltäckningskravet inte motiverar att ytterligare pålagor gentemot den enskilde bankkunden kan riskeras. Å andra sidan finner KF att kraven på skydd för den enskilde inte möjliggör en sänkning av befintlig nivå. KF är inte helt övertygad om att den möjlighet till konkurrens, som utgör bakgrund till många av kommittens förslag, verkligen kommer de enskilda konsumenterna till godo i form av lägre kostnader. Såvitt KF kunnat finna har bankernas konkurrensansträngningar i betydande utsträckning inriktats på förhållandevis sofistikerade tjänsteutbud först mot företagssektorn men senare även mot vissa grupper av privatpersoner. KF efterlyser därför konkurrens även när det gäller allmänhetens behov av vissa bastjänster från bankerna, där hantering av betalningsmedel är ett inslag, insättningar och uttag ett annat.

I detta sammanhang synes det KF rimligt att särskilt markera sin uppslutning kring de tankegångar som återfinns i kommittédirektiven rörande konsument- och bostadskooperationens sparkassor. Det är en inlåningsverksamhet, som vänder sig uteslutande till medlemmar i konsumentföreningar respektive HSB-föreningar. Denna sparkasseverksamhet är för dessa privatpersoner ett alternativ till sparande i bank.

1.25 Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige

Bankerna

I kommitténs betänkande sägs mycket om att man minskar detaljregleringen av bankerna, och låter allt som inte är förbjudet bli tillåtet. Detta motsägs dock av de omfattande regelsystem som föreslås beträffande bankerna.

Härtill kommer att Bankinspektionen ges kompetens att helt formlöst reglera bankernas verksamhet. Bankinspektionen kan komma med skriftlig erinran om inspektionen anser att förhållandet har betydelse för "en sund utveckling av bankverksamheten". Det betyder att Bankinspektionen helt skönsmässigt utan lagstiftning, kan gripa in mot alla slag av bankverksamhet. Det räcker att inspektionen anser sig kunna beteckna en företeelse som en osund utveckling.

KMK synes inte räkna med att det skall finnas någon möjlighet för berörd bank att överklaga Bankinspektionens beslut till regeringen. En sådan möjlighet måste emellertid finnas, men MRR:s avgörande invändning är att Bankinspektionen inte kan tillåtas få formlöst reglera bankernas verksamhet, som om inspektionen vore den lagstiftande församlingen i landet. Inspektionens rätt att gripa in måste inskränkas till vissa klart beskrivna situationer.

Trots kommitténs tal om att den vill minska regleringen av bankerna, så visar många förslag att den går i motsatt riktning. Exempelvis införs en skyldighet för bankerna att erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster. Detta hämmar konkurrensen i de fall då en bank vill begränsa sin verksamhet för att koncentrera sig på vissa typer av banktjänster. LO skulle inte kunna genomföra sina planer på att grunda en bank för enbart inlåning. En sådan utveckling som hindrar en diversifiering vore olycklig.

Avslutning

MRR avstyrker huvuddelan av Kreditmarknadskommitténs förslag som varande alltför detaljrikt och ingripande i näringsfriheten och äganderätten. Vidare ges Bankinspektionen allt för stort inflytande. Fler förslag är inte anpassade till tidsutvecklingen och kommer i konflikt med Sveriges europa-anpassning.

Istället föreslår MRR att en ny utredning tillsätts med uppdrag att inom ett år lägga fram förslag till en modern lag som inrymmer en enkel reglering av all finansverksamhet i Sverige.

2 Förvärvsregler för bank

2.1 SIND

Kreditmarknadskommittén föreslår, som undantag från förvärvsförbudet i kapitalmarknadslagen, att förvärv skall kunna ske av aktier och andelar i finansieringssysfte av kreditmarnadsbolag. SIND tillstyrker detta förslag och ser det som angeläget att bl. a. bankerna får möjlighet att bidra till det stora behov av riskkapital som finns hos de mindre och medelstora företagen. Detta kommer att förbättra möjligheterna för landets industriella tillväxt.

SIND har under senare år nära följt utvecklingen när det gäller de mindre och ej börsnoterade företagens möjligheter att expandera genom tillskott av externt riskkapital. Genom bl. a. OTC-marknadens tillkomst växte en betydande riskkapitalmarknad fram under åren 1982 – 84. Många nya venture capitalbolag startades för att förse de små och unga företagen med riskkapital genom att gå in som minoritetsägare. Men riskbenägenheten hos investerarna har ändrats radikalt under senare år. Förlusterna på engagemangen i unga förctag har varit stora. Därför är det idag svårt för nystartade företag att få tillskott av riskkapital. Samtidigt har skattelagstiftningen gjort att majoritetsägande är mer intressant, då det öppnar möjligheter bl. a. till koncernbidrag. Konsekvenserna har blivit att det råder brist på minoritetskapital.[1]

[1] Se t. ex. SIND 1988: 3 "Riskkapitalet och de mindre företagen", Hans Landström: "Småföretagens försörjning med riskkapital. Vägar i Europa att förstärka företagens egna kapital", Stockholm 1988.

Det finns ett stort behov av riskkapital framför allt hos de mindre företagen som ju ofta har en låg soliditet. Speciellt viktiga för småföretagen är de finansiärer som går in som minoritetsägare och som låter entreprenören ha kvar kontrollen över företagen. Riskkapitalet är viktigt för företagens tillväxt. Genom nyemissioner kan företagen få in kapital för investeringar, marknadssatsningar och annat som är nödvändigt för att öka produktionen, erövra nya marknader och expandera. Bara detta kan skapa en bas för en ökat sysselsättning.

Utbudet av privat riskkapital till de onoterade företagen har stagnerat. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att öka de mindre företagens möjligheter att finansiera sin tillväxt genom att kunna få tillskott av riskkapital från minoritetsägare som samtidigt låter entreprenören ha kontrollen kvar över företaget.

SIND ser därför positivt på att kreditmarknadskommittén föreslår att även bankägda kreditmarknadsbolag tillåts finansiera företag genom aktieförvärv. Detta skulle kunna öppna nya finansieringsmöjligheter för de onoterade företagen. Det är också värdefullt att den erfarenhet av företagsutveckling som finns i bankerna kan i ökad utsträckning komma företagen till godo genom ett närmare ägarengagemang. Många småföretag har en bristande kunskap i företagsledning och detta skulle kunna förbättras genom bankernas medverkan. Erfarenheterna från utlandet där bankerna tillåts medverka som minoritetsägare i företagens finansiering är goda. I t. ex. USA och England sker detta i stor omfattning. De betänkligheter som funnits mot bankernas agerande på detta område har visat sig vara obefogade.

SIND anser att kreditmarknadsbolagens ägarengagemang bör begränsas till ett minoritetsinnehav. Kreditmarknadskommittén föreslår som övre gräns en tredjedel av aktiekapitalet och röstvärdet. Denna gräns förefaller vara godtyckligt vald. Ett tillräckligt krav borde vara att ägarfinansieringen de facto begränsar sig till ett minoritetsengagemang, dvs. understiger femtio procent.

2.2 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Som framgått ovan föreslår KMK att bankerna genom en vidgad verksamhetsdefinition tillåts göra det som inte uttryckligen förbjuds i lagstiftningen. Tillåten verksamhet blir det som kan anses förenligt med en banks ställning och skyddsintressen och det åvilar i sista hand bankinspektione att förtydliga de gränslinjer som skall gälla. Den friare lagstiftningsmodell KMK valt skärper alltså i detta avseende kravet på den offentliga bevakningen och tillsynen.

Vad gäller bankers rätt att förvärva och driva handel med egendom föreslås vissa förändringar, som fullmäktige vill tillstyrka. KMK vill hänföra factoring och leasing, med undantag för fastighetsrenting, till den tillåtna sfären, enligt den praxis som redan utvecklats i finansbolagen. Förvärv av aktier och fast egendom i placeringssyfte bör alltjämt vara förbjudna för bankerna, enligt kommitténs skrivning. Vad gäller aktierna understöds detta synsätt av ett principiellt förbud direkt i lagstiftningen.

Man vill så långt möjligt undvika en sammanblandning av ägande och kreditgivning på marknaden.

Vissa begränsningsregler

De skyddsintressen som utgör grunden för bankernas speciella och delvis konkurrensskyddade ställning talar enligt fullmäktiges mening för att deras verksamhetsinriktning och organisation bör vara överskådlig, såväl för kunder som för tillsynsansvariga myndigheter. I en bankkoncern skall man kunna utgå från att *hela* banken står bakom de skyftande förbindelserna mot allmänheten. Detta synsätt på bankkoncerners verksamheter och organisation gör sig också gällande på det internationella planet, exempelvis i anslutning till den nu aktuella överenskommelsen om samordnade kapitaltäckningsregler mellan tiogruppens länder.

De skyddsvärda funktionerna, tillsammans med kravet på överskådlighet, sätter i sin tur ganska snäva gränser för bankernas handlingsfrihet. Detta gäller inte minst för deltagandet i mer riskbetonade sammanhang, exempelvis när det gäller näringslivets riskkapitalförsörjning. Bankerna tilldelas av utredningen vissa avgränsade utrymmen för sådana engagemang. Utrymme ges härvid för förvärv av aktier i finansieringssyfte, av förlagslån och vinstandelslån och även för medverkan i projektfinansiering och fastighetsrenting. Bankerna måste enligt förslaget förlägga dessa nya verksamheter i dotterbolag (kreditmarknadsbolag) under ganska detaljerade begränsningsregler. Bildandet av sådana bolag förutsätter bankinspektionens tillstånd varvid verksamheternas sammanlagda kapitalkrav inte får överstiga tre procent av den konsoliderade kapitalbasen. Kravet på att denna "riskram" hänförs till en separat bolagsbildning motiveras enligt utredningen av kontrollskäl.

Fullmäktige har inga invändningar mot den uppläggning KMK här förespråkar. Det är uppenbart att det på bankområdet inte räcker med en allmänt hållen lagstiftning för att tillfredsställande kunna styra och avgränsa verksamheternas inriktning i hela dess vidd. Fullmäktige tillstyrker, när det gäller avgränsningar av nya riskverksamheter inom bankkoncerner, att dessa verksamheter förläggs i separata bolag och förenas med begränsningar för de röstandelar eller andelar av ett bolags aktiekapital som får förvärvas. Den totala riskramen bör avgränsas i relation till bankkoncernens egen kapitalbas på det sätt KMK föreslår.

Därutöver innehåller förslaget ytterligare bestämmelser i avsikt att säkra att engagemangen i fråga har ett "rent finansieringssyfte". Aktier eller andelar som förvärvats skall alltid avyttras när finansieringssyftet är uppnått enligt lagförslaget. Om detta inte skett inom fem år från förvärvet föreslås ett förhöjt kapitaltäckningskrav gälla (etthundra procent). Fullmäktige anser denna senare femårsregel vara ett onödigt inslag i den aktuella författningen. Det torde vara fullt tillräckligt att kravet på finansieringssyfte tydligt markeras och därmed blir föremål för fortlöpande kontroll av bankinspektionen.

No instämmer i att det är angeläget med en översyn av bankernas rörelseregler i syfte att göra dessa mera flexibla och öppna för nya finansieringslösningar. De nackdelar som följt av de striktare reglerna för bankerna jämfört med andra finansinstitut kan från konkurrenssynpunkt sägas i viss mån ha uppvägts av de fördelar som bankerna haft när det gäller att ha tillgång till den relativt sett billiga inlåningen från allmänheten. Det är emellertid tydligt att de detaljerade rörelsereglerna för bankerna har bidragit till en stelhet i banksystemet och svårigheter att anpassa sig till ändrade förutsättningar samt en icke optimal organisatorisk struktur.

En riktig utgångspunkt är också att bankerna och deras verksamhet inte bör vara reglerade i vidare mån än vad som är nödvändigt med hänsyn till olika skyddsintressen.

NO tillstyrker mot denna bakgrund den metod som föreslås av KMK vad gäller förvärvsreglerna, nämligen att i stället för att i lagen räkna upp vilka förvärv bank får göra ange vilka förvärv som är förbjudna.

Vad gäller bankverksamhetsdefinitionen har NO i tidigare avsnitt förordat att bankerna inte bör ha *skyldighet* att erbjuda några tjänster. Samtliga verksamheter bör ingå bland sådana som bank *får* bedriva. Frånsett detta har NO i övrigt inga invändningar mot att den ytterligare exemplifiering som föreslås i bankverksamhetsdefinitionen och de avgränsningar som görs av KMK. NO är positiv till att bankerna tillåts att inom bankrörelsen bedriva leasing och factoring.

Frågan om bankernas rätt till förvärv av aktier i placeringssyfte behandlas senare under rubriken Försäkringsbolagens finansförvaltning m. m.

Vad gäller undantagen för förvärv av aktier i organisationsföretag vill NO tillstyrka den förändring som föreslås, innebärande att sparbanker och föreningsbanker får rätt att förvärva aktier i både svenska och utländska bankaktiebolag. Eftersom hittillsvarande skillnader i förutsättningar till utlandsetablering i de olika banklagarna uppenbarligen har kommit att upplevas som ett påtagligt hinder, främst för vissa sparbanker, synes en sådan ändring angelägen. De olika banklagarna bör, som fastlades redan i 1969 års lagstiftning, ge förutsättningar för konkurrens på lika villkor för de olika bankgrupperna.

Det förefaller vidare välmotiverat att överge nyttorekvisitet vid tillståndsprövningen av förvärv av organisationsaktier. NO tillstyrker i princip KMKs förslag att tillstånd skall ges om hinder inte möter från allmän synpunkt. Med hänsyn till uttryckets mångtydighet synes det lämpligt med vägledande preciseringar i förarbetena.

Av de riktlinjer som kommittén lämnar vill NO endast kommentera den åtskillnad som görs mellan förvärv av aktier i utländska banföretag eller andra utländska företag å ena sidan och etaberlingar på den svenska marknaden å andra sidan. Beträffande de förstnämnda förvärven uttalar kommittén (s 235) att syftet till stor del skall vara att stödja svensk utrikeshandel eller i övrigt främja svenska ekonomiska intressen medan det beträffande inhemska förvärv sägs att bankens egen företagsekonomiska bedömning i allmänhet bör godtas. NO anser kommitténs distinktion

tvivelaktig. Bankens företagsekonomiska bedömning bör normalt kunna godtas även när det gäller förvärv i utlandet.

Försäkringsbolagens finansförvaltning m. m.

Kommittén anser det riktigt att även fortsättningsvis upprätthålla ett principiellt förbud mot aktieförvärv i placeringssyfte för bankerna. För försäkringsbolagen föreslås en provisorisk ordning som innebär att dessa alltjämt skall kunna förvärva aktier, låt vara med ytterligare begränsningar.

Av KMKs analys framgår att flera av de skäl som har ansetts motivera förbudet för banker att placera i aktier också kan anföras som skäl för att förbjuda försäkringsbolag att placera i aktier. Särskilt kan nämnas maktaspekten och frågan om sammanblandning av ägande och kreditgivning.

Försäkringsverksamhetskommittén har anfört vissa motiv för att upprätthålla de för bankerna respektive försäkringsbolagen skilda reglerna för placering i aktier (SOU 1987: 58, s 268). Förenklat uttryckt kan dessa skäl sägas ha sin utgångspunkt i respektive instituts olika roller på kreditmarknaden, där bankernas huvuduppgift är att omvandla inlåning till krediter medan försäkringsbolagens huvuduppgift är att söka ge bästa möjliga avkastning på försäkringstagarnas pengar. Denna skillnad har också under efterkrigstiden givit utslag i att banksparande framstår som en förhållandevis ogynnsam sparform och förjsäkringssparande som en förhållandevis gynnsam sparform.

Enligt kommitténs förslag förs åtminstone provisoriskt vidare en situation där konkurrensvillkoren är helt olika i fråga om placering av medel i aktier. Frågan är hur långt särarter de båda institutionerna emellan kan åberopas för att upprätthålla den nuvarande ordningen. Även om starka skäl kan anföras till stöd för förbudet för bankerna att förvärva aktier, rimmar den situation som därmed uppkommer illa med bankspararnas intresse av en god avkastning och av ett inflationsskydd. Man kan fråga sig om bankspararna hade placerat sina pengar i bank i den omfattning som skett om de varit mer känt att bankernas funktion mer är att tillgodose kreditmarknadens behov än bankspararnas nyssnämnda intresse. Skall man upprätthålla denna särställning för bankerna, borde det vara angeläget från konsumentpolitisk synpunkt att kunskaperna om detta förhållande gjordes mer kända. NO vill i sammanhanget erinra om vad NO tidigare anfört om att banklagstiftningen inte får utesluta specialiserade institut av typ inlåningsbanker eftersom dessa skulle kunna bidra till ökad konkurrens om insättarnas medel och härigenom förbättrade villkor.

Kommittén har funnit det vara mycket väsentligt att det snarast utreds hur ett så långt möjligt konkurrensneutralt regelsystem skall kunna genomföras. Därvid skall enligt förslaget olika konsekvenser för försäkringsväsendet noggrant utredas. I avvaktan på resultaten av en sådan utredning, som nu påbörjats inom finansdepartementet, anser sig NO inte ha underlag för att föreslå förändringar i det för dagen rådande läget, trots att den skillnad i fråga om aktieförvärv som nu föreligger mellan banker och försäkringsbolag framstår som principiellt otillfredsställande. I denna situ-

ation finner NO att det ej är påkallat att nu gå ut med en provisorisk lösning av det slag kommittén föreslagit i form av ytterligare begränsningsregler för försäkringsbolagens aktieförvärv.

Mot denna bakgrund vidhåller NO den ståndpunkt som NO intog i remissyttrande 1988-04-21 över försäkringsverksamhetskommitténs betänkande.

Enligt den av NO där utvecklade uppfattnigen bör den restriktiva tolkningen av vad som skall anses vara annan rörelse än försäkringsrörelse upphöra och utvecklingen tillåtas gå i en mera liberal riktning. Försäkringsbolagens kapitalförvaltning borde inte anses komma i konflikt med förbudet mot annan rörelse. Försäkringsbolagen borde ha betydligt vidgade möjligheter att engagera sig i den finansiella sektorn och andra verksamheter som i vid bemärkelse har samband med försäkringsrörelsen. Bolagen borde ha möjligheter att engagera sig via dotterbolag eller aktieinnehav i företag som driver sådan verksamhet. Försäkringsbolagen bör därför ges möjlighet att bilda särskilda kreditmarknadsbolag enligt den nya lagstiftningen vilket KMK också föreslår. NO accepterade i yttrandet att det även i fortsättningen i FRL ställdes upp gränser för försäkringsbolagens aktieplaceringar med hänsyn till maktaspekten (det näringspolitiska motivet). NO invände inte mot FVKs förslag att något höja gränsen för röstetalet (från 5 till 8 procent) och att införa en begränsning av andelen av aktiekapitalet vid högst 20 procent.

I konsekvens härmed avstyrker NO KMKs förslag att som provisorisk åtgärd införa ytterligare skärpningar av reglerna för försäkringsbolagens placeringar i aktier.

Det ter sig även ur andra aspekter som NO har att beakta angeläget att ställning skyndsamt tas till hur långt branschglidningen mellan bank och försäkring får gå. Inte minst gör den internationella utvecklingen, särskilt inom EG, det angeläget att svenska försäkringsbolag och banker får likartade konkurrensförutsättningar som sina utländska konkurrenter.

2.4 Svenska Bankföreningen

Allmänna synpunkter

Såsom bankföreningen påpekat redan inledningsvis är kommitténs förslag i vissa delar inte längre aktuellt, dels på grund av att vissa frågor blivit föremål för ny utredning i särskild ordning, dels därför att en anpassning till vad som föreslås gälla inom EG innebär att förbud som nu gäller inom bankverksamheten och som kommittén föreslår skall gälla oförändrade i viss mån bör lättas upp. Att så sker blir så mycket viktigare som ett avskaffande av valutaregleringen snart synes bli verklighet och konkurrensen från utländsk bankverksamhet därmed ökat i styrka.

Till rörelsereglerna hör de viktiga bestämmelserna om banks rätt att förvärva och inneha olika slags tillgångar. Kommittén har vid en återblick på tidigare förvärvsregler tagit fasta på värderingar som legat till grund härför sedan decennier tillbaka. Sålunda slår kommittén fast som en allmängiltig grundsats att ägande och kreditgivning inte skall blandas

samman såvitt avser icke finansiell verksamhet. Föreningen delar denna grundläggande värdering.

Enligt ett riksdagsbeslut från år 1988 har statsmakterna att åstadkomma en harmonisering av den svenska banklagstiftningen till motsvarande lagstiftning inom EG. Målet för EG:s arbete på bankområdet är att vid utgången av år 1992 få till stånd en enhetlig bankmarknad. Bankerna skall då ha rätt att etablera dotterbanker och kontor samt tillhandahålla tjänster inom hela EG-området. En svårighet vid en sådan anpassning är att det för harmoniseringen grundläggande s. k. andra samordningsdirektivet för banker, som avser bl. a. rörelseregler, för närvarande föreligger endast i förslag. Direktivet väntas bli antaget sommaren 1989.?? Såvitt föreningen är bekant kan detta direktiv förväntas innehålla bl. a. bestämmelser om möjlighet för bank att äga aktier i industriföretag. Som nyss nämnts biträder bankföreningen kommitténs principiella syn på att ägande av icke finansiella företag och kreditgivning bör hållas isär. Den reciprocitet, som är ett huvudsyfte med svensk harmonisering med EG:s regler och som oftast krävs för konkurrens på lika villkor med utländska banker, behöver inte nödvändigtvis slå igenom på detta särskilda område.

Kommitténs ambition att skapa mer flexibla rörelseregler för bankerna är vällovlig. Bankföreningen tillstyrker därför att rörelsereglerna genomgår den förändringen att alla förvärv som inte uttryckligen förbjuds är tillåtna för bank. Denna nya konstruktion underlättar också de ändringar i lagstiftningen som den förutsatta EG-anpassningen kan medföra. Den nya lagstiftningstekniken har den väsentliga fördelen att den innebär en större möjlighet för bankerna att i framtiden anpassa sig till samhällsutvecklingen.

Aktieförvärv

Kommittén har föreslagit att det principiella aktieförvärvsförbundet behålls. Kommitten hänför sig i denna fråga till uttalanden som gjorts av bl. a. 1924 års bankkommitté. Enligt den kommittén medför bl. a. rätten att förvärva aktier "lätt nog, att banken blir företagare och ej endast kreditgivare". Samma kommitté fortsätter "En sådan utveckling synes lagstiftaren ej böra befrämja. Den med kreditgivning förenade risken är så avsevärd att bankerna därutöver ej bör påtaga sig även företagarrisk." till de ny angivna motiven för förbudet lägger kreditmarknadskommittén att bankväsendet inte heller från maktsynpunkt bör ha betydande ägarintressen i det privata näringslivet. Av denna anledning bör enligt kommittén det principiella förbudet för bank att förvärva aktier anses vara grundläggande. Med regeringens eller bankinspektionens tillstånd skall dock organisations- och transaktionsaktier få förvärvas. Dessutom föreslås att en s. k. fri sektor för förvärv av aktier och andelar i finansieringssyfte öppnas för banker genom bankägda kreditmarknadsbolag.

Som tidigare nämnts kommer, såvitt nu kan bedömas, EG:s andra samordningsdirektiv för banker att medge möjlighet till bank- aktie- och andelsägande i icke finansiella företag. Mot bakgrund av vad som kan förväntas komma att gälla inom EG kunde alltså enligt föreningen finnas

anledning att ompröva kommitténs förslag i fråga om banks aktieförvärvsrätt. Föreningen har dock stannat för att en dylik anpassning för närvarande inte bör göras. De värderingar som kommittén lagt till grund för sitt förslag om att bibehålla det generella aktieförvärvsförbundet har alltjämt bärighet. De svenska bankerna har av tradition sin främsta uppgift som kreditgivare åt allmänheten. Detta bör utgöra bankernas centrala roll även för framtiden. Det kan mot bakgrund härav inte anses ligga i bankernas intresse att inneha placeringsaktier. Om däremot en svensk anpassning till EG skulle innebära, att utländska banker får i större utsträckning än idag förvärva placeringsaktier i svenska företag, är det givetvis av konkurrensskäl rimligt att de svenska bankerna får en motsvarande förvärvsmöjlighet.

Förslaget om att bankkoncerner skall få rätt att i ökad utsträckning förvärva aktier i finansieringssyfte tillstyrkes däremot. En sådan rätt får anses rimma väl med vad som kan förutsättas gälla inom EG. Med de begränsningar till tre procent av kapitalbasen (den s.k. fria sektorn) som föreslagits finns det emellertid inte några skäl som talar mot att sådana förvärv får förekomma i själva bankverksamheten och inte endast i de av kommittén föreslagna bankägda kreditmarknadsbolagen. Föreningen förordar därför att dylika förvärv tillåts förekomma också i bankverksamheten inom den föreslagna ramen (jfr även under avsnitt 8.1).

Fastighetsförvärv

Kommittén anser att förvärv av fastighet i placeringssyfte eller för fastighetsrenting utgör finansieringsverksamhet som inte kan anses förenlig med bankverksamheten. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att det tidigare gällande förbudet att förvärva fastighet för sådana syften bibehålles.

Bankföreningen menar att kommitténs bedömning i nu nämnda hänseende inte är korrekt. Dessutom bör en EG-anpassning medföra en betydligt mer liberal syn plå fastighetsförvärv. Förslaget till det tidigare nämnda samordningsdirektivet innehåller inga föreskrifter om fastighetsförvärv. Detta tyder på att respektive land självt i sin lagstiftning får bestämma om eventuell frihet härvidlag. T.ex. får danska banker förvärva fastigheter eller aktier i fastighetsbolag upp till 20 procent av bankens eget kapital. En större frihet för svenska banker att förvärva fastigheter för olika ändamål får därför förmodas stämma bättre överens med vad som gäller eller kommer att gälla inom EG.

Fastighetsrenting å sin sida är en i praktiken väl etablerad finansieringsform. Kommittén har också föreslagit att ett av bank ägt kreditmarknadsbolag får bedriva sådan verksamhet inom den s.k. fria sektorn. Vid kreditgivning anses fastigheter i regel utgöra mycket goda säkerheter. Detta talar enligt bankföreningen för att fastighetsrenting bör få förekomma också direkt inom banken.

En vidgad rätt till fastighetsförvärv för att värna om bankens framtida rörelse kan dessutom, med hänsyn till den goda avkastning som sådant innehav medför, inte anses utgöra något hot mot insättarnas trygghet och därmed inte heller vara oförenlig med bankverksamhet. Det torde i stället

vara väl känt att värdeutvecklingen över tiden för placeringar i fastigheter i allmänhet garanterar en gynnsam total avkastning. Av bl. a. detta skäl har t. ex. första–tredje AP-fondstyrelserna fått möjlighet att i och för det allmänna pensionssystemet inom en viss ram förvärva fast egendom i placeringssyfte, antingen genom direkta förvärv eller genom förvärv av samtliga aktier i ett fastighetsbolag. Det bör vidare framhållas att också försäkringsbolagen har rätt att i sin rörelse fritt förvärva fastigheter. Av bl. a. konkurrensneutralitetsskäl är det således av stor vikt att bankerna får en rätt motsvarande den som tillkommer AP-fondstyrelserna och försäkringsbolagen.

Bankföreningen anser alltså sammanfattningsvis att inom bankverksamhetsdefinitionen bör rymmas förvärv av fastighet såväl för fastighetsrenting bedriven av banken som för placeringsändamål. Det finns inte något skäl att befara missbruk av en sådan ny frihet. Med hänsyn till kraven på likviditet och vinstspridning i bankverksamheten torde bankerna självmant komma att ålägga sig den begränsning i fråga om fastighetsförvärv som är rimlig.

I det följande kommenterar föreningen vissa detaljer i förslaget om bankernas förvärvsrätt. Även i dessa avseenden finns skäl att ta den reglering som förutsätts gälla inom EG som intäkt för att föreningens krav bör tillgodoses.

Förvärv av vissa fordringsbevis

Kommittén föreslår att bankerna får rätt att förvärva, förutom fordringsbevis med efterställd betalningsrätt, även andra likartade bevis om tillskott av riskkapital, om bevisen är avsedda för den allmänna marknaden. Denna utvidgning av förvärvsrätten är något som föreningen hälsar med tillfredsställelse.

Däremot uttalar kommittén på sid 223 (del 1) att förvärv av bevis som inte är avsedda för den allmänna marknaden alltjämt bör vara förbjudet för bank. Föreningen utgår från att inskränkningen endast avser nyss nämnda riskkapitaltillskott. Eftersom kommittén emellertid inte i samband med redogörelsen för innebörden av den omsvängda tekniken för tillåten bankverksamhet med ett ord berör förvärv av fordringar som ej avsetts för den allmänna marknaden, finns anledning för föreningen att något uppehålla sig vid denna fråga.

I samband med 1987 års banklagstiftning gavs bank rätt att förvärva annan fordran än sådan som är avsedd för den allmänna marknaden, om fordringen grundas på låneavtal, som har sådant innehåll att banken själv vid förvärvstillfället hade kunnat bevilja krediten (se 2 kap. 3 § BRL). Det kan uppenbarligen inte ha varit kommitténs avsikt att utan vidare avskaffa denna förvärvsmöjlighet. Tvärtom måste enligt föreningen det nya synsättet på tillåten verksamhet anses innebära, att de av föreningen tidigare i detta hänseende framförda synpunkterna nu har beaktats.

Föreningen anser således att en utvidgning av förvärvsrätten beträffande nyssnämnda typ av fordringar följer av den lagteknik som har valts. Har

detta inte varit kommitténs avsikt, hemställer föreningen att nu ifrågavarande ändring genomförs och att det av motiven klart framgår att förvärv också av andra enskilda fordringar än sådana som grundar sig på låneavtal är tillåtna, t. ex. fordringar som uppstått i samband med försäljning av varor eller tjänster i en rörelse eller i samband med överlåtelse av t. ex. företag eller fastighet. Grunden för fordringen behöver alltså inte vara en försträckning. Det avgörande är i stället att fordringen vid förvärvstillfället har sådana villkor att banken då hade kunnat bevilja en kredit i enlighet med den.

Genom en sålunda utvidgad förvärvsrätt kommer bankerna att kunna stå till tjänst med t. ex. köp av exportfordran à forfait för vidare placering i den internationella marknaden, även när det inte gäller en växelfordran. Bankerna kan vidare ta hand om en köpeskillingsrevers för fastighet eller företag i egen räkning för placering i marknaden och behöver inte hänvisas till att förmedla sådana affärer mellan säljare och köpare. Bankerna får härigenom möjlighet att ägna sig åt en banknära verksamhet som är tillåten och oreglerad för andra finansieringsföretag.

Förvärv av förlagsbevis m. m.

Kommittén har föreslagit att det krav på tillstånd, som gäller för förvärv av organisationsaktier, skall motsvaras av ett krav på tillstånd för förvärv av fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och likartade bevis om tillskott av riskkapital, som emitterats av bank och banknära företag, oavsett om det skett på den allmänna marknaden eller ej (2 kap. 4 § BRL). Enligt bankföreningen kan de skyddsintressen som motiverar ett krav plå kontroll av förvärv av aktier i sådana företag genom tillstånd inte rimligen göras gällande i fråga om nu nämnda bevis om de emitterats av företagen på den allmänna marknaden. Syftet bakom dylika förvärv är ju de facto inte att vinna något ägarinflytande i ett företag. I stället ser bankerna förvärven huvudsakligen som en god placering. Enligt bankföreningen bör därför nu avsedda bevis få förvärvas fritt av bankerna.

Upplåningen

Kommittén har inte föreslagit någon förändring i bestämmelserna om bankernas obligationsupplåning (se 2 kap. 20 § BRL). Med de grundläggande värderingar som kommittén ger uttryck för, nämligen att likartade verksamhetsförutsättningar skall gälla för de olika kreditinstituten på marknaden, finns inte längre anledning att upprätthålla den belopps- och löptidsbegränsning som nu är förknippad med rätten för bank att utge obligationslån i Sverige. Reglernas syfte synes har varit att från kreditpolitiska utgångspunkter begränsa bankernas möjlighet att konkurrera med andra finansieringsinstitut, främst kreditaktiebolagen.

Eftersom bankerna i framtiden kan påräkna en ökad konkurrens på sitt affärsområde, bör alltså den förutsatta likställigheten mellan olika kreditinstitut kräva att begränsningarna nu slopas.

Det kan för övrigt konstateras att förlagslån för närvarande används i

större utsträckning än obligationslån i bankverksamhet. Detta gäller såväl i svensk som i utländsk valuta. För förlagslånen gäller ingen motsvarande begränsning i belopp eller löptid. Det föreligger för närvarande inte någon ränteskillnad mellan de två upplåningsformerna, när lånet löper i svensk valuta. Med den ökade friheten på kapitalmarknaden och inför ett upphävande av valutareglerings saknas anledning att vidmakthålla de båda begränsningarna för bankernas obligationslån. Om det blir fritt att utge kronobligationer i utlandet skulle för övrigt enligt ordalgen i 2 kap. 20 § BRL en beloppsbegränsning inte gälla.

2.5 Svenska sparbanksföreningen

Förvärvsförbudsregler avseende aktier m. m.

KMK föreslår vidare att det nuvarande principiella aktieförvärvsförbudet för banker skall bestå. Denna förbudsregel har varit oförändrad sedan införandet år 1933. Tidigare fanns en begränsad rätt till förvärv av aktier genom emissionsverksamhet och handel med aktier. Det grundläggande motivet till det nuvarande förbudet kan sägas vara att förhindra sammanblandning av ägande och kreditgivning med därav följande risk för osund kreditgivning, för stort risktagande och åsidosättande av insättarskyddet.

Sparbanksföreningen anser i och för sig att det nuvarande förbudet mot aktieförvärv i placeringssyfte har fog för sig och att det inte nu finns tillräckliga skäl för en ändring av lagstiftningen på detta område. Det skulle dock kunna ifrågasättas om de av kommittén anförda motiven för ett upprätthållande av aktieförvärvsförbudet har samma bärkraft i dagens samhälle som tidigare. De ursprungliga skälen för förbudet speglar en gången tids värderingar och erfarenheter, vilka skulle kunna påstås vara mindre relevanta idag. Det torde finnas röster för uppfattningen att en utvidgad möjlighet för banker att få förvärva aktier i placeringssyfte – inklusive förvärv av egendom som motsvarar eller har anknytning till aktier – inte skulle innebära risker för den traditionella bankverkamheten och därmed insättarskyddet.

Det finns även skäl att beakta utvecklingen utomlands och inte minst inom EG. På många håll utomlands har banker möjligheter att förvärva aktier i placeringssyfte. I själva verket är den svenska banklagstiftningen tämligen unik med sin restriktiva inställning härvidlag. Såvitt känt har bland OECD-länderna endast Belgien, Sverige och USA totalförbud. Inom EG pågår ett harmoniseringsarbete bl. a. på detta område, innebärande enhetliga regler om villkor för förvärv och innehav av aktier. Denna harmonisering förefaller gå i riktning mot en begränsning av en banks möjligheter till innehav av aktier i annat företag till viss procent av bankens eget kapital och en ytterligare procentuell begränsning vad gäller bankens sammanlagda aktieengagemang.

Det finns anledning att räkna med att man inom EG-området kommer att införa enhetliga regler för bankers möjligheter till förvärv av aktier i placeringssyfte. Dessa torde komma att innebära att banker i begränsad utsträckning ges rätt till sådana förvärv. Med tanke på harmoniseringen i

övrigt inom EG på banklagtiftningens område och den internationella konkurrens som den öppna bankmarknaden kommer att leda till, kan den frågan ställas om det på sikt är möjligt att bibehålla det nuvarande aktieförvärvsförbudet i den svenska banklagstiftningen.

Fastighetsleasing

Begreppet fastighetsleasing är inte ett entydigt begrepp. Det kan därför i praktiken uppkomma gränsdragningsproblem när det gäller att särskilja olika finansieringsformer. KMK berör denna fråga men påpekar att det inte torde vara möjligt att "gå in i detaljerna kring gränsdragningen av begreppet fastighetsleasing".

Sparbanksföreningen anser att KMK borde ha gjort ett försök till att utforma en definition av begreppet fastighetsleasing. Utan en sådan klargörande definition uppkommer besvärande konkurrensförhållanden för de finansieringsföretag som måste ha auktorisation för sin verksamhet, eftersom dessa kan få konkurrens från andra företag, vars verksamhet i nuvarande läge inte kräver auktorisation. Det är enligt Sparbanksföreningens mening inte tillräckligt att överlämna åt bankinspektionen att med stöd av, som KMK föreslår, en "flexibel lagstiftning" avgöra var gränsen går mellan tillståndspliktig och inte tillståndspliktig verksamhet. Det föreliggande beslutsunderlag i denna del är således enligt Sparbanksföreningens mening otillfredsställande och inte tillräckligt för att kunna ligga till grund för lagstiftning.

Bankers engagemang i annan än traditionell bankverksamhet

KMK föreslår vissa möjligheter för banker att engagera sig i riskverksamhet och annan verksamhet som inte är förenlig med normal bankverksamhet. Detta föreslås kunna ske genom bankägda kreditmarknadsbolag. KMK föreslår dock den begränsningen att det sammanlagda kapitalkravet för verksamhet av ifrågavarande slag inte får överstiga 3 % av bankens eller moderföretagets konsoliderade kapitalbas.

Sparbanksföreningen ser positivt på förslaget som sådant och tillstyrker således att möjligheter öppnas för banker till engagemang av detta slag. Föreningen anser dock den föreslagna begränsningen 3% alltför snävt tilltagen. Även om det för sparbankerna blir möjligt att utnyttja dessas konsoliderade kapitalbaser för verksamhet i ett dotterbolag till Sparbankernas Bank, är det föreslagna utrymmet onödigt begränsat. Sparbanksföreningen föreslår en vidare ram och anser att den bör åtminstone fördubblas. Det ökade risktagande som detta innebär torde vara av underordnad betydelse totalt sett.

2.6 Sveriges Föreningsbankers Förbund

Aktieförvärv

KMK har föreslagit att det principiella aktieförvärvsförbudet för banker skall bibehållas. KMK har gjort en grundlig genomgång av de motiv och

värderingar som legat till grund för aktieförvärvsförbudet och sammanfattningsvis konstaterat att dessa äger fortsatt giltighet, såvitt avser förvärv som sker i placeringssyfte.

SFF kan inte ansluta sig till KMKs uppfattning i denna fråga av följande skäl.

För det första kommer troligen EG-reglerna ge banker inom EG möjlighet att förvärva aktier i icke finansiella företag inom en ram motsvarande 50 procent av banks eget kapital. Redan av detta skäl finns anledning för lagstiftaren att allvarligt ompröva den traditionellt restriktiva inställningen till svenska bankers aktieförvärv. En skillnad på denna punkt mellan svenska banker och bankerna inom EG skulle allvarligt kunna hämma de svenska bankernas konkurrensförmåga. Det finns därför ingen anledning för den svenska lagstiftaren att låsa sig för ett bibehållet aktieförvärvsförbud innan läget inom EG klarnat på denna punkt.

För det andra finns det enligt SFFs mening sakliga skäl för att överge det kategoriska förbudet mot aktieförvärv. Bland de motiv mot aktieförvärv som KMK betonat finns riskaspekten, d. v. s. att aktieförvärv är förenat med risk och att banker av hänsyn till insättarna inte bör kunna placera i tillgångar av riskkaraktär. SFF vill inte förneka att aktieplaceringar kan vara riskfyllda. SFF menar dock att KMK, liksom lagstiftaren hittills, överbetonat riskaspekten. Enligt SFFs mening skulle man mycket väl kunna vända på resonemanget och i stället se aktieförvärv som ett sätt för banken att realvärdeskydda det egna kapitalet och därmed skapa större säkerhet för insättarna. För försäkringsbolagen anses placeringar i realtillgångar — aktier och fastigheter — som ett naturligt sätt att åstadkomma en god avkastning på lång sikt. Tillgångarna i bankernas balansräkningar består till helt övervägande del av nominella räntebärande placeringar, d. v. s. monetära tillgångar. Företag med i huvudsak monetära tillgångar har vid inflation större svårigheter än andra företag att hålla det egna kapitalet intakt.

Den av SFF nämnda aspekten har inte berörts i diskussionen om aktieförvärven. Tiden är emellertid mogen att seriöst diskutera bankernas behov av större frihet på placeringssidan (även beträffande fastigheter.

En invändning som brukar framföras mot att banker skall få förvärva sktier är att bankinlåningen är av kortfristig karaktär. Stor skillnad föreligger för försäkringsbolagen vars åtaganden gentemot t. ex. pensionssparare är mycket långfristiga. Denna invändning är givetvis riktig och innebär att en bank — även om frihet gavs — aldrig skulle kunna ha samma struktur på balansräkningens tillgångssida som ett försäkringsbolag. Skillnaden mellan åtagandena för bank- och försäkringsbolag är emellertid inte så stora att det är motiverat med ett totalförbud för bank att placera i reala tillgångar. Om de banker skulle ges rätt förvärva aktier borde de även få större möjligheter att låna upp långfristigt. SFF anser således att den nuvarande begränsningen för bankerna obligationsupplåning (se 2 kap. 20 § BRL) borde slopas.

Med sådana begränsningar av aktieförvärvsrätten som diskuterats inom EG — motsvarande maximalt 50% av banks egna kapital och 10% av aktierna i enskilda företag — finns ingen anledning befara att banker

härigenom skulle skaffa sig ett för stort eller otillbörligt inflytande över näringslivet. I vart fall torde banker inte komma ens i närheten av det aktieinnehav som försäkringsbolagen har.

Vådan av sammanblandning av ägande och kreditgivning – ett klassiskt argument mot att banker skall få äga aktier och som även KMK tryckt starkt på – anser SFF sannolikt starkt överdriven, reminiscenser från tider med andra marknader och annan insyn i och tillsyn av bankerna än dagens förhållanden. Dessutom innebär argumentet ett underkännande av bankernas kompetens att rätt bedöma sina kreditengagemang. Ett företag vars ställning är så svag att ett utvidgat kreditengagemang inte kommer i fråga skall naturligtvis inte heller ha nytt riskkapital.

Den problematik som eventuellt kan förekomma avseende ägande och kreditgivning i samma företag berör emellertid endast undantagsvis den typ av aktieförvärv som behandlats i detta avsnitt och som avser aktier som placeringsobjekt. När det gäller nystartade företag är saken delvis annorlunda, främst p. g. a. att risken är högre. Det är också befogat att vara mer restriktiv beträffande banks möjlighet att göra risksatsningar av "ven-capkaraktär". KMK har föreslagit att bank skall få rätt att inom viss ram göra aktieförvärv av denna senare typ. SFF återkommer till detta, men vill här peka på att förvärv av aktier i placeringssyfte borde anses vara mer naturligt för bankerna än riskkapitalsatsningar av "ven-capkaraktär".

Om bank ges rätt förvärva aktier i placeringssyfte kan föreskrift ges om att beslut om köp och försäljning av aktier ej får delegeras under verkställande ledningen till delegater med kreditbevillningsrätt. Detta är ett sätt att markera åtskillnad mellan banks normala kreditgivning och placeringar i övrigt.

SFF anser sammanfattningsvis

att det finns skäl att ge banker viss frihet att förvärva aktier i placeringssyfte, samt

att lagstiftaren, även om övervägande skäl fortfarande anses föreligga för ett bibehållande av förbudet, i vart fall inte tar definitiv ställning i frågan innan det klarlagts hur kommande EG-regler på området kommer att utformas.

Fastighetsförvärv

KMK föreslår att det nuvarande förbudet för banker att förvärva fastigheter för annat ändamål än egen verksamhet och för egen personal skall bibehållas. Dessutom anser KMK att fastighetsrenting visserligen kan få förekomma i kreditmarknadsbolag – även bankägt – men ej direkt i bank.

SFF kan inte godta KMKs förslag i denna del.

SFF åberopar samma argument som anförts angående aktieförvärv. Det kan finnas skäl att införa en begränsning för fastighetsförvärv i placeringssyfte. t. ex. maximalt inom 50% av banks eget kapital.

Beträffande fastighetsrenting kan sägas att detta numera är en väl etable-

rad finansieringsform. SFF anser att fastighetsrenting rimligen bör anses falla inom ramen för sådan verksamhet som bank kan bedriva.

Förvärv av förlagsbevis

KMK har förslagit att det skall krävas tillstånd för bank att förvärva fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och likartat bevis om tillskott av riskkapital som emitterats av bank eller banknära företag oavsett om det skett på den allmänna marknaden eller ej (2 kap. 4 § BRL). tillståndskravet är detsamma som gäller för banks förvärv av organisationsaktier.

Bankernas obligationsupplåning

KMK har inte föreslagit någon ändring i bestämmelserna om bankernas obligationsupplåning (jrf 2 kap. 20 § BRL). Innebörden av dessa bestämmelser är att bank inte får ge ut obligationslån med en löptid som överstiger 7 år och inte till belopp som överstiger 3% av bankens inlåning från allmänheten.

SFF anser att denna regel bör slopas och att banker bör ges samma rätt som t. ex. kreditaktiebolagen att låna upp medel långfristigt på obligationsmarknaden. Det bakomliggande syftet med begränsningsregeln torde vara av kreditpolitisk karaktär. Numera måste begränsningsregeln ha spelat ut sin roll.

Ökade möjligheter till långfristig upplåning vore därutöver ett naturligt komplement till de mer långfristiga placeringsmöjligheter i aktier och fastigheter som SFF förordat ovan.

2.7 LO

Neutral roll för banker i kreditförmedlingen

För en effektiv kapitalallokering i ekonomin, d. v. s. förmedling av sparandet till sådana ändamål, som ger störst lönsamhet och avkastning och i övrigt är mest angelägna, krävs att bank- och kreditväsendet inte är partiskt genom hopknytningar – ägarmässigt eller på annat sätt – med särskilda affärsintressen.

Förhållanden som påverkar sådan sammanknytning är bl. a. följande: företags innehav av bankaktier, regler som begränsar vilka som kan vara moderbolag till bank, regler för spridning av ägande och rösträtt i bank, banks rätt att direkt eller via dotterbolag göra aktie- eller andra andelsförvärv, begränsningsregler för bankrepresentation i företags styrelser, bankers indirekta ägarinflytande över företag via pensionsfonder, bankers engagemang i leasing med det realkapitalägande som hör till.

Sett från de icke-finansiella företagens sida kan det finnas företagsekonomiska skäl att skapa en nära förbindelse till en bank eller ett kreditmarknadsbolag. Man önskar större säkerhet för framtida kapitalförsörjning och möjlighet att utnyttja sådana hävstångseffekter till ökade resurser, som inte den lagliga sfären inte är möjliga utanför kreditväsendet ram.

Det är bank- och kreditlagstiftningens uppgift att bl.a. bryta upp eller motverka sådana intressekopplingar. Det har skett i viss men svårbedömbar grad hittills i Sverige. Å andra sidan finns eller har funnits ganska tydliga grupperingar grundade på familjestiftelser, verksamma som styrorgan för både bank och icke-finansiella företag, vidare sfärer av gradvis beroende företag kring de större affärsbankerna och på senare tid förvärv eller försök till förvärv av en bank till att bli en del av en koncern med vidare syftning än den rent bankmässiga.

KMK betonar förtjänstfullt principen att kreditgivning och ägande skall skiljas åt. Å andra sidan öppnar kommittén med de nu föreslagna bankreformerna vissa undantag från oberoendekravet med hänvisning till önskan om breddning av bankers tjänsteutbud till större flexibilitet vad gäller koppling till andra tjänster och till internationella tendenser.

LO förordar en mer strikt politik från statsmakternas sida, när det gäller att bibehålla eller skapa en neutral, opartisk roll för kreditförmedling. Hotet ligger inte enbart i ägarförhållanden. I ett framtidsperspektiv med starkt internationaliserat bankväsende är det väsentligt att rågången mellan bank- och andra affärsintressen i Sverige är trovärdig. Därigenom påverkas svenska bankers kreditvärdighet och kundförtroende i den egentliga bankmarknadskonkurrensen. I samband med kommande överväganden om EG-samarbete anser LO att bankers neutralitet i kreditförmedlingen skall drivas som ett av minimikraven för ömsesidigt godkännande av utländska bankfilialer och för öppen konkurrens med banktjänster i övrigt.

LO har inte anledning resa invändningar mot KMKs förslag i övrigt för att åstadkomma ett system med möjligast oberoende banker. LO vill understryka förslaget att bankinspektionens tillsyn ska ta fasta på *koncernen* i stället för bankaktiebolaget i de fall detta är aktuellt. Detta är en väsentlig sak.

2.8 SAF

Bankers aktieägande

Kreditmarknadskommitténs förslag innebär, att principen om åtskillnad mellan ägande och kreditgivning upprätthålls också i framtiden. Ett generellt förvärvsförbud avseende viss angiven egendom föreslås sålunda.

En uppmjukning av förvärvsförbudet föreslås emellertid. Enligt kommittén bör sålunda en bank kunna välja att av organisatoriska eller andra skäl lägga ut verksamhet till dotterbolag under förutsättning att banken själv äger rätt att bedriva verksamheten. Undantag från förvärvsförbudet föreslås därför för s. k. organisationsföretag, d. v. s. svenska eller utländska företag med nära anknytning till bankverksamheten.

Kreditmarknadskommittén föreslår också, att bankerna ges möjlighet till ett begränsat aktieägande via dotterbolag. De skall därigenom mer aktivt än för närvarande kunna medverka till vissa företags långsiktiga anskaffande av eget kapital. Kommitténs förslag innebär sålunda, att ifrågavarande riskverksamhet skall avskiljas från banken och läggas ut i hel- eller delägda dotterbolag.

Svenska Arbetsgivareföreningen bedömer de föreslagna uppmjukningarna av nuvarande förvärsvförbudsregler som värdefulla och ägnade att kunna ge bankerna en mer aktiv roll i företagens utveckling än för närvarande. Förslaget att det nuvarande systemet med s. k. samhällsrepresentanter i bankernas styrelser skulle kunna utvidgas också till de s. k. organisationsbolagen finner vi däremot onödigt och byråkratiskt. Vi noterar också, att även i här behandlade hänseende avviker kreditmarknadskommitténs förslag från utvecklingen inom EG, sådan den idag kan skönjas. Av OECD-länderna är det idag bara Sverige, Belgien och USA som har ett totalförbud för bankerna att äga industriaktier. Sannolikt kommer det nuvarande harmoniseringsarbetet inom EG att leda fram till bestämmelser som tillåter bankerna att ha ett begränsat aktieägande i andra icke-finansiella företag.

2.9 Sveriges Industriförbund

Åtskillnad mellan ägande och kreditgivning

Kommittén föreslår att en bank genom ett i bankkoncernen ingående dotterbolag får möjlighet att genom aktieförvärv medverka till rekonstruktion och fusion av bestående företag och nyetablering av t. ex. högriskföretag. Bankkoncernen får genom dotterbolag också rätt att göra riskfyllda placeringar, t. ex. villkorslån, vinstandelslån och förlagslån, samt bedriva fastighetsleasing/renting. Alla nu nämnda engagemang måste dock hålla sig inom en finansiell ram motsvarande 3% av bankkoncernens kapitalbas. I fråga om leasing av lös egendom och factoring föreslås att bank får rätt bedriva sådan verksamhet i bankens egen rörelse.

Industriförbundet tillstyrker kommitténs förslag på denna punkt.

Kommitteförslaget leder inte till att den grundläggande principen om åtskillnad mellan ägande och kreditgivning överges. Sverige har idag strängare regler när det gäller åtskillnad mellan kreditgivning och ägande än vad som är vanligt internationellt. Det förefaller också som om den internationella utvecklingen går mot större frihet för bankerna att kunna medverka till företags långsiktiga anskaffande av eget kapital. För industrin är det positivt om bankerna ges möjlighet att spela en mer aktiv roll i företagens utveckling och försörjning med egenkapital.

2.10 Svensk Industriförening

Riskkapital för småföretag

Kreditmarknadskommittén föreslår undantag från förvärvsförbudet i KML ifråga om förvärv av aktier i företag i finansieringssyfte. Kreditmarknadsbolag skall enligt förslaget ges möjlighet att inneha minoritetsandelar i företag.

Det är i mindre företag, som också ofta har en låg soliditet, mycket viktigt med finansiärer som kan gå in långsiktigt utan att ta över kontrollen av företaget. Då utbudet av riskkapital för mindre, på OTC-listan inte noterade företag visat tendenser att stagnera, är det mycket angeläget med

förslag som kan underlätta utvecklingen av mindre företag. Eftersom behovet av riskkapital i mindre företag är stort, tillstyrker Svensk Industriförening förslaget. Ifråga om tillämpningsreglerna finns emellertid vissa allvarliga svagheter.

För att ett kreditmarknadsbolag inte skall kunna ta kontrollen över ett företag föreslår kommittén att innehav av aktier i ett företag begränsas till en tredjedel av kapitalet och röstvärdet. Principen i detta förslag är riktig, men begränsningen till en tredjedel anser Svensk Industriförening vara omotiverad. Innehavet bör i stället begränsas till ett minoritetsägande, dvs. mindre än 50 procent.

Kommittén föreslår vidare att det inte skall gälla någon längsta tid för innehav av aktier i företag. Detta är, enligt Svensk Industriförening, en mycket viktig förutsättning för att föreslagna undantag i KML skall få någon effekt. Erfarenhet har visat att det ofta tar tid att utveckla nya konkurrenskraftiga och lönsamma företag. En begränsning i detta avseende skulle därför vara mycket olycklig. Samtidigt föreslår dock kommittén att kravet på kapitaltäckning efter fem års tid skall öka från 24 till 100 procent för kreditmarknadsbolag. Av samma skäl som anförts ifråga om längsta tid för innehav av aktier, avstyrkes detta förslag. Effekten av ett sådant krav skulle bli att satsningar enbart gjordes på företag som redan utvecklat en lönsam verksamhet och följaktligen inte i de företag som verkligen har det största behovet av externt riskkapital, nämligen mindre nystartade företag med låg soliditet, men med en stark affärsidé.

2.11 Stockholms Handelskammare

I linje med bankernas breddade verksamhetsförutsättningar ligger också att de skall kunna medverka i finansiella lösningar som innebär tillskott av ägar- och annat riskkapital. Handelskammaren ser positivt på förslaget som är ägnat att befrämja näringslivets kapitalförsörjning och utveckling. Handelskammaren vill dock föreslå att även sådant kapital skall kunna tillhandahållas direkt av bank i stället för som enligt förslaget läggas ut i ett av banken hel- eller delägt kreditmarknadsbolag. En sådan ordning leder till onödig administration och därmed kostnader utan några påvisbara fördelar. Ett direktengagemang från bankens sida bör kunna komma till stånd utan att några skyddsintressen äventyras.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1990: 57) Branschglidning i den finansiella sektorn

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över framställningen avgetts av bankinspektionen, försäkringsinspektionen, kommerskollegium, Stockholms Handelskammare, Sydsvenska handelskammaren, konsumentverket, Göta hovrätt, kammarrätten i Göteborg, fullmäktige i Sveriges riksbank, riksgäldskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), riksskatteverket, försäkringsutredningen (Fi 1990: 11), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sparbankernas Bank, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, Finansbolagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen, styrelsen för Stockholms fondbörs, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Industriförbund, Industrins Finansförening, Sveriges Försäkringsförbund, Folksam, Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Bankmannaförbundet och Försäkringstjänstemannaförbundet.

1 Allmänna synpunkter

1.1 Bankinspektionen

Bankinspektionen finner, i likhet med promemorian, att banker och försäkringsbolag bör ges legala förutsättningar till ökad integration ochatt detta bör ske snarast möjligt. Kravet på snabbhet förutsätter att så få ändringar som möjligt görs i den nu gällande lagstiftningen. Av hänsyn till de speciella skyddsintressen som föreligger för banker och försäkringsbolag bör, enligt inspektionens uppfattning, integrationen tillåtas endast på koncernnivå. Detta underlättar också en snabb förändring av lagstiftningen. Den avgörande frågan är emellertid hur de skyddsintressen som diskuteras i departementspromemorian i praktiken kan tillgodoses på en acceptabel nivå.

Bankinspektionen vill ifrågasätta om förslaget att banker endast tillåts förvärva försäkringsbolag i vilka de erhåller det bestämmande inflytandet är nödvändigt och riktigt. De skyddsintressen som föreligger för respektive institut tillgodoses bl. a. av tillsynen och de särskilda rörelseregler som föreligger för bolagen. Den föreslagna begränsningen kan leda till onödig koncentration som kanske annars inte skulle komma till stånd. De eftersträvade fördelarna med samverkan mellan bank och försäkringsbolag kan i många fall tänkas uppnås även med mindre ägarandelar än lagförslaget förutsätter. Principen bör, enligt inspektionen, vara att lagstiftningen är neutral inför olika organisationslösningar om genomlysnings- och tillsynsaspekten kan tillgodoses på ett tillräckligt effektivt sätt.

Med hänsyn till att utgångspunkten för promemorian har varit koncernbildning och att så få ingrepp som möjligt bör göras i det gällande systemet, som förutsätter att bank erhåller bestämmande inflytande i dotterbolag, bör tills vidare en sådan effekt accepteras. Vid behandling av Kreditmarknadskommitténs betänkande bör emellertid detta problem tas upp till behandling.

Bankinspektionen anser att samma synpunkter, beträffande lagförslagets krav på bestämmande inflytande, som inspektionen framfört beträffande bankers förvärv av försäkringsbolag är giltiga också för försäkringsbolags förvärv av banker. Inspektionen ifrågasätter om en sådan begränsning är nödvändig med hänsyn till skyddsintressena. Den kan, enligt inspektionens mening, leda till onödig koncentration.

Bankinspektionen konstaterar att bankers förvärv av försäkringsbolag avses prövas av regeringen eftersom förvärvet måste anses vara av principiell betydelse eller i övrigt av särskild vikt. Försäkringsbolagens förvärv av banker skall enligt promemorian prövas av försäkringsinspektionen. Bankinspektionen anser att en väl fungerande kreditmarknad bör kännetecknas av att samtliga aktörer på kreditmarknaden lyder under likartade regelsystem. Inspektionen anser därför att de aktuella tillståndsprövningarna bör göras av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av tillsynsmyndigheten.

Informella beslutsvägar inom koncernen bör inte godtas så att koncernstyrelsen eller koncernledningen tar beslut för dotterbolagens räkning. För att motverka sådana tendenser bör inslaget av externa styrelseledamöter vara markant.

Samordningen innebär att koncernstyrelsen t. ex. har skyldighet att hålla sig underrättad om riskerna i koncernen. Det förutsätter inte bara avrapportering av dotterbolagens resultatutveckling utan även typ av affärer och stora engagemang. Det senare gäller såväl för enskilt bolag i koncernen som på en sammanräknad nivå. Koncernstyrelsens uppgift blir att ange riskprofil. Vidare kan t. ex. låntagarens identitet avslöjas om det är en förutsättning för att en riskbedömning skall kunna utföras. Detta bör gälla vid stora eller riskfyllda engagemang. För att motverka att verksamheterna sammanblandas bör något godkännande i förväg av moderbolaget i enskilda ärenden inte få förekomma. Inte heller bör det få förekomma att kundidentiteten avslöjas t. ex. genom utbyte av kundregister inom koncernen. Nu upptagna sekretessfrågor bör enligt bankinspektionen behandlas i det fortsatta arbetet med promemorieförslaget.

Bankinspektionen konstaterar att reglerna om finansiella koncerner innebär att holdingbolaget i en koncern skall stå under tillsyn av bankinspektionen. Om bankens moderbolag är ett försäkringsbolag står detta under tillsyn av försäkringsinspektionen. Banken står under tillsyn av bankinspektionen. Ett holdingbolag som äger försäkringsbolag men inte bank står enligt nu gällande regler inte under tillsyn.

I promemorian diskuteras om holdingbolaget, som inte är bank eller försäkringsbolag, i en finansiell koncern bör stå under tillsyn. Bankinspektionen finner att det är helt avgörande för att en meningsfull tillsyn skall kunna utövas att även holdingbolaget i de finansiella koncernerna står

under tillsyn. Strategiska beslut angående koncerndispositioner som bankinspektionen berört i det föregående kan i praktiken fattas av moderbolaget. Det kan t. ex. gälla beslut om anpassning till assymetriska kapitaltäckningsregler, risktagande etc.

En finansiell koncern uppfattas ofta som en enhet, ett bolag, av allmänheten. För att undvika att påverkas negativt då problem uppstår hos ett koncernbolag kan de övriga koncernbolagen känna sig tvingade att hjälpa det drabbade bolaget. Banker får enligt 1 kap 5 § bankaktiebolagslagen ge koncernbidrag endast efter medgivande av bankinspektionen. Det är angeläget att regeln även i fortsättningen gäller för finansiella koncerner.

Bolagen kan emellertid även stödja utsatta delar av gruppen genom indirekta metoder, såsom höjda utdelningar och internprissättningar till icke marknadsmässiga villkor. Genom att på detta sätt tvingas ge indirekt stöd riskerar även de solida bolagen att bli försvagade eftersom deras kapital används till andra ändamål än de som gagnar bolaget. Internprissättning till icke marknadsmässiga priser kan även vara motiverade av företagsledningens önskan att maskera fel och brister, t. ex. att dölja förluster i ett koncernbolag. Internprissättning kan även användas för att konkurrera ut bolag som inte tillhör koncernen, s. k. "unfair" konkurrens. För att motverka sådana beteenden bör tillsynsmyndigheten kunna ålägga koncernbolag att rapportera väsentliga transaktioner mellan koncernbolagen som inte äger rum på marknadsmässiga villkor. Vidare kan försäkringsbolag lämna förlagslån och andra tillskott som påverkar koncernbolagens kapitalbas. Bankerna har också möjlighet att lämna krediter och garantier till koncernbolag. Genom den s. k. fem-procentsregeln kan försäkringsbolag förvärva aktier i de övriga i koncernen ingående bolagen och därmed förstärka de enskilda bolagens kapitalbas liksom koncernens kapitalbas.

Om moderbolaget inte står under tillsyn är det, enligt inspektionens bedömning, förenat med betydande svårigheter att avgöra om nu upptagna och andra transaktioner sker på marknadsmässiga villkor.

Den föreslagna lagstiftningen förutsätter en effektiv tillsyn för att skyddsintressena skall kunna tillgodoses på en acceptabel nivå. Genom att banker och försäkringsbolag går samman i finansiella koncerner blir tillsynsmyndighetens arbete väsentligt mer komplicerat. Branschglidningen påverkar institutens riskpositioner. Speciellt vid de tillfällen en krissituation uppstår inom en koncern måste det finnas klara regler som avgör vilken myndighet som skall agera och vilka metoder som skall tillämpas. Åtgärderna måste dessutom ofta sättas in under stark tidspress. Bankinspektionen har därför svårt att tänka sig att tillsynen ens temporärt skulle kunna vara uppdelad mellan två myndigheter. Ställning till denna fråga får tas inom kort vid behandingen av den s. k. tillsynsutredningens (Fi 1990:02) betänkande.

I dag gäller speciella valutapositionsbegränsningar för bl. a. banker, finansbolag och kreditaktiebolag. Försäkringsbolag omfattas inte av samma regler. Integrationen innebär att de hittillsvarande metoderna för riskbegränsning starkt kan komma att motverkas. Valutapositionsbegränsning

bör, enligt bankinspektionens uppfattning, införas för koncernen som helhet för att minimera risker och förhindra kringgående.

1.2 Försäkringsinspektionen

Promemorians förslag kan ses som en nödvändig anpassning av de svenska finansinstitutens verksamhetsförutsättningar till internationella förhållanden. Hänsynen till den internationella utvecklingen utgör ett avgörande motiv för att förslaget bör genomföras. Om de svenska företagen med framgång skall kunna hävda sig på en internationell marknad och på en svensk marknad med ökad konkurrens utifrån måste även de svenska försäkringsbolagen och bankerna kunna utnyttja de fördelar som kan nås genom etablerandet av finansiella enheter med ett brett utbud av finansiella tjänster. Inspektionen kan i allt väsentligt instämma i vad arbetsgruppen anför om de fördelar som ligger i att genom ägarintegration skapa stabila konstellationer med de företagsekonomiska fördelar som därvid kan uppnås.

Med det sagda tillstyrker försäkringsinspektionen att promemorieförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Det bör emellertid understrykas att en viktig utgångspunkt måste vara att principen om att bankrörelse resp försäkringsverksamhet skall hållas åtskild och drivas i skilda bolag skall upprätthållas även inom finansiella koncerner. Denna princip tillämpas allmänt också i utlandet och är, som framhålls i promemorian, viktig för att kunna hålla isär de skilda skyddsintressen som gäller för insättarna och försäkringstagarna.

Enligt promemorieförslaget skall till en början kunna konstateras att det föreligger ett dotterbolagsförhållande, d v s att gränsen 50% av röstetalet för samtliga aktier överskrids. Denna förutsättning är ett uttryck för den grundläggande princip som präglar promemorians behandling av branschglidningsfrågan, innebärande att det av stabilitetsskäl skall vara fråga om koncernförhållande. Någon närmare diskussion i frågan förs dock inte i promemorian.

Inspektionen delar uppfattningen att en utgångspunkt för en provisorisk lagstiftning kan vara att det skall vara fråga om koncernförhållande. Inspektionen anser emellertid för sin del att det varken i lagen eller i motiven bör läggas fast att det under alla förhållanden måste vara fråga om ett dotterbolagsägande. Det kan finnas fall där ägarbilden är sådan att det kan vara befogat att medge att ett försäkringsbolags eller en banks ägarandel är mindre än vad som konstituerar ett dotterbolagsförhållande. Det är självfallet svårt att ge klara riktlinjer för tillämpningen härvidlag; det får bli fråga om en bedömning från fall till fall mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Samtidigt vill inspektionen peka på att det förefaller sannolikt att frågan om att ställa upp krav på att ägandet i föreliggande fall skall ha en viss storlek för att godtas torde falla bort inför en anpassning till EG:s regelsystem.

En särskild fråga, som inte närmare berörts av arbetsgruppen, gäller vilken myndighet som skall handha prövningen. Enligt förslaget kommer olika regler att gälla för försäkringsbolag och banker. Enligt inspektionen

bör ordningen vara den att prövningen görs av försäkringsinspektionen resp bankinspektionen, men med skyldighet att till regeringen hänskjuta förvärvsfrågor som är av principiell betydelse eller som annars är av större vikt.

En annan fråga som inte berörts i promemorian gäller förhållandet mellan dotterbolagskravet och en tillgänglig ram enligt begränsningsregeln samt de etiska regler som kan komma att gälla för handeln med börsaktier i vad avser uppköpsanbud.

En aspekt som tas upp i promemorian är att den föreslagna integrationen innebär ett visst avsteg från den s.*k. ickesammanblandningsprincipen*. Denna innebär att inom en koncern, i vilken bank, ingår ägande och traditionell kreditgivning inte skall sammanblandas. Mot bakgrund av att banker och försäkringsbolag bedriver sina respektive traditionella verksamheter enligt gällande olika regelsystem delar inspektionen uppfattningen, att en åtskillnad skall kunna upprätthållas mellan ägandet och bankernas kreditgivning. Denna får självfallet inte styras av olika ägarintressen som är ovidkommande för bankverksamheten. Inspektionen vill tillägga att ett försäkringsbolags kreditgivning inte får styras av ovidkommande hänsyn till något särskilt förhållande mellan en bank och dess låntagare eller andra kunder.

I detta sammanhang kan påpekas att i promemorian inte närmare berörts förutsättningarna för transaktioner mellan de i en finansiell koncern ingående företagen. Som en allmän regel bör här gälla att transaktioner mellan företagen alltid skall ske på marknadsmässiga villkor. För att illustrera den nämnda frågna och dess betydelse kan följande särskilda exempel anges.

Om ett finansieringsbolag ingår i en försäkringsbolagskoncern kan det visa sig vara rationellt att koncernen samlar upplåningsverksamheten i ett särskilt bolag som då också hanterar upplåningen – helt eller delvis – för finansbolaget. Genom att koncernens moderbolag i någon form garanterar upplåningen kan denna ske på förmånligare villkor än vad annars skulle vara fallet. För den risk som ligger i garantin bör då finansoblaget enligt inspektionen rimligen betala en avgift till försäkringssidan i koncernen grundad på en marknadsmässig bedömning. Det är enligt inspektionen angeläget att i lagstiftningsärendet närmare klargörs vilka principer och riktlinjer som de båda tillsynsmyndigheterna har att hävda i ett sådant fall och vid andra transaktioner mellan koncernföretag. För vissa transaktioner bör gälla att de redovisas i årsredovisningarna.

Vad gäller holdingbolagsmodellen finns inga heltäckande regler om insyn i och tillsyn av moderbolaget/holdingbolaget. För det fall att en bank ingår som dotterbolag under holdingbolaget finns såtillvida en tillsynsrätt som att banklagstiftningen ger bankinspektionen samma tillsynsrätt över holdingbolaget som över banken. Men om ett försäkringsbolag och ett finansbolag är systerbolag under ett holdingbolag faller detta utanför inspektionsmyndigheternas tillsyn. Särskilda regler kan behövas för det fall att ett utländskt bolag ingår i koncernen. Enligt inspektionens mening bör angivna och andra därmed sammanhängande tillsynsfrågor snarast klaras ut.

Inspektionen anser emellertid att det finns starka skäl att i samband med en granskning av de aktuella förslagens konsekvenser för tillsynsfrågorna göra en total översyn av regelsystemen för de båda tillsynsmyndigheternas verksamhet. Tillsynsutredningen (Fi 1990:02) har i uppdrag att granska inspektionernas organisation och tillsynsinriktning men har inte till uppgift att behandla tillsynsreglerna. Vad gäller instituten under bankinspektionens tillsyn gjorde kreditmarknadskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1989:29) Förnyelse av kreditmarknaden bl. a. en översyn av tillsynsreglerna i 7 kap bankrörelselagen. Syftet var i huvudsak att förtydliga reglerna och att tillskapa instrument för ingripanden liggande mellan erinringar och den kraftigaste åtgärden, återkallande av tillstånd. Försäkringsinspektionen tillstyrkte i sitt remissyttrande förslagen med vissa justeringar. Inspektionen framhöll också att försäkringsverksamhetskommittén i sitt utredningsarbete inte behandlat frågan om utformningen av reglerna om s. k. rättställande åtgärder. Inspektionen föreslog att en översyn av motsvarande regler i FRL också borde ske, därvid det förutsattes att en samordning av regelsystem kom till stånd. Inspektionen kan konstatera att det föreligger starka skäl för att en allmän översyn av berörda regler i bankrörelse- och försäkringsrörelselagarna nu sker utan dröjsmål. Inspektionen delar sålunda kreditmarknadskommitténs uppfattning att de stora förändringarna som sker på kapitalmarknaden gör det befogat att tillskapa enhetliga, klargörande och reella befogenheter för tillsynsmyndigheten i syfte att bl. a. ingripa mot osunda inslag i verksamheten.

1.3 Konsumentverket

Verket saknar en analys av det samarbete som redan idag föreligger mellan banker och försäkringsbolag och vilka konsekvenser en längre gående integration kan få för de enskilda hushållen. En utveckling som leder till en fortsatt integration med andra delar av näringslivet är inte problemfri. En sådan fortsatt integration kan skapa alltför stora bindningar och försämra valmöjligheterna för konsumenterna.

Verket kan i och för sig inse att samgående mellan bank- och försäkringsbolag kan ge besparingseffekter och rationaliseringsvinster. Men det är långtifrån självklart att detta skulle komma konsumenterna tillgodo. Inom bankväsendet kan det t. ex. ifrågasättas om de rationaliseringsvinster, som bör ha uppstått i och med att stora delar av personlig betjäning har ersatts av elektroniska hjälpmedel, till någon del kommit hushållen tillgodo — tvärtom tenderar många banker att avgiftsbelägga denna service, samtidigt som rörelseöverskottet kraftigt ökat.

En förutsättning för att konsumenterna ska kunna påverka utbudet och därigenom få tillgång till ändamålsenliga och prisvärda finansiella tjänster är att det existerar en fungerande konkurrens. För att det ska kunna uppnås krävs tillräckligt många fristående banker och försäkringsbolag och att dessa lämnar sådan information om sina tjänster att det blir möjligt för hushållen att jämföra dem. Verket ställer sig tvivlande till att den utländska konkurrensen skulle i tillräcklig grad uppväga den minskande konkur-

rensen på den inhemska marknaden. För tillståndsprövningen är det därför viktigt att konkurrensaspekterna nogsamt beaktas.

Banker och försäkringsbolag strävar alltmer efter att göra sina produktutbud och erbjudanden unika. Finansiella tjänster sammankopplas och olika bonussystem tillskapas för att knyta kunden hårdare till banken och/eller försäkringsbolaget. De olika företagens utbud blir således svårjämförbara. Verket befarar att en integration mellan banker och finansbolag kommer att leda till att en mer vildvuxen utbudsflora kommer att marknadsföras. Denna ogenomskinlighet i utbuden skapar också en risk för att konkurrensen begränsas. Vidare leder det sannolikt till ökad personadresserad reklam.

Sammanfattningsvis anser verket att verkningarna för hushållen till följd av en integrering av banker och försäkringsbolag bör utredas närmare. Eventuella nackdelar för konsumenterna som då framkommer bör i möjligaste mån undanröjas om föreslagna lagändringar vidtas.

1.4 Göta hovrätt

Alldeles avgörande för frågan om risken för missgynnande av bank- resp försäkringskunderna elimineras genom förslaget är hur de koncernrättsliga regler som finns i lag och som har utbildats i praxis fungerar. Hindrar de tillräckligt effektivt att tillgångar som bör vara förbehållna det ena kollektivet tas i anspråk för att tillgodose det andras intressen? Hovrätten saknar en noggrann (och mer ingående än på s 111 ff i promemorian utförd) analys av vad som följer av koncernrättens regler, bl a i fråga om möjligheterna att inom en koncern utnyttja kapital i ett bolag till förmån för ett annat bolag. Det synes enligt promemorieförslaget t. ex. inte finnas något hinder mot att ett försäkringsbolag som är dotterbolag till en bank lämnar förlagslån till moderbolaget/banken till förstärkning av dess kapitalbas. Det är inte säkert att sådana placeringar alltid är fördelaktiga från försäkringstagarnas synpunkt. En annan fråga som skulle kunna diskuteras närmare än som skett i promemorian är vilket ansvar ett moderbolag juridiskt kan anses ha för ett dotterbolags skulder (jämför Rodhe i Festskrift för Hellner s 481 ff).

I promemorian (s 110 f) sägs *att* ett samgående mellan några av de största bankerna och försäkringsbolagen skulle kunna få till följd att dessa skaffar sig en dominerande ställning på marknaden och därmed förhindrar en önskvärd konkurrens *men att* tillståndsprövningen vid vilken lämpligheten av koncernbildningen skall prövas ger regeringen tillräckliga styrmedel för att förhindra uppkomsten av konkurrensskadliga koncernbildningar *samt att* frågan om konkurrensskadlighet torde längre fram få bedömas med hänsyn till de konkurrensförhållanden som gäller på den internationella bank- och försäkringsmarknaden.

Innebörden härav är att en koncernbildning skulle kunna betraktas som skadlig i ett nationellt perspektiv men som ofarlig i ett internationellt. Så länge det är oklart i vilken omfattning internationell konkurrens på bank- och försäkringsområdet skall kunna förekomma inom landet, lärer det vara en näst intill omöjlig uppgift att göra den i promemorian förutsatta

lämplighetsprövningen på ett acceptabelt sätt. Det nu sagda leder fram till den lagtekniska synpunkten att de föreslagna lagändringarna kanske borde göras avhängiga av när ett principbeslut fattas om att utländska banker och försäkringsbolag får konkurrera fritt på den svenska marknaden med de svenska bankerna och försäkringsbolagen. Kopplingen skulle kunna ske genom att det skulle ankomma på regeringen att besluta om ikraftträdandet av lagändringarna.

Enligt hovrättens mening kan det ifrågasättas om inte departementspromemorians förslag bör överarbetas innan den läggs till grund för lagstiftning.

1.5 Kammarrätten i Göteborg

En integration av bank- och försäkringsväsendet öppnar möjlighet för ytterligare företags- och kapitalkoncentrationer på dessa områden. Huruvida en sådan utveckling är nödvändig eller önskvärd för att möta konkurrens från omvärlden undandrar sig kammarrättens bedömande. I vart fall måste den innebära att möjligheterna till insyn och kontroll försvåras, även om tillsynsbefogenheterna i och för sig är vittgående. Man får nog också räkna med att de stora ekonomiska potentialer som kan uppstå genom sådana företags- och kapitalkoncentrationer kan leda till att den politiska maktens möjligheter att påverka den ekonomiska utvecklingen urholkas. Dessa konsekvenser berörs visserligen i promemorian men det hade varit välkommet med en närmare analys av vad man kan vänta sig.

1.6 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Fullmäktige delar vid en sammanvägning av olika för- och nackdelar arbetsgruppens uppfattning att man bör förändra de legala förutsättningarna för en närmare integration mellan banker och försäkringsbolag. Enligt fullmäktiges mening kan den ökade organisationsfrihet som föreslås i promemorian främja den finansiella sektorns samlade konkurrenskraft gentemot utlandet och möjliggöra ett effektivare resursutnyttjande på den svenska marknaden. Fullmäktige vill också understryka att konkurrensförutsättningarna för banker, finansbolag och försäkringsbolag inte längre kan bedömas utifrån ett renodlat inhemskt perspektiv. Synen på institutens verksamhetsförutsättningar måste vidgas. En omprövning av den del av lagstiftningen som styr ägarförhållandena och de organisatoriska sambanden mellan banker och försäkringsbolag ligger i linje med den internationella utvecklingen och med förhållandena inom EG. Omprövningen kan därmed bidra till den pågående harmoniseringen av regelsystemen på det finansiella området.

Det bör understrykas att det faktum att de finansiella marknaderna har öppnats för internationell konkurrens inte innebär att svenska organisations- eller rörelseregler med nödvändighet helt måste anpassas till de lösningar som finns i omvärlden. Det bör även i fortsättningen noga övervägas hur grundläggande säkerhetsaspekter och skyddsintressen skall tillgodoses. Fullmäktiges ställningstagande i branschglidningsfrågan ute-

sluter heller inte bestående avvikelser i behandlingen av banker jämfört med andra finansiella företag på den svenska marknaden. Regelsystemen är som framgått olika i utgångsläget.

Utgångspunkten för de föreslagna integrationsmodellerna – att verksamheterna genomgående organiseras så att en klar åtskillnad mellan bank- och försäkringsdelarna kan upprätthållas – är mot denna bakgrund mycket betydelsefull. I sista hand blir det en viktig tillsynsuppgift för inspektionsmyndigheterna att övervaka hur detta krav på åtskillnad efterlevs i de löpande verksamheterna när det gäller olika typer av engagemang mot kunder, transaktioner mellan koncernbolag och insatser av personal.

Tre olika modeller för integration av bank- och försäkringsrörelse föreslås i promemorian. Dessa har alla det gemensamt att verksamheterna bedrivs inom separata bolag inom en koncern. Fullmäktige vill inte utesluta att det kan finnas fall då en annorlunda form av ägarsamverkan bör kunna tillåtas. Enligt fullmäktiges mening bör därför övervägas att skapa en öppning härför i motivuttalandena. Ett villkor för en sådan "oäkta" koncernbildning bör då bl. a. vara att samarbetet mellan de ingående bolagen får en betydande omfattning och är väl manifesterat utöver ägarförhållandena. Som ett ytterligare krav bör ställas att överliggande bolag i en sådan koncern tillsammans har majoriteten av rösterna i underliggande bolag.

Det kan i detta sammanhang påpekas att det inte framstår som helt tillfredsställande att de föreslagna koncernbildningarna inte kommer till klarare uttryck i lagtexten. För försäkringsbolag, som ej har några ägarbegränsningar, är det naturligt att det inte finns några bestämmelser i försäkringsrörelselagen rörande överordnade bolag. Bankaktiebolag däremot får enligt 1 kap 4 § första stycket bankaktiebolagslagen endast ingå i koncern i vilken ett annat bankbolag är moderbolag. Av andra stycket i denna paragraf framgår dock att regeringen kan medge undantag från denna begränsning om det finns särskilda skäl. Det är dock endast av motivuttalandena som det framgår att även de föreslagna koncernbildningarna kan tillåtas. Enligt fullmäktiges mening bör övervägas om inte lagtexten bör ändras så att de i promemorian föreslagna koncernbildningarna uttryckligen anges.

Om de nu aktuella förslagen förverkligas kommer dessa att resultera i fusioner över branschgränserna mellan bank- och försäkringsbolag. Man kan förutse att de nya koncernerna kommer att spela en allt större roll för styrkeförhållandena på marknaden. I förlängningen av detta kan man inte utesluta att den svenska marknaden kan komma att präglas av ett fåtal stora finansiella koncerner, med helt dominerande marknadsandelar i verksamheter som kreditgivning, inlåning och livförsäkring.

En integration av bank och försäkring aktualiserar en rad problem till följd av att koncentrationstendenserna på marknaden förstärks. Det finns självfallet risk för att grundläggande marknadsfunktioner fungerar sämre när dessa koncentreras till färre händer, t. ex. sparandetjänster och värdepapperstjänster. Effekten av detta skulle kunna bli en sämre fungerande prisbildning med åtföljande välfärdsförluster. Risker för att ägandet av

och inflytandet över svenskt näringsliv ytterligare koncentreras måste också uppmärksammas.

Mot bakgrund av fullmäktiges allmänna syn att det ändå är rimligt att låta banker och försäkringsbolag bilda gemensamma koncerner måste andra vägar än förbud mot samgående väljas för att minska de här diskuterade koncentrationstendenserna. Fullmäktige vill speciellt peka på behovet av ökad konkurrens både nationellt och internationellt. Utvecklingen under senare år har härvidlag lagt vissa grunder, framförallt kapitalrörelseliberaliseringen och avvecklingen av etableringshinder och förvärvshinder.

Fullmäktige vill här understryka betydelsen av att ytterligare steg tas i syfte att öppna de svenska marknaderna för ökad konkurrens. Det finns skäl för ansvariga myndigheter att noga följa hur konkurrensförhållandena ändras för att slå vakt om en sund och stabil utveckling på olika delmarknader.

Nya organisationslösningar av det slag arbetsgruppen föreslår ställer högre krav på tillsynsverksamheten. Flera av de presenterade lagförslagen har karaktären av ganska allmänt formulerade undantagsbestämmelser, vars innehåll slutligen tar form vid den prövning och lämplighetsbedömning som tillsynsmyndigheterna utför i anslutning till enskilda aktieförvärv eller etableringsansökningar. Fullmäktige utgår från att frågor av större principiell vikt kommer att avgöras av regeringen. Till grundförutsättningarna för branschglidningsförslagen hör vidare att varje bolag skall driva sin rörelse separat under eget regelsystem. Utan effektiv tillsyn kan denna planerade gränsdragning för verksamheter och regleringsinsatser inom finansiella koncerner inte upprätthållas.

Tillsynsmyndigheterna måste alltså ta ett fast grepp över de olika verksamhetsgrenar som kan finnas representerade inom en finansiell koncern av det slag som här diskuteras. Vidare måste koncernen som helhet uppvisa erforderlig kapitalstyrka och standard t. ex. ifråga om ledningsfunktioner och system för riskhantering och intern kontroll. Tillsynsintresset riktas i dessa fall särskilt mot koncernernas moderföretag, som kan vara banker, försäkringsbolag eller gemensamma holdingbolag. Om en bank ingår som dotterföretag under ett holdingbolag har bankinspektionen med stöd av banklagstiftningen samma tillsynsbefogenheter över holdingbolaget som över själva banken. Några generella lagregler som ställer moderföretag i finansiella koncerner under tillsyn finns emellertid inte.

I den nu föreliggande promemorian anser fullmäktige att tillsynsfrågorna är knapphändigt belysta. Några konkreta förslag till anpassningar i formerna för koncerntillsynen framläggs inte. Arbetsgruppen konstaterar att tillsynsmyndigheterna i ökad utsträckning måste samverka med varandra om branschglidningsförslagen förverkligas men hänvisar i allt väsentligt till den sittande tillsynsutredningen (Fi 1990:02).

Mot denna bakgrund anser fullmäktige att flera utredningsinsatser återstår innan tillsynsfrågorna kan sägas ha fått en tillfredsställande behandling. Tillsynsutredningens arbete pågår och ett betänkande kan där väntas i början av 1991. Någon allmän översyn över myndigheternas tillsynsbefogenheter över olika holdingbolagskonstruktioner har inte aviserats men en

sådan översyn bör enligt fullmäktiges mening snarast komma till stånd. Finansiella koncerner med såväl svenska som utländska moderbolag bör uppmärksammas ur tillsynssynpunkt. Det finns vidare skäl att närmare undersöka EG:s planer på förstärkt koncerntillsyn på det finansiella området. I avvaktan på tillsynsutredningens resultat och att tillsynsunderlagen även i vissa andra avseenden kompletteras och förstärks asner fullmäktige att slutlig ställning till branschglidningsgruppens förslag inte bör tas.

Denna slutsats återverkar självfallet på tidpunkten för ikraftträdandet av de nu aktuella lagändringarna. Tidpunkten är i promemorian satt till den 1 juli 1991. Om nödvändiga kompletteringar i bestämmelserna om tillsyn och kontroll skall kunna ske blir konsekvensen att ikraftträdandetidpunkten flyttas framåt.

1.7 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret delar uppfattningen att det mot bakgrund av en tilltagande internationell konkurrens bör skapas juridiska förutsättningar för att närmare integrera försäkringsbolag, banker och andra finansiella företag så att den svenska finanssektorns konkurrenskraft ökar. Nackdelarna med en sådan integration bör dock inte förringas. Den sannolikt ökade företagskoncentrationen kan föra med sig att viktiga marknader kommer att fungera sämre. En sådan marknad är penning- och obligationsmarknaden. Den utgör en av gränsytorna mellan banker och försäkringsbolag. Bankerna och vissa fondkommissionsbolag upprätthåller denna marknad genom att ställa priser mot varandra och gentemot slutplacerarna, av vilka försäkringsbolagen i kraft av sin stora placeringskapacitet är speciellt betydelsefulla.

En omfattande och långt driven integration mellan banker och försäkringsbolag kan medföra att försäkringsbolagen vid värdepapperstransaktioner i första hand använder banker ingående i samma koncern. Detta leder till försämrad lönsamhet för fristående banker och fondkommissionsbolag. Dessa kan därför komma att dra sig ur marknaden. Resultatet skulle bli minskad konkurrens med sämre prisbildning och minskad likviditet som följd.

Mot denna bakgrund är det angeläget att den internationella konkurrensen på bank- och försäkringsområdet, som utgör bakgrunden till promemorians förslag, också kommer att ta sig uttryck i form av utländska aktörers medverkan på den svenska penning- och obligationsmarknaden, bl. a. som riksgäldskontorets återförsäljare.

Det är emellertid också angeläget att integrationen mellan banker och försäkringsbolag inte blir starkare än vad som bolagen själva finner nödvändigt för att uppnå tillräcklig internationell konkurrenskraft. Riksgäldskontoret anser därför att lagstiftningen bör kunna medge att bolagen efter tillståndsprövning integreras också på svagare sätt än som föreslås i promemorian. Om de samarbetande bolagen inte är inordnade i ett strikt moder-dotter-förhållande eller som systerföretag med ett holdingbolag som moderföretag ökar också möjligheterna att de agerar relativt oberoen-

de av varandra på viktiga marknader som t. ex. penning- och obligationsmarknaden. Därmed skulle konkurrensen stimuleras.

1.8 Näringsfrihetsombudsmannen

I promemorian framhålls några konsekvenser av de föreslagna koncernmodellerna. Här pekas bl. a. på att en integration mellan banker och försäkringsbolag kan innebära en ökad koncentration på den finansiella marknaden. I promemorian berörs inte de möjligheter som konkurrenslagen (1982: 729) ger att ingripa mot företagsförvärv, också på det aktuella området, som medför att det förvärvande företaget får eller förstärker en dominerande ställning på relevant marknad (5 §). En förutsättning för ingripande är vidare att förvärvet medför sådan skadlig verkan som avses i 2 §.

Vad NO ser som det kanske största problemet i sammanhanget är det samlade inflytande som banker och försäkringsbolag inom en koncern av ifrågavarande slag uppnår på kapitalmarknaden. De konstellationer som redan nu kan skönjas (t ex SE-banken – Skandia, SPP – Trygg Hansa – Gotagruppen) visar att sådana finansiella koncerner kommer att bli dominerande aktörer på kapitalmarknaden och därigenom också väsentliga maktfaktorer i näringslivet. Även på detta område kan konstateras att möjligheterna att ingripa med konkurrenslagstiftningen ter sig begränsade. Här måste annan lagstiftning, bl. a. vad gäller placeringsregler för försäkringsbolagen, dra upp gränser för sådant inflytande. Den nyligen tillsatta kommittén för översyn av försäkringsbolagens verksamhet m. m. skall ju dessutom enligt sina direktiv särskilt bedöma dessa risker.

En särskild aspekt, som enligt NO:s mening bör uppmärksammas, är det inflytande och den insyn i konkurrerande företag som försäkringsbolags ägande och bankers kreditgivning inom ramen för koncerngemenskap kan medföra. Detta blir särskilt påtagligt om banken och/eller försäkringsbolaget inom en och samma koncern är representerade i styrelsen för konkurrerande företag. Sådan insyn och inflytande i konkurrerande företag bör enligt NO:s mening motverkas eftersom det kan påverka de konkurrerande företagens konkurrensvilja och härigenom hämma effektiviteten i näringslivet. Det sagda innebär inte att NO anser att finansiella koncerner alltid skall avhålla sig från att utöva inflytande i egenskap av ägare. Det olämpliga ligger i att man får inflytande i företag om konkurrerar med varandra. NO är medveten om att det kan vara olämpligt att en stor ägare endast är hänvisad till exit om andra ägare inte utövar voice i den utsträckning som företaget har behov av. Konkurrenslagen (2 §) är här ett möjligt men kanske inte tillräckligt medel att motverka denna konkurrensbegränsning som internationellt brukar benämnas interlocking directorship. Det kunde vara motiverat att låta den nyligen tillsatta kommittén om översyn av försäkringsbolagens verksamhet m. m. se över även denna aspekt.

1.9 Riksskatteverket

Sedan departementspromemorian färdigställts har skadeförsäkringsbolagens skattesituation behandlats i prop. 1990/91:54. De regler som där föreslås får anses som relativt generösa. Försäkringsföretagen föreslås få möjligheter till surv-avsättning trots att avsättning till säkerhetsreserven kan ge ytterligare konsolideringsutrymme (prop 1990/91:54 sid 264).

Med en ökad integration av finansiella företag i kombination med stora konsolideringsmöjligheter för något av de i företagsgemenskapen ingående företagen ökar genom koncernbidrag möjligheterna att maximalt utnyttja dessa konsolideringsmöjligheter. Eftersom bankers och finansbolags reserveringsmöjligheter kraftigt minskar fr. o. m. 1992 års taxering kan man anta att i vart fall de reserveringsmöjligheter som finns i gruppen av företag kommer att tas till vara.

Möjligheterna till reservering styrs av den s. k. normalplanen, som upprättas av försäkringsinspektionen. Riksskatteverket (RSV) har i ett av sina yttranden lämnat synpunkter kring försäkringsinspektionens förslag till ändrad normalplan (se bilaga 2, p 2). Med en ökad integration av finansföretagen ökar kravet på normalplanen. Det är angeläget att de regler och beräkningssätt som där finns övervägs noga.

1.10 Svenska Bankföreningen

Bankföreningen tillstyrker att lagstiftningen ändras för att möjliggöra integration mellan bank- och försäkringsverksamhet. Föreningen tillstyrker vidare att detta sker genom de tre föreslagna modellerna för koncernbildning.

Bankföreningen har uppmärksammat att enligt den föreslagna lagstiftningen banks förvärv av försäkringsbolag skall prövas av regeringen eller, efter dess bemyndigande, av bankinspektionen, medan försäkringsbolags bankförvärv skall prövas av försäkringsinspektionen. Det bör tillses att antingen regeringen eller tillsynsmyndigheterna i båda fall anförtros prövningen.

1.11 Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen tillstyrker att det nu i lagstiftningen öppnas möjligheter för integrering av bank- och försäkringsverksamhet.

Sparbanksföreningen tillstyrker att integration mellan bank- och försäkringsverksamhet föreslås kunna ske enligt de tre modeller som promemorieförslaget innehåller. Föreningen förutsätter därvid att dessa tre principmodeller kommer att stå i överensstämmelse med EG:s kommande regler på detta område.

Sparbanksföreningen kan till stora delar godta det närmare innehållet i promemorians förslag avseende de olika integrationsmodellerna och tillstyrker därför i princip förslagen i dessa hänseenden.

I promemorian påpekas att det vid tillståndsprövningen av t. ex. ett holdingbolags förvärv av aktier i ett försäkringsbolag skall bedömas om

koncernbildningen är lämplig. Bl. a. skall enligt promemorian tillses att det storleksmässigt råder rimliga proportioner mellan de i koncernen ingående företagen och att koncernstrukturen i övrigt framstår som lämplig. Hur denna lämplighetsprövning närmare skall göras anges dock inte.

Enligt Sparbanksföreningens mening är det nödvändigt att det i motiven till den förväntade lagstiftningen närmare utvecklas vad som t. ex. avses med uttrycket "rimligt proportioner" och lämplig koncernstruktur i detta avseende. Det kan inte godtas att denna fråga kan bli föremål för mer eller mindre skönsmässiga myndighetsbedömningar utan klara riktlinjer i lag och förarbeten.

Sparbanksföreningen har den uppfattningen att det i första hand måste vara respektive företags ansvar att finna lämpliga organisationslösningar. Det är inte möjligt att i förväg ange vilken organisationsstruktur som vid varje tidpunkt kan anses vara "lämplig". En mycket starkt bevisbörda bör därför läggas på den ansvariga myndigheten för att en organisationsstruktur skall kunna underkännas såsom olämplig.

Sparbanksföreningen vill i detta sammanhang framhålla att det bör vara möjligt för banker och försäkringsbolag att samverka genom att t. ex. gemensamt äga försäkringsbolag. En bank eller ett holdingbolag i en finansiell koncern bör således kunna få tillstånd att förvärva aktier i ett försäkringsbolag utan att aktieförvärvet nödvändigtvis måste ha sådan omfattning att försäkringsbolaget aktiebolagsrättsligt sett blir ett dotterbolag.

1.12 Sveriges Föreningsbankers Förbund (SFF)

SFF tillstyrker att lagregler införs som möjliggör branschglidning enligt de redovisade förslagen.

I ett motivuttlalande anges att bank som äger aktier i ett försäkringsbolag måste ha ett *bestämmande* inflytande i försäkringsbolaget.

SFF anser att det inte finns motiv för detta förslag. Innebörden är att innehavet i det ägda bolaget skall vara så stort – mer än 50 % av röstandelen – att det måste bli fråga om ett dotterbolag. Den praktiska konsekvensen är att bank och försäkringsbolag inte kan bilda ett gemensamt bolag, eller ett bolag som ägs av ytterligare någon part vid sidan av banken och försäkringsbolaget.

Frågan om minikravet på banks ägarandel har direkt bäring på föreningsbankernas speciella situation.

För föreningsbankerna som är ekonomiska föreningar är den s. k. holdingbolagskonstruktionen inte aktuell. En föreningsbank kan inte ingå i ett holdingbolag eftersom en ekonomisk förening inte kan ägas av andra än sina medlemmar. Av samma skäl kan en föreningsbank inte ägas av ett försäkringsbolag. Associationsformen medger således inte annan försäkringssamverkan för en föreningsbank än direkt ägande av ett försäkringsbolag, helt eller delvis. Den lösning för försäkringssamverkan som valts av föreningsbanken är ett delägande i ett separat livförsäkringsbolag tillsammans med Länsförsäkringsbolagen och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). Dessa tre företagsgrupper har gemensamma rötter i sitt landsbygdsursprung och har sedan länge samverkat i många olika sammanhang. För

föreningsbankerna och LRF är denna samverkan en självklar följd av samhörigheten inom lantbrukskooperationen. Den federativt uppbyggda och kundägda länsförsäkringsbolagsgruppen har en naturlig gemenskap med LRF och föreningsbankerna.

Samverkansprincipen gäller även föreningsbankens engagemang inom s. k. fondanknuten försäkring där avsikten är att bli delägare i LFs fondlivbolag. En sådan lösning innebär att det gemensamma fondlivbolaget får en större bas och därmed får förutsättningar att skapa volymer som möjliggör relativt sett konkurrenskraftiga administrationskostnader.

Innebörden av promemorieförslaget är således att föreningsbankerna och länsförsäkringsbolagen inte kan samverka på ägarplanet, såvida inte föreningsbankerna får mer än 50% röstandel i det gemensamma bolaget. SFF kan inte acceptera förslaget i denna del. Något bärande argument för att ett moder-dotterbolagsförhållande måste uppnås har inte framförts. Några särskilda skyddsaspekter kan knappast åberopas. I de EG-direktiv som antagits – eller nu föreliggande förslag till direktiv på försäkringsområdet – finns inte heller stöd för kravet att ett ägarförhållande i en finansiell grupp måste vara så långtgående att ett moder-dotterbolagsförhållande etableras.

SFF vill således bestämt yrka att banker och försäkringsbolag får tillåtas ägarsamverka utan att krav på moder-dotterbolagsförhållande uppställs. En tillfredsställande garanti för att ägarsamverkan sker i former som är sunda och tillgodoser de skyddsintressen som bankernas insättare och försäkringstagarna har är den prövning av ägarfrågan som i dessa fall blir aktuell i såväl bank- som försäkringsinspektionen.

1.13 Finansbolagens Förening

Föreningen, som granskat förslagen utifrån de intressen som finansbolagen har i frågan, tillstyrker att lagförslagen genomförs i allt väsentligt.

Den snabba fortgående integrationen i Sverige inom bank- och försäkringsbolagssektorn leder till att antalet aktörer på kapitalmarknaden minskar. Även om integrationsprocessen är positiv i ett europeiskt perspektiv har vissa nackdelar med koncentrationen blivit tydliga under den s. k. finansbolagskrisen, främst på så sätt att de fristående finansbolagens möjligheter till extern upplåning har visat sig vara mycket begränsade. Mot bakgrund härav är det önskvärt att myndigheterna inte uppställer några formella eller andra hinder mot att utländska kreditinstitut etablerar sig på den svenska marknaden. Det är vidare mycket angeläget att ett lagförslag snarast läggs fram som breddar finansbolagens refinansieringsmöjligheter, t. ex. genom att de ges rätt att emittera löpande skuldebrev.

1.14 Svenska Fondhandlareföreningen

Föreningen är positiv till de grundläggande förslagen i promemorian och tillstyrker att förslagen genomförs med följande påpekande.

Fondhandlareföreningen har tagit del av utkast till yttrande som kommer att avges av Svenska Bankföreningen. Fondhandlareföreningen vill

hänvisa till detta och instämmer således i allt väsentligt i vad bankföreningen kommer att anföra.

Beträffande frågan om fondkommissionsbolags rätt att vara moderbolag i en koncern i vilken försäkringsbolag ingår vill dock föreningen framhålla att det i vart fall i ett senare skede av den legala utvecklingen på området bör övervägas möjlighet för fondkommissionsbolag att i dotterbolag bedriva s. k. captiveverksamhet. Föreningen kan förutse att det finns anledning att senare återkomma i den frågan.

1.15 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO tillstyrker att det görs nödvändiga lagstiftningsändringar för att möjliggöra skapandet av finansiella koncerner. TCO finner det emellertid problematisk att utredarna inte ägnar någon tanke åt hur konkurrensen i framtiden ska tryggas också på den svenska marknaden.

TCO understryker betydelsen av att lagstiftningen utformas på sådant sätt att det inte inom koncernerna via koncernbidrag och andra transaktioner blir möjligt att kringgå de kapitaltäckningskrav m. m. som stipuleras för de olika i koncernen ingående företagen.

Frågan kring den ökande komplexiteten i de finansiella företagen och koncernerna gör det nödvändigt att samhället samordnar och förstärker tillsynsmyndigheterna. TCO anser att samordningen brådskar och ser därför med särskilt intresse fram emot det förslag som den av regeringen utsedde ensamutredaren ska presentera. Tillsynen av den finansiella företagen måste bli heltäckande. Det är därför av betydelse att ett holdingbolag som moderbolag inte undantas från tillsyn av inspektionerna.

I promemorian föreslås att regeringen ska kunna utse offentliga representanter också i holdingbolagens styrelser. TCO kräver att de facklig organisationerna garanteras representation inte bara i de verksamhetsdrivande bolagens styrelser utan även i styrelserna för de eventuella holdingbolag som kommer att skapas. Många för de anställda viktiga beslut beträffande sysselsättning m. m. kommer sannolikt att fattas i dessa styrelser. Det är därför nödvändigt att de anställdas organisationer har en representation där.

1.16 Sveriges Industriförbund och Industrins finansförening

Industriförbundet och Industrins finansförening har ingenting emot finansdepartementets förslag. Det är en av flera ändringar som måste göras i de lagar som i dag reglerar finansmarknaderna.

Ändringen är dock inte helt problemfri. Dagens banker och försäkringsbolag har i hägnet av ett gammalt lagsystem kunnat skapa var för sig starka finansiella enheter. Med samgående ökas koncentrationen. En sådan kan bli bestående eftersom inträdeskostnaderna till marknaderna i fråga är höga. Samtidigt öppnas emellertid gränserna alltmer mot världen vilket motverkar koncentrationstendenserna.

Dessa är emellertid inte unika för Sverige utan uppträder i hela Europa.

Därför finns anledning att både i Sverige och i framtiden inom EG bevaka utvecklingen från konkurrenssynpunkt.

Ett annat problem gäller branchglidningens effekter på aktiemarknadernas effektivitet och på ägarrollen i Sverige och i ett i framtiden ekonomiskt enat Europa. Om koncentrationen blir mycket stark och samtidigt finanskonglomeraten får som i Tyskland äga aktier i exempelvis industriföretag skulle aktiemarknadens karaktär av institutionellt ägande bli mycket markant. Därmed kommer också frågan om ägarrollen i fokus. Det finns med andra ord all anledning att fortsättningsvis följa utvecklingen i nämnda avseenden.

1.17 Sveriges Försäkringsförbund

Försäkringsförbundet tillstyrker att integration mellan försäkringsverksamhet samt bank- och annan finansiell verksamhet skall kunna ske genom alla de föreslagna modellerna och enligt förbundet är det ytterst angeläget att förslaget snabbt genomförs.

Försäkringsförbundet motsätter sig kravet att innehav i det ägda bolaget skall vara så stort att det blir fråga om dotterbolag. All finansiell verksamhet är underkastad långt gående krav på tillsyn av endera bank- eller försäkringsinspektionen för att tillgodose olika skyddsintressen. Det finns därför enligt riksförbundets mening inget sådant intresse som nödvändiggör att ett moder-dotterbolagsförhållande bör krävas. Inom den finansiella sektorn, lika litet som inom näringslivet i övrigt, är ett regelrätt moderdotterbolagsförhållande alltid nödvändigt för att man skall uppnå effektiva strukturer. Redan ett mindre engagemang kan ibland vara tillräckligt för att det ägande bolaget skall kunna utöva den faktiska ledningen i det andra företaget. I internationella sammanhang anses en ägarandel på 25 % tillräcklig för att konstituera ett kontrollägande i företaget.

I antagna EG-direktiv och föreliggande förslag till direktiv på försäkringsområdet finns inget stöd för att kräva att ett ägarförhållande i en finansiell grupp måste vara så långtgående att det blir fråga om dotterbolag. Det är ytterligare ett skäl som enligt Försäkringsförbundets mening starkt talar mot att låsa reglerna för svenska finansiella grupper till mer begränsade ägarstrukturer.

1.18 Folksam

Folksam välkomnar att svenska företag inom bank- och försäkringsväsendets område ges legala möjligheter att integrera sig som dotter- och systerföretag i finansiella koncerner. Folksam instämmer i att integrationen bör enbart förekomma på koncernnivå och att det alltså inte skall vara tillåtet att i ett enskilt företag blanda artskilda verksamheter, som t. ex. bank- och försäkringsverksamhet.

Förslagen är i flera avseenden ofullkomliga och måste bli föremål för överarbetning innan lagstiftningen genomförs.

En förutsättning för banks m. fl. förvärv av ett försäkringsbolag är enligt förslaget att moderbolaget i bankkoncernen förvärvar så många aktier att

det får ett bestämmande inflytande i försäkringsbolaget. Försäkringsbolaget måste alltså vara ett dotterföretag i bankkoncernen. Folksam ifrågasätter att det med hänsyn till skyddsintressena i bankverksamheten skulle vara motiverat med ett sådant krav. Detta skulle bl. a. omöjliggöra konstruktioner som innebär att en bank och ett försäkringsbolag bildar ett gemensamt 50/50-ägt bolag eller en koncern för branschgemensamma verksamheter. Förslaget i denna del begränsar enligt Folksams mening möjligheterna till lämpliga bolags/koncernbildningar på ett onödigt och stelbent sätt.

Det bör påpekas att, mot bakgrund av den intressegemenskap som kommer att råda mellan försäkringsbolaget och övriga företag i koncernen, det kan finnas risk för att de av försäkringsbolaget förvaltade tillgångarna kommer att användas för att stärka övriga koncernföretags kapitalsituation. Försäkringsbolaget kan t. ex. inom ramen för femprocentsregeln tillskjuta aktiekapital till finansbolag, kreditaktiebolag, och därmed förstärka såväl det enskilda företagens kapitalbaser som koncernens konsoliderade kapitalbas. Dessutom kan försäkringsbolagets tillgångar användas för att – utan begränsning av femprocentsregeln – lämna förlagslån och andra kapitalbasgrundande tillskott till såväl moder- som systerföretagen i koncernen. Förstärkningen av kapitalbasen kommer i dessa fall att bli delvis skenbar eftersom tillskotten av riskkapital kommer från företag inom koncernen.

I detta sammanhang bör också erinras om att femprocentsregeln har till syfte att förhindra försäkringsbolag från att skaffa sig företagarintressen och därmed företagaransvar i andra verksamheter än försäkringsverksamhet. Det regelsystem som föreslås i promemorian innebär att försäkringsverksamheten riskerar att underordnas annan finansiell verksamhet och att försäkringsbolagens finansförvaltning används för ändamål som inte i första hand gagnar försäkringstagarna. Detta kan inte anses förenligt med de motiv som ligger till grund för femprocentsregeln.

Folksam vill mot bakgrund av vad som nu anförts sätta i fråga om inte det föreslagna regelsystemet bör kompletteras på sådant sätt att tillskott som härrör från ett försäkringsbolag inom koncernen inte får medräknas i vare sig det enskilda företagets kapitalbas eller koncernens konsoliderade kapitalbas. Genom en sådan regel skulle icke önskvärda incitament att utnyttja det i försäkringsbolaget förvaltade kapitalet för andra ändamål än sådana som tjänar försäkringstagarnas intressen i stor utsträckning försvinna. En sådan regel skulle också vara väl förenlig med principerna för den konsoliderade kapitaltäckningen.

1.19 Sveriges Advokatsamfund

Samfundet tillstyrker föreslagna förändringar i bankrörelselagen, bankaktiebolagslagen, lagen om finansbolag och försäkringsrörelselagen.

Samfundet ser det som ett oeftergivligt krav att den integration som kan komma ifråga endast kan ske på koncernnivå. Lagstiftningen måste även framgent mycket starkt tillgodose de s. k. skyddsintressena inom såväl bank- som försäkringsrörelse.

I promemorian framhålls att den s. k. konkurrensproblematiken mellan Sverige och utlandet mer ingående behöver uppmärksammas nu. Samfundet ser det som angeläget att det relativt kortsiktiga perspektivet inte i något avseende får stå före de för bankkunder och försäkringstagare så viktiga skyddsintressena. Friheten för bolagen får inte ta sig sådana former att tilltron till banker och försäkringsbolag på sikt kan komma att ifrågasättas.

Från bank- och försäkringshåll framhålls att tillgängliga samarbetslösningar inte är tillräckliga. Samarbetet bör bygga på ägarsamband. Detta är en för samfundet viktig utgångspunkt för samfundets ställningstagande.

Samfundet är av den uppfattningen att endast ett ägande som ger ett stabilt bestämmande inflytande kan ge ytterligare samordningsfördelar utöver vad som nu är möjligt. Ägarintressen av sådan omfattning leder till förstärkta kapitalbaser utöver vad som nuvarande regler leder till för vart och ett enskilt bankbolag eller försäkringsbolag. Ägarintressen av mindre omfattning leder som regel inte till det ägaransvar som är nödvändigt för att integrationen som sådan skall leda till eftersträvade välfärdsvinster. Aktieinnehav av den mindre omfattning som föreslås gälla för försäkringsbolag når inte detta mål. Aktieinnehav kan där möjligen syfta till att ge bolagen en viss insyn i och kontroll över de samarbetsavtal som likväl kommer att bli en nödvändighet mellan de alltjämt särskilda verksamheterna.

För att uppnå ett stabilt bestämmande inflytande erfordras att aktieförvärven leder till minst 50% av röstvärdet i det förvärvade bolaget. Koncernförhållande kan som bekant föreligga även vid lägre innehav. Vidare kan för praktiskt bruk ett bestämmande inflytande föreligga vid mycket låga innehav i fall då resterande aktier ligger på en mångfald händer. Samfundet menar att det stabila bestämmande inflytande som erfordras för att uppnå långsiktiga rationaliseringsvinster utan eftergift vad gäller skyddsintressena inte är förenligt med dessa lägre innehav eftersom det bestämmande inflytandet då i inte obetydlig omfattning kan vara beroende av förhållanden som bank- respektive försäkringsbolaget inte råder över.

På s. 111 – 113 förs resonemang kring bland annat ansvarsgenombrott. Samfundet vill med skärpa framhålla vikten av att tillsyn och kontroll helt bygger på ett för tillsynsmyndigheterna tillgängligt regelsystem. Med den hårdnande internationella konkurrens som förespeglas kan man inte förlita sig på moderbolags moraliska ansvar. Sådant ansvar bygger för övrigt på ett mycket stort ägarintresse. De mindre poster som försäkringsbolagen föreslås få tillstånd för inrymmer normalt inte sådant ansvarstagande.

1.20 Svenska Bankmannaförbundet (SBmf) och Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF)

Förbunden är positiva till de förändringar som föreslås för att möjliggöra en integration mellan banker och försäkringsbolag samt att svenska bank- och försäkringsbolag får verka under samma villkor som i övriga Europa.

Det är Bankinspektionen respektive Försäkringsinspektionen som har

att tillse att verksamheten bedrivs på ett sunt sätt och utan risk för bankens eller försäkringsbolagets soliditet och likviditet. Nuvarande ordning förutsätts gälla även med den föreslagna lagstiftningen. Bankinspektionen kontrollerar därmed banker och andra företag under dess tillsyn i en finansiell koncern medan Försäkringsinspektionen har tillsynen över försäkringsbolag inom koncernen. Bankinspektionen skall ge tillstånd för banks förvärv av försäkringsbolag. Försäkringsbolag som vill köpa bank, finansbolag, fondkommissionsbolag eller kreditaktiebolag skall ha godkännande av Försäkringsinspektionen.

Förbundet anser det lämpligt att en samordning sker av tillsynsmyndigheterna så att även i detta avseende ett likartat regelverk gäller och en enhetligt praxis tillämpas. Vi tror inte att detta är möjligt om inte bank och försäkringsinspektionerna slås samman till en myndighet.

Den tillsyn som skall ske av de olika delarna av en finansiell koncern måste vara heltäckande. Något skäl att undantaga moderbolaget i den finansiella koncernen från tillsyn kan inte föreligga.

Ytterligare en fråga som avser holdingbolag önskar förbunden aktualisera. I promemorian föreslås att regeringen skall kunna utse offentliga ledamöter i holdingbolags styrelse och att ordförande i styrelsen skall godkännas av Bankinspektionen. Härmed jämställes den finansiella koncernen med vad som gäller för banker och försäkringsbolag. För de anställda är det självfallet nödvändigt att även representanter för de anställda har säte i styrelsen för holdingbolagt med tanke på de för koncernen viktiga beslut som där tas, på samma sätt som gäller i banker och försäkringsbolag i övrigt. Förbunden kräver därför att lagstiftningen också utsträcks att gälla de anställdas styrelserepresentation.

1.21 Övriga remissinstanser

De övriga remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några erinringar om huvudinriktningen i promemorians förslag.

2 Holdingbolagsmodell

2.1 Bankinspektionen

Bankernas och försärkringsbolagens centrala roll i samhällsekonomin och därmed deras speciella skyddsvärde utesluter att de har andra finansiella institut som moderbolag. De speciella skyddsintressena tillgodoses då banken är moderbolag till försäkringsbolaget eller vice versa och även då ett holdingbolag är moderbolag för de aktuella instituten och äger institut under direkt eller indirekt tillsyn. Finansbolag och övriga s. k. specialinstitut bör emellertid, enligt bankinspektionens mening, inte ha det bestämmande inflytandet över banker och försäkringsbolag. Moderbolaget till banken eller försäkringsbolaget bör alltså inte var annat kreditinstitut än bank eller i sin tur vara dotterföretag till annat kreditinstitut än bank.

Såväl tillsyn som riskanalys måste göras för koncernerna som helhet.

Partiell bolagstillsyn ger inte en tillräckligt tydlig bild av bolagets risksituation.

Bankinspektionen anser att holdingbolagsmodellen, under förutsättning att holdingbolaget står under tillsyn, är klart att föredra från tillsynssynpunkt. Holdingbolagsmodellen är överskådlig och flexibel. Den underlättar en heltäckande riskananlys. Genomlysningen torde fungera bättre än om moderbolaget utgörs av bank eller försäkringsbolag. Då moderbolaget är rörelsedrivande finns det, enligt bankinspektionens mening, större risk för att intressemotsättningar uppkommer inom koncernen och att skyddsintressena därmed tillgodoses sämre än om företagen är organiserade enligt holdingbolagsmodellen. Bankinspektionen finner emellertid att dessa aspekter inte bör väga tyngre än de neutralitetsskäl som promemorian framhållit. Även de två andra modellerna bör alltså kunna godtas.

Eftersom försäkringsbolagens placeringar inte omfattas av kapitaltäckningen i en finansiell koncern är det möjligt att förlägga placeringar som kräver hög kapitaltäckning till försäkringsbolaget. Den lägsta kostnaden kan därmed komma att styra hela koncernens verksamhet och därmed koncernens allokering av risker.

Bankinspektionen förutsätter att frånvaron av kapitaltäckningskrav även kommer att påverka strukturutvecklingen på kreditmarknaden och påskynda integrationen mellan bank och försäkringsverksamhet. Lagstiftningen innebär en möjlighet att kringgå kapitaltäckningskraven. Av konkurrensskäl kommer det för bankerna närmast att vara nödvändigt att ha ett nära förhållande till ett försäkringsbolag. Lagstiftningen kan medföra en strukturförändring för den finansiella marknaden som annars inte skulle ha kommit till stånd. Så länge kapitaltäckningsfrågan inte är löst kvarstår ett allvarligt problem för den finansiella marknaden. Bankinspektionen anser dock inte att denna fråga bör hindra den föreslagna integrationen mellan bank och försäkringsbolag. Lika konkurrensförutsättningar gentemot utländska bolag väger i ett kortare perspektiv tyngre än den påtagliga risken för icke önskvärda styrningseffekter.

Så länge frågan om kapitaltäckning inte är löst står tillsynsmyndigheten inför uppgiften att avgöra om koncernens verksamhetsplanering och eventuella interna överföringar har sin grund i koncernens önskan att kringgå kapitaltäckningsreglerna. Bankinspektionen finner att om myndigheten skall ha någon reell möjlighet att kontrollera sådan överföring är det nödvändigt att holdingbolaget i den finansiella koncernen står under tillsyn. Tillsynsmyndigheten bör även ha möjlighet att förbjuda verkställighet av transaktioner som görs i uppenbart kringgående syfte samt att ålägga bolag att vidta rättelse där så kan ske om transaktionerna redan verkställts. Detta bör framgå direkt i lag.

Genom att försäkringsbolagen undantas från bankernas rörelseregler kommer inte heller bankernas regler om enhandskrediter att omfatta försäkringsbolaget. Bankinspektionen finner att med hänsyn till koncernernas risknivåer bör särskilda regler om enhandskrediter införas för försäkringsbolag. Gränser bör även sättas på koncernbasis.

2.2 Försäkringsinspektionen

Inspektionen vill understryka vad i promemorian framhålls om vikten av att en finansiell koncern av avsett slag har en tillräcklig ekonomisk stabilitet. I detta ingår att holdingbolaget har en kapitalstyrka som står i rimlig proportion till koncernens storlek. Inspektionen tillstyrker i detta sammanhang den i 2 kap 9 a § sista stycket bankrörelselagen införda avräkningsregeln avseende holdingbolagets tillskott till försäkringsbolag i koncernen.

Enligt förslaget undantas från den s.k. banksmittan försäkringsbolag och sådana dotterbolag till försäkringsbolag som bedriver verksamhet enligt 7 kap 17 § tredje stycket FRL ("försäkringsnära verksamhet"). Andra dotterbolag till försäkringsbolag, såsom t.ex. finansbolag, skall däremot omfattas av bankrörelsereglerna, såvitt avser rörelse och ledning samt konsoliderad kapitaltäckning.

Inspektionen finner denna grundtanke riktig. Emellertid är avgränsningen enligt inspektionens menig alldeles för snäv i det att förslaget utgår från att endast de s.k. frikretsbolagen bedriver försäkringsnära verksamhet. Så är icke fallet. Inspektionen har, med stöd av 7 kap 17 § första eller andra stycket FRL, under årens lopp i åtskilliga fall lämnat försäkringsbolagen medgivande att äga aktier eller andelar i bolag som i allt väsentligt bedriver sådan försäkringsnära verksamhet som avses i 7 kap 17 § tredje stycket FRL. Det kan t.ex. vara fråga om fastighetsförvaltningsbolag som inte är helägda eller biträdesbolag som inte uteslutande biträder försäkringsbolaget och dess kunder utan inom ramen för viss överskottskapacitet i vad avser t.ex. konsult- eller andra servicetjänster riktar sig även mot andra intressenter. Vidare kan nämnas medgivanden till ägarengagemang i bolag som på annat sätt har anknytning till försäkringsrörelsen, såsom bilverkstäder för studier och reparationer av försäkringskador, företag som bedriver skadeförebygande verksamhet inom sakförsäkringsområdet samt även företag inom hälso- och friskvårdsområdena med sådan verksamhet kopplad till försäkringsbolagens försäkringsprodukter.

I sin praxis har inspektionen vidare av formella skäl betraktat vissa utländska biträdesbolag som tillståndsplikiga enär föremålsstadgandet i bolagsordningen ofta är så omfattande – särskilt i England och USA – att snart sagt vilken verksamhet som helst tillåts. Inspektionen har därvid villkorat sina medgivanden till aktieinnehav i sådana bolag så att verksamheten begränsas till att huvudsakligen avse biträdesfunktionen.

Enligt inspektionen bör sålunda även nu angivna dotterbolag, vilka förvärvats med stöd av medgivande enligt 7 kap 17 § första eller andra stycket FRL, undantas från bankrörelsereglerna. Bankrörelsereglerna bör inte heller omfatta försäkringsbolagens aktie- eller andelsengagemang i intressebolag med ovan angiven verksamhetsinriktning.

2.3 Svenska Bankföreningen

I promemorian anges att ett holdingbolags aktieförvärv skall vara underkastat tillståndsprövning enligt de regler som gäller för banker.

Bankföreningen anser det inte klart var i lagen detta krav på tillstånd står att finna. Möjligen är tanken i promemorian att bestämmelsen i 1 kap 5 § BAL reglerar denna fråga. Enligt denna bestämmelse skall ju bestämmelserna i bankrörelselagen om bl. a. banks rörelse tillämpas också på ett moderbolag i en koncern i vilken bank ingår. Eftersom bestämmelsen i 1 kap 5 § BAL får antas reglera förhållandena i en redan existerande koncern, bör den dock inte samtidigt kunna reglera bildandet av en koncern. Holdingbolagets möjligheter till aktieförvärv för den förutsatta koncernbildningen bör därför regleras särskilt i lagen.

Bankföreningen vill beträffande förslaget om kapitaltäckning framhålla följande.

Promemorians förslag om avräkning skulle medföra en betydligt hårdare belastning för finansiella koncerner i Sverige än vad som krävs enligt EG:s direktiv om "own funds of credit institutions" (89/299/EEC) och direktivet om "a solvency ratio for credit institutions" (89/647/EEC). Enligt förstnämnda direktiv (Article 2) skall från kapitalbasen avräknas "holdings in other credit and financial institutions"; till dessa räknas dock *inte* försäkringsbolag. Innehav av aktier i försäkringsbolag skall således *inte* avräknas i kapitalbasen; i stället krävs härför 8% kapitaltäckning enligt direktivet om "solvency ratio". Promemorians förslag innebär därför att innehav av aktier i försäkringsbolag skulle belastas med 100% kapitalkrav, medan EG:s regler endast kräver 8%.

Enligt gällande regler om konsoliderat kapitalkrav (2 kap 11 § andra stycket BRL) skall redovisad goodwill räknas av från primärt kapital. Detta kan accepteras i den koncern där man konsoliderar de ingående dotterbolagen och därför *inte* i moderföretagets kapitalbas behöver avräkna tillskott i dotterbolagen (enligt 2 kap 9 a § femte stycket BRL). I en finansiell koncern, där man, enligt promemorians förslag, vid kapitaltäckningsberäkningen *inte* skall konsolidera försäkringsbolaget med holdingbolaget men skall i holdingbolagets kapitalbas *avräkna* tillskottet i försäkringsbolaget, blir det däremot *dubbel belastning* om man dessutom från koncernens primära kapital skall *avräkna* totalt redovisad goodwill. I 11 § bör därför stadgas att goodwill, som avser dotterbolag som inte omfattas av konsoliderat kapitalkrav, *inte* skall avräknas från primärt kapital, om promemorians förslag om avräkning genomförs

Bankföreningen vill belysa ett annat kapitaltäckningsproblem genom följande exempel. Om ett holdingbolag äger en bank och ett försäkringsbolag, kan försäkringsbolaget i sin tur äga ett finansbolag. Enligt promemorians förslag – mot vilket bankföreningen ovan framfört invändningar – skall då i holdingbolagets kapitalbas avräkning göras för aktierna i försäkringsbolaget; samtidigt skall konsoliderat kapitalkrav gälla för holdingbolaget, banken och finansbolaget. I 2 kap 9 a § femte stycket BRL stadgas att avräkning *inte* skall göras för "tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna om konsoliderat kapitalkrav". Detta innebär, enligt bankföreningens mening, att i holdingbolagets kapitalbas *inte* skall avräknas vad som motsvarar värdet av aktierna i finansbolaget (dotterdotterbolaget). När aktierna i försäkringsbolaget skall avräknas från holdingbolagets kapitalbas, bör därför *undantas* det belopp som motsvarar försäkringsbolagets

förvärvsvärde för aktierna i finansbolaget. Att det förhåller sig så kan möjligen läsas in i lagtextens 9 a § femte stycket. Ett förtydligande såväl i lagtexten som i motiven bör emellertid göras för klarhets skull, om promemorians förslag om avräkning genomförs.

Bankföreningen vill påpeka att – mot bakgrund av den föreslagna utformningen av kapitalkraven för en finansiell koncern – gränsdragningen mellan dotterföretag med försäkringsnära verksamhet (se 7 kap 17 tredje stycket försäkringsrörelselagen) och i promemorian föreslås att försäkringsbolag skall undantas från finansbolagslagens regler om konsoliderad kapitaltäckning. Här avses det fall då ett finansbolag äger ett försäkringsbolag. I stället skall avräkning ske för finansbolagets tillskott till försäkringsbolag på motsvarande sätt som föreslås då ett holdingbolag eller en bank tillskjuter medel till ett försäkringsbolag.

Bankföreningen vill beträffande detta förslag hänvisa till de synpunkter avseende avräkning som framförts på sid. 3–5 ovan. Motsvarande ändring avseende goodwill bör därför göras i 11 c § lagen om finansbolag samt ett förtydligande i propositionens lagtext och motiv avseende den avräkning som stadgas i 11 a § femte stycket samma lag – om promemorians förslag om avräkning i finansbolagets kapitalbas genomförs.

2.4 Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen kan i och för sig acceptera att reglerna om s. k. banksmitta och konsoliderad kapitaltäckning i banklagstiftningen inte blir tillämpliga på försäkringsbolag i en finansisell holdingbolagskoncern och försäkringsnära företag. Sparbanksföreningen vill emellertid understryka vikten av en klar gränsdragning mellan företag som omfattas av banklagstiftningens totala regelverk och sådana företag som enligt vad som nyss nämnts undantas från dessa reglers tillämpningsområde. Det kan då konstateras att promemorian inte innehåller någon närmare precisering av begreppet försäkringsnära verksamhet. Sparbanksföreningen anser att det i motiven till en kommande lagstiftning bör närmare utvecklas hur begreppet försäkringsnära verksamhet skall tolkas.

Även om Sparbanksföreningen nu godtar att det i reglerna i bankrörelselagen om konsoliderad kapitaltäckning görs undantag för försäkringsföretag, är det inte givet att en sådan lösning skall permanentas för överskådlig framtid. Sparbanksföreningen förutsätter att denna fråga uppmärksammas i kommande utredningssammanhang avseende försäkringsområdet.

2.5 Svenska Försäkringsförbundet

Försäkringsförbundet tillstyrker i allt väsentligt förslaget att försäkringsbolag skall undantas från reglerna om s. k. banksmitta och konsoliderad kapitaltäckning. Enligt riksförbundet bör emellertid även sådana dotterbolag till försäkringsbolag vilka har förvärvats med stöd av 7 kap 17 § första stycket FRL, t. ex. bilverkstäder eller företag som driver skadeförebyggande verksamhet, undantas från den konsoliderade kapitaltäckningen.

2.6 Folksam

För att bankers m. fl. soliditet inte skall äventyras vid förvärv av försäkringsbolag föreslås att vad som tillskjuts till försäkringsbolaget skall avräknas från bankens m. fl. kapitalbas. Principen om avräkning är riktig och nödvändig om insättarskyddet skall kunna bevaras på ett tillfredsställande sätt.

Förslaget om att undanta försäkringsbolagets tillgångar och skulder vid beräkning av konsoliderat kapitalkrav är i princip också riktigt. Undantaget är en nödvändig förutsättning för att bankägda försäkringsbolag skall kunna konkurrera på lika vilkor med fristående försäkringsbolag. Förslaget i denna del är emellertid ofullständigt genom att krediter som banken kan lämna till försäkringsbolaget och garantiåtaganden som banken kan ställa för försäkringsbolagets skuldförbindelser inte kommer att framgå av koncernbalansräkningen. Därmed kommer sådana åtaganden inte att bli föremål för konsoliderad kapitaltäckning. Denna ofullständighet kan medföra vissa inte helt obetydliga risker för insättarskyddet och den torde inte heller vara förenlig med vare sig EG:s eller den s. k. Baselkommitténs regler om kapitaltäckning på konsoliderad nivå.

3 Dotterbolagsmodell med försäkringsbolag som moderföretag

3.1 Bankinspektionen

Ett av målen med den aktuella lagstiftningen är att regelsystemet skall vara konkurrensneutralt. Den i promemorian föreslagna begränsningsregelns syfte är att garantera försäkringsbolagens soliditet. Ömsesidiga försäkringsbolag har emellertid ett litet eget kapital i förhållande till försäkringsaktiebolag. De ömsesidiga bolagen kan inte heller som aktiebolagen genom nyemission av aktier erhålla kapital för att utöka möjligheten till dotterbolagsförvärv. Begränsningen innebär därför en snävare begränsning för ömsesidiga bolag än för försäkringsaktiebolag. Det är angeläget att utredningen, Dir 1990: 56, om försäkringsbolagens verksamhet m. m. behandlar denna olikhet.

3.2 Försäkringsinspektionen

Den föreslagna (provisoriska) regeln för begränsning av ett försäkringsbolags engagemang i en bank eller ett annat finansinstitut har diskuterats av hänssyn till försäkringstagarskyddet. Detta föranleder inspektionen till följande kommentarer.

Den finansiella skötseln av ett försäkringsbolag är en komplex process som innebär att hänsyn måste tas till en rad samverkande faktorer såväl inom som utom bolaget. Beslut om placeringsinriktningen måste dessutom många gånger ske under stor osäkerhet. En placeringspolitik som vid en tidpunkt bedöms som nödvändig för att ge en säker och god avkastning,

och möta riskerna att kapitalet urholkas, kan vid en senare tidpunkt visa sig helt felaktig. Om en stor del av kapitalet därvid är bundet i anläggningstillgångar (tillgångar som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen) eller andra tillgångar som är svåra att avyttra kan likviditetsproblem uppstå.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det är lämpligt att i försäkringsrörelselagen nu lägga fast en enkel schablonregel för försäkringsbolags maximala förvärv av vissa anläggningstillgångar — i detta fall i form av aktier i företag under bankinspektionens tillsyn eller aktier i utländska banker eller andra finansföretag. Vid sin tillståndsprövning skall tillståndsmyndigheten visserligen kunna säga nej till ett förvärv trots att köpet ryms inom det utrymme som begränsningsregeln ger, men den prövning som enligt utredningen därvid skall företas synes i stort sett vara begränsad till förhållanden som kan utläsas från balansräkningen. Ett så avgränsat underlag för bedömningen kan inte anses tillfredsställande av hänsyn till försäkringstagarnas skyddsintressen.

Det kan i sammanhanget framhållas att nya regler för skadeförsäkringsbolags säkerhetsreserver skall tillämpas fr o m räkenskapsåret 1991. Reglerna innebär att säkerhetsreserven skall få tas i anspråk endast för att täcka förluster på själva försäkringsrörelsen. Endast efter särskilt medgivande, och då synnerliga skäl föreligger, kan uttag ur säkerhetsreserven medges för att täcka förluster som uppstått på finansrörelsen. Sistnämnda slag av förlust skall istället täckas med eget kapital och SURV. Det är således inte förenligt med den nya bestämmelsen att utttag görs ur säkerhetsreserven för att stötta t. ex. ett finansiellt dotterföretag. Det blir därmed än viktigare att den finansiella skötseln framledes inte inrymmer ett alltför stort risktagande. Å andra sidan är det naturligtvis angeläget att — med hänsyn till försäkringstagarna — försäkringsbolaget ges möjlighet att förvalta sitt kapital på ett sätt som borgar för en god avkastning. Därvid bör normalt placeringspolitiken kunna grundas på bl. a. sådana olika förhållanden som inledningsvis beskrivits.

Livförsäkringsrörelse och skadeförsäkringsrörelse skiljer sig från varandra på många sätt. Det kan därför inte uteslutas att skilda utgångspunkter egentligen borde gälla för bl. a. liv- och skadeförsäkringsbolags nu avsedda aktieförvärv. Det torde få ankomma på försäkringsutredningen att granska denna fråga. Detsamma gäller frågan om de skilda förutsättningarna för ömsesidiga bolag och aktiebolag.

Ett försäkringsbolag med t. ex. ett växande bestånd av långa försäkringar eller i övrigt ett kontantflöde som förväntas vara positivt under en lång tid kan ha fördel av att göra stora långsiktiga investeringar i exempelvis ett finansiellt dotterföretag. Det är inte omöjligt att den föreslagna provisoriska begränsningsregeln därvid visar sig vara alltför snäv. Det borde därför övervägas om inte till en begränsningsregel av det slag som utredningen föreslår borde knytas en dispensregel för det fall synnerliga skäl föreligger att tillåta ett förvärv som är större än det som regeln medger.

Begränsningsregeln bör — analogt med de föreslagna reglerna för banker och finansbolag — justeras så att avräkning sker av det bokförda värdet av

vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i annat försäkringsbolag inom koncernen.

Ytterligare en svaghet hos det föreslagna regelsystemet är att bedömningen av placeringens lämplighet endast är avsedd att ske vid själva köptillfället och inte fortlöpande. Frågan om vad som bör gälla i detta hänseende får tas upp av försäkringsutredningen.

För fullständighetens skull bör nämnas att även om FRL – i motsats till banklagstiftningens – inte innehåller uttryckliga regler om enhandsengagemang och riskspridning, så har inspektionen i allmänna råd från år 1987 angett vissa riktlinjer i dessa hänseenden.

3.3 Göta hovrätt

När det gäller den föreslagna begränsningsregeln i 7 kap 17 a § försäkringsrörelselagen har det inte närmare motiverats varför regeln utformats på det sätt som skett. bl. a. ges ej några närmare skäl för varför möjligheterna att ta i anspråk obeskattade reserver bör begränsas så starkt som skett i förslaget.

3.4 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Fullmäktige kan acceptera att den modell arbetsgruppen presenterat för branschglidningen tills vidare läggs till grund för en ändrad lagstiftning. Fullmäktige vill dock understryka vikten av att försiktighet iakttas ifråga om provisoriska ingrepp i försäkringssektorns regelsystem bl. a. för att inte försvåra den pågående översynen av försäkringsbolagens verksamhet.Den ram som fastställs för branschglidningen bör därför inte överstiga fyra procent av bolagens nettotillgångar. Förutom i promemorian angivna kriterier finns det enligt fullmäktiges mening skäl att vid prövningen beakta huruvida det återstår ett tillräckligt stort, outnyttjat "beredskapsutrymme" av ramen för att möta de behov av kapitaltillskott till en dotterbank som kan tänkas aktualiseras, p. g. a. verksamhetens expansion eller om banken skulle drabbas av svårigheter.

Ramen bör vidare ta sikte på respektive försäkringsbolags totala ägande av finansiella företag på det sätt som anges i promemorian. Utnyttjas hela det tillgängliga utrymmet för förvärv av en bank eller ett finansbolag återstår alltså ingen placeringskapacitet för minoritetsposter i andra finansiella företag.

3.5 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Som framgår i promemorian (s 104) synes den föreslagna begränsningsregeln inte vara konkurrensneutral mellan ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsaktiebolag som följd av att det egna kapitalet, som kan ingå i den maximala ramen, systematiskt är mindre i de ömsesidiga bolagen.

Vidare har försäkringsaktiebolagen större möjligheter än ömsesidiga bolag att utvidga sin maximala ram via nyemission där aktieägarna tillskjuter kapital i syfte att utvidga förvärvsmöjligheterna.

Det är svårt att på föreliggande uppgifter avgöra om dessa skilda förutsättningar beroende på organisationsform kommer att innebära några mera påtagliga nackdelar eller hinder för de ömsesidiga bolagen när det gäller deras möjligheter att förvärva eller etablera bank som dotterbolag.

Om denna diskriminering av de ömsesidiga bolagen påtagligt skulle försvåra för dessa att ingå i rationella kombinationer med banker och andra finansiella företag som dotterbolag bör den enligt NOs uppfattning inte accepteras.

Det måste också ses som en brist att begränsningsregeln inte har anpassats till motsvarande bestämmelser inom EG, där lika långtgående placeringsrestritioner inte finns. NO har dock viss förståelse för att frågeställningen kan behöva ses över i ett större sammanhang i den utredning som nyligen tillsatts och att den vidare utvecklingen inom EG kan behöva avvaktas.

3.6 Försäkringsutredningen

Enligt promemorian har en utgångspunkt vid utformningen av begränsningsregeln varit att inte lägga några hinder i vägen för utredningens arbete med att utforma nya soliditets- och placeringsregler. I promemorian påpekas också att regeln delvis är oförenlig med en väsentlig tanke bakom EGs direktiv på området, nämligen att medlemsstaterna inte får ge några föreskrifter för placeringen av tillgångar som inte fordras för täckning av försäkringstekniska skulder. Det står alltså klart att regeln så småningom måste ändras för att en anpassning till EGs regelsystem skall vara möjlig. Såvitt utredningen nu kan bedöma torde den föreslagna regeln dock inte försvåra en övergång till en ordning som är förenlig med EG.

Utredningen vill emellertid erinra om att de bedömningar som försäkringsinspektionen måste göra i varje enskilt fall kan vara av mycket skiftande karaktär. De bedömningsgrunder som framförs i promemorian kan därför inte anses vara heltäckande, utan får betraktas som en första vägledning för inspektionens prövning. Utredningen utgår dock ifrån att försäkringsinspektionen vid tillståndsprövningen särskilt beaktar att försäkringsbolagen bör ha en tillfredsställande riskspridning bland sina placeringar. Vid prövning av hur stor del av den s.k. maximala ramen som skall få utnyttjas för förvärv av dotterbolag finns anledning att inta en försiktig hållning i de fall ett försäkringsbolags konsolideringskapital till stor del utgörs av eget kapital. Därvid skall naturligtvis hänsyn även tas till de enskilda bolagens försäkringsåtaganden. Under dessa förutsättningar torde regeln som ett provisorium, och i avvaktan på nya soliditets- och placeringsregler, kunna anses godtagbar från soliditetssynpunkt.

I övrigt vill utredningen betona att betydelsen av en tillfredsställande riskspridning inte bara gäller den ifrågavarande situationen, dvs. förvärv av företag som står under tillsyn av bankinspektionen, utan vid alla typer av investeringar som ett försäkringsbolag kan göra. I sammanhanget kan påpekas att vissa, redan nu gällande regler i försäkringsrörelselagen är otillfredsställande ur riskspridningssynpunkt. Det är t.ex. möjligt för ett enskilt försäkringsbolag att inom ramen för den s.k. 5%-regeln göra place-

ringar som innebär ett väsentligt risktagande, om insatserna är betydande i förhållande till bolagets totala tillgångar. Detsamma gäller försäkringsbolagens möjligheter att helt eller delvis förvärva andra försäkringsbolag. Utredningen kommer under sitt fortsatta arbete att behandla dessa frågor närmare.

3.7 Svenska Bankföreningen

Bankföreningen anser det naturligt att en begränsningsregel införs som ett provisorium i avvaktan dels på att kommittén för översyn av försäkringsbolagens verksamhet framlägger mer preciserade soliditetsregler för försäkringsbolag än de nuvarande (dir. 1990: 56), dels på Sveriges EG-anpassning. En begränsningsregel för försäkringsbolags förvärv av aktier i finansiella företag kan ses som motsvarighet till de regler om kapitaltäckning som kommer att gälla för finansiella företags innehav av aktier i försäkringsbolag (se punkt 3 och 4 ovan.)

Begränsningsregeln skall enligt promemoriaförslaget tillämpas så, att försäkringsbolagets tidigare innehav av aktier i finansiella företag skall medräknas. Förslaget synes innebär att därvid skall medräknas även innehav av *placeringsaktier* i finansiella företag. Sådana aktier får försäkringsbolag inneha intill högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier i företaget. Sådana innehav kan, om de medräknas, ta i anspråk så stor del av beräkningsunderlaget för förvärv av organisationsaktier i ett finansiellt företag att försäkringsbolaget för att genomföra detta förvärv nödgas sälja aktier som det innehar i andra finansiella företag. Medräknande av femprocentsinnehav, som utgörs av placeringsaktier, kan alltså leda till sådana inskränkningar i möjligheterna att förvärva organisationsaktier i finansiella företag som skulle innebära en icke avsedd strukturpåverkan. Föreningen föreslår därför att det i lagtexten kommer till klart uttryck att befintliga placeringsaktier inte skall medräknas.

I promemorian anges att en förutsättning för denna organisationsmodell är att regeringen medger undantag från huvudregeln i BAL att bank inte får ingå som dotterbolag i en koncern om annat företag än ett bankbolag är moderföretag. En förutsättning för den i detta fall erforderliga dispensen föreslås "normalt" vara att moderföretaget/försäkringsbolaget i sin tur inte är dotterföretag till annan än försäkringsbolag.

Bankföreningen anser att inget bör hindra att försäkringsbolaget i sin tur är dotterbolag till bank. När det gäller den ändrade tillämpningen av dispensregeln, hänvisar bankföreningen till att lagstiftning inte kan åstadkommas genom enbart motivskrivning.

3.8 Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Kassastyrelen har inga principiella invändningar mot att försäkringsbolag kan få vara moderföretag till en bank eller ett annat kreditföretag. En helt central fråga i sammanhanget, som avgörande påverkar vilka krafter som fortsättningsvis skall bli pådrivande i kreditmarknadens strukturutveckling, är dock vilka som försäkringsbolagen skall kunna få satsa som egenka-

pital i finansföretag. Inte minst som följd av de särskilt gynnsamma skattereglerna för försäkringssparande har livbolagen under senare år kunnat attrahera mycket stora belopp från hushållen. Samtidigt är de tekniska reglerna för bolagens tilldelning av återbäring till försäkringstagarna utformade så, att den långt största delen av den avkastning som premiemedlen ger får ställning av fria fonder hos bolagen i stället för att betecknas som försäkringstekniska skulder. Till följd av detta har bolagen byggt upp en mycket stor förmögenhetsmassa med betydligt mindre av placeringsrestriktioner än som skulle gälla om man anlagt ett synsätt som innebär att det är fråga om att förvalta ett principiellt sett lånat kapital.

I departementspromemorian diskuteras denna fråga något och bl. a. erinras om att kreditmarknadskommittén varit inne på möjligheten att föreskriva att livbolagens återbäring löpande skall tillskrivas försäkringstagarna. Med en sådan lösning skulle de försäkringstekniska skulderna bli mycket större än i dag och de fria fonderna mindre, vilket på ett naturligt sätt skulle minska bolagens utrymme för riskkapitalengagemang. Det har emellertid inte funnits tid att i den nu aktuella promomerian fullfölja ett resonemang kring dessa frågor, utan förslaget blir endast att en schablonmässigt utformad provisorisk begränsning skall gälla för försäkringsbolagens ägarplaceringar i banker och finansföretag. I övrigt hänvisar promemorian till en ny försäkringsutredning, som bl. a. skall ta upp frågan om bolagens placeringsmöjligheter.

Kassastyrelsen anser det olyckligt att den grundläggande diskussionen av frågan om vilka restriktioner som bör gälla för försäkringsbolagens placeringar och ägarinflytande på detta sätt måste skjutas på en obestämd framtid. Den troliga innebörden av detta är ju att avregleringens huvudsakliga effekt på den svenska kreditmarknadens struktur redan har hunnit ske innan någon ny prövning har kommit till stånd. I det läge som nu uppstått finns emellertid knappast något alternativ, utan kassastyrelsen kan endast framhålla vikten av att den provisoriska begränsningen inte görs så vid att den blir helt meningslös.

3.9 Svenska Försäkringsförbundet

Begränsningen av rätten för försäkringsbolag att förvärva företag i 7 kap. 17 a § till att avse företag som står under bankinspektionens tillsyn ger upphov till en fråga. Med denna begräsning kan försäkringsbolag ej söka tillstånd utan förvärva aktier i bolag som uteslutande har till syfte att äga aktier i bank eller annat finansiellt företag, om detta bolag inte står under bankinspektionens tillsyn. Riksförbundet anser att paragrafen bör utvidgas till att omfatta möjlighet att förvärva aktier i sådana bolag.

Den teknik som man har valt i promemorian vid utformningen av begränsningsregeln är inte den som enligt riksförbundet är den lämpligaste. Riksförbundet anser dock att tekniken som sådan kan godtas i en situation där frågan är föremål för mera ingående överväganden inom ramen för försäkringsutredningens arbete.

Beräkningar som har gjorts inom branschen visar emellertid att den valda fyraprocent-satsen ger ett alldeles för snävt utrymme. Med denna

procentsats medger begränsningsregeln exempelvis inte att Försäkringsaktiebolaget SPP (Nordens största försäkringsbolag) kan förvärva ens hälften av aktierna i Gota (en medelstor bank). Som tidigare framhållits är ett så stort innehav visserligen inte alltid nödvändigt för att man skall uppnå önskade strukturella effekter. Enligt riksförbundets mening får begränsningsregeln dock inte i praktiken förhindra majoritetsförvärv i sådana fall där det är uppenbart att försäkringstagarskyddet inte är i fara och koncernbildningen i övrigt måste bedömas som lämplig. Riksförbundet menar att den aktuella procentsatsen bör kunna höjas från fyra till tio. Oavsett vilken procentsats som väljs innebär begränsningsregeln enligt förslaget ju inte någon ovillkorlig rätt för ett försäkringsbolag att göra förvärv intill den angivna gränsen, eftersom försäkringsinspektionen under alla förhållanden skall göra en diskretionär prövning.

En principiellt riktigare teknik än att bygga på en begränsningsregel med fixa procentsatser är dock enligt riksförbundet att tillämpa en mera allmänt hållen regel. Även en sådan regel bör kunna tjäna till ledning för inspektionen vid tillståndsgivningen. Givetvis bör försäkringsinspektionen vid sin prövning bl. a. beakta de krav som kan ställas på en lämplig proportion mellan de olika bolagen i en tillämnad koncern så som anges i promemorian (s. 124).

En tillståndsprövning enligt ovanstående modell innebär ett till internationella förhållanden bättre anpassat förfarande, som också bör kunna tillgodose försäkringstagarskyddet på ett fullt tillfredsställande sätt.

Oavsett hur begränsningsregelen utformas, bör den enligt riksförbundets mening endast avse förvärv av sådana aktier i finansiella företag som skall utgöra anläggningstillgångar. Av promemorian framgår ej klart om även placeringar i finansiella företag (omsättningstillgångar) skall inrymmas i den föreslagna begränsningsregeln. Riksförbundet utgår från att detta inte är avsikten med förslaget. För sina placeringstillgångar gör bolagen bedömningar av balansen mellan olika tillgångsslag och placeringsobjekt med hänsyn till riskspridning m. m. En normal placeringspolitik som innebär omplaceringar mellan olika aktier med hänsyn till hela portföljmixen skulle omöjliggöras om bolagen vid varje behov av omplacering måste ta hänsyn också till innehavet av anläggningstillgångar i den finansiella sektorn så att det sammanlagda innehavet inte överskrider en viss gräns. Formuleringen av 7 kap. 7 a § FRL bör därför ändras så att det klart framgår vilka innehav som avses.

I promemorian (s. 105) berörs möjligheterna att via nyemission tillskjuta aktiekapital i ett försäkringsaktiebolag i syfte att utvidga förvärvsmöjligheterna. Enligt 4 kap. 2 § andra stycket FRL gäller att ett försäkringsbolag som vill förvärva aktiemajoriteten i ett annat försäkringsbolag — efter inspektionens tillstånd — kan få betala de nya aktierna med apportegendom. Enligt riksförbundets mening måste denna bestämmelse utvidgas till att gälla även vid förvärv av finansiella bolag.

Med anledning av vad som anförs i promemorian (s. 107) om risker för opåkallande vinstöverföringar vill riksförbundet hänvisa till att ett skadeförsäkringsbolags möjligheter att använda uttag ur säkerhetsreserven till att ge koncernbidrag bortfaller enligt proposition 1990/91:54. Därmed

synes inte några begränsningsregler i detta avseende nödvändiga. Däremot bör det vara möjligt att även inom finansiella koncerner, förutsatt att de olika skyddsintressena tillgodosetts på konsoliderad nivå genom uppfyllande av kapitaltäckningskrav och erforderliga reserveringar, få använda kvarvarande överskottsmedel fritt.

3.10 Folksam

I promemorian understryks att begränsningsregeln utgör endast en maximiregel. Även om insatskapitalet ligger inom ramen för begränsningsregeln, skall tillstånd kunna vägras med hänsyn till andra prövningskriterier. De kriterier som omnäms i promemorian är den totala aktieportföljens spridning, säkerhetsreservens storlek och en allmän lämplighetsbedömning av koncernen i dess helhet. Dessa kriterier är enligt Folksams uppfattning otillräckliga och alltför vagt utformade.

Det från soliditetssynpunkt viktigaste prövningskriteriet, säkerhetsreservens storlek, innebär att om ett försäkringsbolag har en liten säkerhetsreserv i förhållande till verksamhetens samlade risker, bör inte hela ramen kunna utnyttjas för förvärv av finansiella dotterföretag. Ingenting sägs emellertid om hur liten säkerhetsreserven får vara eller i vilken omfattning en inte helt fylld säkerhetsreserv skall minska ramen för förvärv av banker och andra finansiella institut. Kriteriet har inte heller något avseende på livförsäkringsbolag, eftersom dessa inte har någon säkerhetsreserv. Något motsvarande kriterium för sistnämnda slag av bolag uppställs inte och tas inte heller upp till diskussion i promemorian. Detta förhållande är en uppenbar brist i förslaget, i synnerhet med hänsyn till att försäkringstagarnas trygghet väger tyngst i livförsäkringsverksamheten. De övriga prövningskriterierna är än mer vagt utformade och det torde kunna förutses att dessa kommer att föranleda vissa tillämpningssvårigheter för tillsynsmyndigheten.

En annan uppenbar brist i förslaget är att ramen beräknas enbart för varje försäkringsbolag för sig. Ramen skall alltså inte beräknas på konsoliderad basis, även om det i en koncern ingår flera försäkringsbolag. Detta kommer att ackumuleras med storleken av de aktietillskott som ett försäkringsbolag gjort i ett annat försäkringsbolag inom koncernen. Samma kapital kommer alltså att kunna räknas med i ramen två och vissa fall flera gånger.

En samlad bedömning av den föreslagna ramen ger vid handen att den med hänsyn till de starka skyddsintressen som finns i försäkringsverksamheten, i synnerhet livförsäkringsverksamheten, är alltför generöst tilltagen.

Folksam vill slutligen anmärka på några egendomligheter i den föreslagna ramens uppbyggnad. Enligt förslaget får eget kapital och garantikapital räknas in i ramen till hundra procent. Obeskattade reserver får medräknas endast till ett belopp motsvarande 4% av 70% av reservernas storlek, dvs. till 2.8%. Någon motivering till denna åtskillnad mellan eget kapital och obeskattade reserver lämnas inte i promemorian. Än mindre redovisas hur man lyckats komma fram till just 2,8% såsom en rimlig riskspridningskvot.

Såväl eget kapital som obeskattade reserver ingår i konsolideringskapitalet, och dessa poster är helt likvärdiga som skydd för såväl försäkringstagare som fordringshavare i övrigt till försäkringsbolaget. Man kan därför med visst fog hävda att posterna skall behandlas lika vid beräkningen av ramens storlek. Det enda som skiljer posterna åt är att obeskattade reserver ännu inte tagits fram till beskattning och att dessa därför kan sägas vara belastade med en latent skatteskuld.

Banklagstiftningens kapitaltäckningsregler innebär att bankers och andra kreditinstituts obeskattade reserver – värdereglerings kontona – får räknas in i kapitalbasen till ett belopp motsvarande 70% av reservernas storlek. Bakgrunden till denna begränsning är att de regler som den s.k. Baselkommittén antagit i fråga om internationellt verksamma banker inte uttryckligen erkänner obeskattade reserver som kapitalbasgrundande kapital (internationellt är obeskattade reserver ofta ett okänt belopp). Med hänsyn till att obeskattade reserver från konsolideringssynpunkt faktiskt är jämställt med eget kapital tillåter den svenska banklagstiftningen att sådana reserver räknas in i kapitalbasen. För att undgå eventuell kritik om att svenska banker på ett otillbörligt sätt gynnas via skattesystemet avräknas dock den latenta skatteskulden, som fr. o. m. nästa år motsvarar 30%. I den mån det är möjligt att dra någon parallell till banklagstiftningen borde försäkringsbolagen tillåtas att i ramen medräkna åtminstone 70% av reservernas storlek, inte 2,8%.

Folksam vill också peka på att den föreslagna ramen kraftigt missgynnar ömsesidiga försäkringsbolag jämfört med försäkringsaktiebolag. Konsolideringskapitalet i ömsesidiga bolag utgörs huvudsakligen av obeskattade reserver, vilka tillhör försäkringstagarna i deras egenskap av ägare av bolaget. Försäkringsaktiebolag har regelmässigt ett större inslag av eget kapital i konsolideringskapitalet. Genom att endast 2,8% av de obeskattade reserverna får räknas in i ramen kommer de ömsesidiga bolagen och därmed försäkringstagarna att ställas i en missgynnad ställning i förhållande till försäkringsaktiebolagen och dess ägare. Det kan visserligen hävdas att de ömsesidiga bolagen alltid har möjlighet att ta fram reserverna till beskattning, varvid det egna kapitalet automatiskt ökar med normalt 70% av framtaget belopp. Det kan emellertid inte vara avsikten att i en näringsrättslig lagstiftning som har till ändamål att liberalisera försäkringsbolagens placeringsregler införa regleringsmässiga styreffekter för att tillgodose fiskala intressen.

Regeringen har nyligen föreslagit (prop. 1990/91:54) regler om införande av surv för försäkringsbolagen. Folksam förutsätter att den surv som skapas för försäkringsbolagen, på motsvarande sätt som för bankerna, jämställs med eget kapital vid beräkningen av ramens storlek, liksom att surven kommer att ingå i beräkningsunderlaget enligt enhetliga principer oberoende av i vilken associationsform surven redovisas.

3.11 Sveriges Advokatsamfund

Den begränsningsregel som föreslås för försäkringsbolagens aktieförvärv synes kunna leda till att dessa bolag endast kommer att kunna förvärva

relativt små finansiella företag om krav på bestämmande inflytande skall gälla även för dessa innehav, vilket samfundet starkt förordar. Samfundet menar att detta klart skall framgå av lagtiftningen.

Små innehav leder möjligen till att ledningen i bank- och försäkringsbolag får "a larger playing field" snarare än att bank- och försäkringsverksamheten tillförsäkras "a level playing field".

Uttryckliga regler av nu skissad innebörd kan möjligen leda till onödiga låsningar för tillämpande tillståndsmyndigheter. Samfundet menar dock att uttalanden av denna innebörd i vart fall bör ingå i lagens förarbeten för att på så sätt ge tillämpande myndigheter vederbörlig vägledning vid tillståndsprövningen.

4 Samgåenden med utländska finansiella bolag

4.1 Försäkringsinspektionen

Inspektionen noterar att i promemorian inte berörs i vad mån svenska banker och försäkringsbolag kan integreras i en utländsk koncern. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör närmare överväga förutsättningarna för en utländsk bank eller ett utländskt försäkringsföretag att förvärva svenska institut inom ramen för de föreslagna integrationsmodellerna. Enligt inspektionens uppfattning bör i princip för sådana förvärv gälla samma förutsättningar som gäller för svenska förvärv.

4.2 Fullmäktige i Sveriges riksbank

I holdingmodellen framgår det ej lika klart huruvida utländskt försäkringsbolag kan ingå eller ej. I det tillagda andra stycket i 1 kap. 5 § bankaktiebolagslagen omnämns "försäkringsbolag och sådana dotterföretag till försäkringsbolag som avses i 7 kap. 17 § tredje stycket försäkringsrörelselagen" såsom företag som förstås kunna ingå i holdingbolagskoncernen. Det får förmodas att däri inbegrips såväl svenska som utländska försäkringsföretag i konformitet med att bankbolag i bankaktiebolagslagens 1 kap. 4 § omfattar både svenska och utländska banker. Fullmäktige finner inga vägande skäl att utesluta utländska försäkringsföretag. Det bör av lagtext och motivuttalanden klart framgå att dessa kan ingå.

Ovan har behandlats fall då moderbolaget är svenskt medan koncernen i övrigt kan innehålla även utländska banker och försäkringsföretag. Däremot diskuteras inte det fall att svenska banker och försäkringsbolag integreras i en utländsk koncern. För försäkringsbolag kan en sådan integration ske utan hinder av gällande regler. Om ett utländskt försäkringsföretag avser att förvärva en svensk bank eller koncern i vilken svensk bank ingår aktualiseras emellertid en mer ingående prövning. En förutsättning för att ett sådant förvärv skall kunna äga rum är dels att även utländskt försäkringsbolag, såsom diskuterats tidigare, får ingå i den koncernbildning som omtalas i 5 § bankaktiebolagslagen, dels också att det får vara moderbolag i en sådan koncern.

Enligt fullmäktiges mening bör en sådan organisationslösning inte uteslutas. Det bör alltså skapas likvärdiga möjligheter för ett utländskt försäkringsföretag som för ett svenskt att förvärva svensk bank. Förvärvet måste dock prövas enligt de generella regler som gäller enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag. Givetvis bör koncernen i fråga också prövas utifrån samma krav på enhetlighet, överskådlighet m. m. som en koncern med svenskt moderbolag. Som ett viktigt villkor gäller också att det utländska försäkringsföretaget – och för den delen också utländsk bank som moderbolag – i sin tur inte får ingå i en koncern som också driver bank- eller försäkringsfrämmande verksamhet.

Sammanställning över remissyttranden

1 Departementspromemorian (Ds 1989:13) Utländska bankfilialer i Sverige, såvitt avser filial till annat företag än bank som driver finansieringsverksamhet

Efter remiss har yttranden avgetts av bankinspektionen, försäkringsinspektionen, kommerskollegium, konsumentverket, riksskatteverket, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Svenska skeppshypotekskassan, Finansbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Styrelsen för Stockholms fondbörs, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska Bankmannaförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Utländska Försäkringsbolags Förening, Stockholms handelskammare, Sydsvenska handelskammaren och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).

1.1 Bankinspektionen

Bankinspektionen tillstyrker bankfilialgruppens förslag om etablering av utländska bankfilialer och andra finansiella företags filialer i Sverige. Villkoren för filialernas verksamhet bör vara konkurrensneutrala i förhållande till svenska banker. I linje därmed anser bankinspektionen att bankfilialer och andra företags filialer i Sverige bör ha en styrelse av den typ som finns vid inhemska bankers region- eller centralkontor. Detta är också en fördel från tillsynssynpunkt. Inspektionen tillstyrker förslaget om tillståndspliktig etablering utomlands av filialer för svenska finans- och fondkommissionsbolag. Bankinspektionen vill betona att utländska filialetableringar i Sverige förutsätter ett fungerande internationellt tillsynssamarbete. Till övervägande del måste tillsynsansvaret anses åligga hemlandet.

1.2 Försäkringsinspektionen

Försäkringsinspektionen tillstyrker arbetsgruppens förslag att utländska banker och andra finansiella företag skall kunna ges rätt att etablera filialer i Sverige. När det gäller tillståndsprövningen konstaterar inspektionen, att det vad gäller banker i praktiken inte görs någon behovsprövning vid utgående filialetablering, även om 1 kap 4 § bankrörelselagen (1987:617) föreskriver detta. Arbetsgruppen föreslår (s 78), att samma ordning bör gälla för ingående bankfilialer som för utgående, d v s att lagstiftningen skall innehålla krav på nytta för bankväsendet eller det allmänna och att någon behovsprövning inte skall göras. Arbetsgruppen hänvisar i denna del till att frågan om prövningskriterier bör tas upp i anslutning till

beredningen av kreditmarknadskommitténs slutbetänkande. Inspektionen menar, att det av lagstiftningen bör framgå, att någon behovsprövning inte skall göras vid utgående filialetableringar. När det gäller ingående filialetableringar anser inspektionen att – i avbidan på att tillståndskriterierna och frågan om en däri ingående behovsprövning kommer att omprövas – sådana bör behandlas på grundval av samma kriterier som gäller för annan banketablering i Sverige.

1.3 Kommerskollegium

Kommerskollegium finner, från de synpunkter kollegiet har att beakta, att bankfilialgruppens förslag är mycket positivt. Enligt kollegiets mening får förslaget dock bara ses som ett steg på vägen mot en fullständig liberalisering, i vart fall inom EG-EFTA-området.

1.4 Konsumentverket

Förslagen om att utländska företag ska få bedriva finansiell verksamhet genom filial i Sverige samt att svenska finansbolag och fondkommissionsbolag ska kunna bilda filial i utlandet efter tillstånd finner verket ligga i linje med internationella liberaliseringssträvanden. Konsumentverket finner de föreslagna ändringarna i gällande lagar lämpliga.

1.5 Riksskatteverket

RSV anser att nuvarande reglering om hur prissättning m. m. mellan fasta driftställen (och således även filialer) och ägarbolag skall behandlas är otillräcklig. Allmänna principer och några enstaka uttryckliga regler finns emellertid att tillgå. Avsaknaden av hänvisningar till dessa regler och direkta principer i lagtext är dock ett problem, i synnerhet som rättspraxis på området är mycket sparsam. RSV anser att det är nödvändigt med hänvisningar av nu nämnt slag. Sammanfattningsvis ifrågasätter RSV om bankfilialgruppens förslag skall genomföras innan beskattnings- och kontrollfrågor rörande utländska filialer i Sverige har lösts.

1.6 Hovrätten för Västra Sverige

Sedan Sverige – betydligt senare än de nordiska grannländerna – öppnat möjlighet för utländska banker att i Sverige etablera sig genom dotterbank och gett rätt för svenska banker att bedriva verksamhet genom filial i utlandet är det naturligt att, såsom gruppen föreslår, ytterligare öka möjligheten till etablering över gränserna. Hovrätten saknar anledning att i sak göra invändningar mot den föreslagna liberaliseringen. Med hänsyn till att tillsynsreglerna är ett bärande element i den på bankområdet gällande lagstiftningen är det otillfredsställande att osäkerhet kan råda om tillsynsansvarets fördelning och innehåll.

1.7 Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten är positiv till de framlagda förslagen och tillstyrker att dessa lägges till grund för ny lagstiftning.

1.8 Sveriges Riksbank

Fullmäktige i riksbanken kan tillstyrka de framlagda förslagen om utökad etableringsfrihet på det finansiella området. För andra finansiella företag än banker bör de aktuella frågorna om filialetableringar och utländskt ägande i svenska bolag lösas i ett sammanhang.

1.9 Riksgäldskontoret

Kontoret har uppmärksammat att filialernas kapitaltäckningsregler skall vara de som gäller i hemlandet. Fullmäktige förutsätter härvidlag att bankinspektionens tillsyn och regeringens tillstånd borgar för att någon osund konkurrens i kapitaltäckningsregler ej uppstår. Fullmäktige tillstyrker under nu angivna förutsättningar gruppens förslag.

1.10 Näringsfrihetsombudsmannen

NO tillstyrker förslaget att utländska företag som driver finansieringsverksamhet skall få lagliga möjligheter att bedriva verksamhet i Sverige varvid filialetablering bör tillåtas som alternativ etableringsform.

1.11 Svenska Bankföreningen

Enligt bankföreningen har frågan om utländska bankfilialetableringar i Sverige fått en i stort sett tillfredsställande lösning i det förslag som arbetsgruppen lägger fram. Bankföreningen kan därför tillstyrka att detta genomförs i sina huvuddrag. Något krav på att det skall röra sig om ett finansiellt företag uppställs inte i själva lagen. Att ett krav för filialetableringen är att företaget bedriver finansiell verksamhet bör enligt föreningen framgå uttryckligen av lagen.

1.12 Svenska Sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen instämmer i arbetsgruppens bedömning att principen om likabehandling bör ligga till grund för regler om ingående filialetableringar i Sverige. Det är enligt Sparbanksföreningens mening angeläget att svenska och utländska kreditinstitut får möjlighet att verka under så konkurrensneutrala betingelser som möjligt. Arbetsgruppens bedömningar och förslag rörande tillämpligheten av enskilda regler i bankrörelselagen och annan lagstiftning på utländska filialetableringar ter sig väl förenliga med syftet att uppnå största möjliga konkurrensneutralitet.

1.13 Svenska Skeppshypotekskassan

Kassan kan icke se egentliga nackdelar vare sig för egen del eller för låntagarnas/rederiföretagens del av den föreslagna möjligheten för utländska banker och finansföretag att öppna filial i Sverige. Utifrån de allmänna strävandena mot ökad internationalisering, liberalisering och anpassning till omvärldens regelsystem talar starka principiella skäl för att medge filialetablering i Sverige. Kassan tillstyrker därför Bankfilialgruppens förslag.

1.14 Finansbolagens Förening

Föreningen delar gruppens uppfattning att möjlighet bör öppnas för utländska företag att bedriva finansiell verksamhet i Sverige genom filial. Föreningen utgår då från att det rör sig om utländska kreditinstituts filialer i Sverige. Det principiella förbudet mot utländskt ägande av finansbolag bör enligt föreningens mening upphävas i samband med att filialfrågan löses. Det finns ingen anledning att avvakta en eventuell proposition rörande KMKs förslag till kapitalmarknadslag. Föreningen delar vidare gruppens mening att svenska finansbolag bör få etablera filialer utomlands och att lagen bör ändras i enlighet härmed.

1.15 Svenska Fondhandlareföreningen

När det gäller andra utländska företags än bankers rätt att driva närmare angiven finansiell verksamhet genom filial i Sverige, anser föreningen också att förslaget i den delen i princip bör genomföras. I det avseendet måste emellertid den inskränkningen göras att en sådan rätt endast bör ges till ett utländskt företag, som driver finansiell verksamhet. Detta bör framgå av lagtexten. Fondhandlareföreningen vill också understryka att utländska filialers verksamhet i Sverige i regelhänseende måste behandlas i likhet med vad som gäller för motsvarande svenska verksamheter.

1.16 LO

Beträffande andra utländska finansiella företag än banker framhåller LO att etablering av sådana i Sverige. även om den inte förändrar konkurrensklimatet väsentligt, kan vara till fördel. Både alternativen med dotterbolags- resp. filialetablering är tänkbara. Liksom i fråga om bankfilialerna anser LO att de framförda villkoren för denna handlingslinje är acceptabla.

1.17 Svenska Arbetsgivareföreningen

SAF välkomnar från konkurrenssynpunkt i princip att utländska finansinstitut skall kunna bedriva finansiell verksamhet genom filialer i Sverige.

1.18 Industriförbundet

Industriförbundet är positivt till att det skapas möjligheter för utländska banker att öppna filialer i Sverige, att utländska finansbolag och fondkommissionsbolag kan etableras i Sverige och att svenska finansinstitut ges möjligheter att etablera dotterbolag eller filial utomlands. För svensk industri är det välkommet med den ökade konkurrens som etableringen av utländska företag inom den finansiella sektorn i Sverige kan komma att medföra.

1.19 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet anser förslaget ligga väl i linje med den utveckling mot en internationellt öppnare marknad som förbundet i olika sammanhang uttalat sig för. Svenska lagar bör på alla områden visa en sådan öppenhet för internationell konkurrens att det även möjliggör svenska företags deltagande i denna på lika villkor. Utan att gå in på detaljer i förslaget är riksförbundet positivt till detsamma.

1.20 Utländska försäkringsbolags förening

Föreningen finner det framlagda förslaget positivt och helt i linje med Föreningens inställning till en ökad internationell integration.

1.21 Stockholms Handelskammare

Stockholms Handelskammare tillstyrker det förslag som bankfilialgruppen framlägger. Förslaget ligger väl i linje med de tankegångar som Stockholms Handelskammare tidigare framfört på detta område.

1.22 Sydsvenska Handelskammaren

Arbetsgruppens förslag är ytterligare ett steg i riktning mot ökad integrering med utlandet och EG, vilket vi länge förespråkat.

1.23 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR

FAR tillstyrker förslaget. FAR finner att förslaget helt stämmer med den allmänna utvecklingen mot större öppenhet vad avser det internationella bankväsendet och svenskt näringsliv i allmänhet. FAR har inga invändningar mot utformningen av reglerna om tillstånd, rörelse, tillsyn m. m.

2 Kreditmarknadskommitténs betänkande (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden, såvitt avser rörelseregler för kreditmarknadsbolag samt straff och vite

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av bankinspektionen, försäkringsinspektionen, kommerskollegium, konsumentverket, Statens Industriverk, riksskatteverekt, riksåklagaren, patent-och registreringsverket, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), ägarutredningen (I 1985:04), värdepappersmarknadskommittén (Fi 1987:03), utredningen med uppdrag att utreda frågor om leasing av fast och lös egendom (Ju 1988:01), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sparbankernas Bank, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan, Finansbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Styrelsen för Stockholms fondbörs, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska Bankmannaförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Småföretagens Riksorganisation, Företagareförbundet, Sveriges industriförbund, Svensk industriförening, Svenska kommunförbundet, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Folksam, FastighetsRenting AB, Nordisk Renting AB, Skandinavisk Fastighetsrenting AB (Skandrenting), Svensk Fastighetsleasing AB (SFL), Granit & Beton Fastighetsrenting AB, Sveriges Köpmannaförbund, AB Industrikredit, Svenska Handelskammareförbundet, Stockholms Handelskammare, AB Svensk Exportkredit, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Sveriges Investeringsbank AB, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Revisorssamfundet (SRS), Bokföringsnämnden (BFN), Värdepapperscentralen VPC AB, Grossistförbundet Svensk Handel, Kooperativa förbundet, HSB:s Riksförbund, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Gotagruppen AB, Tredje löntagarfondstyrelsen, SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag), Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund, Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige, Företagens uppgiftslämnardelegation, FUD, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Kreditförsäkrings AB och Wasa Kredit Försäkrings AB.

2.1 Bankinspektionen

Bankinspektionen tillstyrker kommitténs förslag att kreditmarknadsbolagen huvudsakligen skall bedriva finansiell verksamhet och att principen om förbud mot blandning av kreditgivning och ägande införs för dessa bolag. Detta betyder att de i likhet med vad som gäller för bank inte får ägna sig åt industriell verksamhet eller annan verksamhet som ligger utanför det finansiella området.

Inspektionen anser att det är väsentligt att förbudet mot aktie- och andelsförvärv, det s.k. förvärvsförbudet, inte urholkas med alltför många

undantag. Kommittén har föreslagit ett antal undantag. Inspektionen är inte negativ till något av dessa men vill i fallet med undantag för förvärv av aktier och andelar i finansieringssyfte anmärka att förslaget att aktier och andelar som innehafts längre än fem år skall kräva kapitaltäckning med 100% inte innehåller något krav på avveckling. Skärpningen av kapitaltäckningskravet betyder endast att det blir dyrare för institutet att behålla innehavet och för det fall detta anses lönsamt finns inget avvecklingskrav. Bankinspektionen vill föreslå att det av förarbetena till bestämmelsen tydligt framgår att inspektionen efter prövning i varje särskilt fall skall ha rätt att med åberopande av förvärvsförbudet kunna kräva att institut avvecklar sådant engagemang.

KMKs förslag innebär också att den för finansbolagen nu stängda obligationsmarknaden öppnas och att det fortsättningsvis är marknaden som avgör om ett bolag har den storlek och finansiella styrka som krävs för att accepteras som obligationsemitterande institut. Den enda möjlighet till styrning från myndigheternas sida som kommittén angivit är att staten kan ställa särskilda villkor för att ett kreditmarknadsbolag skall få delta i bostadsbyggandets finansiering genom att ge lån med räntegaranti. Vid bankinspektionens auktorisationsprövning kan bolag inte medges speciella rättigheter mot att det uppfyller vissa krav. Däremot kan inspektionen vid prövningen tillse att finansieringsändamål med artskilda säkerheter av riskskäl inte blandas i ett och samma institut. T. ex. att ett obligationsemitterande kreditmarknadsbolags låneportfölj måste vara säkerställd på ett betryggande sätt.

Bankinspektionen har ingen erinran mot att obligationsmarknaden på sikt öppnas även för andra än de nuvarande kreditaktiebolagen och hypoteksinstituten. Däremot vill inspektionen betona att denna marknad under lång tid särbehandlats och skyddats och att en förändring måste ske med försiktighet speciellt med tanke på marknadens långsiktiga karaktär och hänsynen till obligationshavarnas intressen. Bankinspektionen hyser en viss tveksamhet till att på det sätt kommittén föreslår i ett slag öppna för samtliga kreditmarknadsbolag och fondkommissionsbolag att låna upp medel mot utgivande av obligationer. De institut som idag emitterar obligationer är mycket stora och solventa jämfört med flertalet av övriga institut. Dessutom är placerarna på marknaden ganska få och så gott som uteslutande professionella. Genom KMKs förslag är det troligt att de mindre instituten i första hand emitterar s. k. hushållsobligationer, något som på senare år introducerats på marknaden. Enligt bankinspektionens mening får det aldrig uppstå en risk att obligationsemitterande institut får betalningsproblem, speciellt om handel med hushållsobligationer blir allt vanligare. En jämförelse kan göras med banklagstiftningens insättarskydd.

Bankinspektionen har svårt att överblicka konsekvenserna av en så öppen obligationsmarknad som KMK föreslagit. Vad bankinspektionen är mån om att betona är att skyddsintressena för obligationsköparna upprätthålls och att detta är synnerligen väsentligt om s. k. hushållsobligationer börjar emitteras i allt större omfattning. Bankinspektionen har inget konkret förslag till lösning på problemet men är för det fall skyddet för den enskilde placeraren inte kan garanteras och upprätthållas inte främmande

för att ytterligare kontrollmöjligheter måste tillföras förslaget. Förslaget innebär dessutom att väsentligt större krav i framtiden måste ställas på de emissionsinstitut som medverkar vid introduktion och handel med obligationer.

KMKs förslag till nya tillsynsbestämmelser bygger på principen att samtliga institut på den framtida kapitalmarknaden i möjligaste mån skall behandlas så enhetligt som möjligt och regleras av likalydande bestämmelser. Bankinspektionen har samma uppfattning som kommittén att det härigenom skapas kunkurrensneutralitet även på detta område samt att tillämpningen och överskådligheten av bestämmelserna underlättas. Inspektionen anser att KMK gjort en riktig bedömning när bankrörelselagens regler om tillsyn, straff och vite använts som utgångspunkt för kapitalmarknadslagens bestämmelse i denna del.

2.2 Försäkringsinspektionen

En fråga är huruvida straffbestämmelserna kan ersättas med vitesföreläggande för den som utan tillstånd driver bankverksamhet eller annan tillståndspliktig rörelse. KMK har stannat för att behålla straffbestämmelserna. Försäkringsinspektionen vill för sitt vidkommande förorda att man även i denna fråga följer den lösning som valts i försäkringsrörelselagen, dvs. att möjligheten till vitesföreläggande ersätter straffbestämmelserna. Dessutom synes kriminalisering på detta område något otidsenligt.

2.3 Sydsvenska Handelskammaren med instämmande av Kommerskollegium

Handelskammaren tillstyrker att kreditinstituten utanför banksystemet inordnas i en gemensam lag, kapitalmarknadslagen. Det torde vara ägnat att utjämna skillnader i konkurrensförutsättningarna mellan olika kreditinstitut.

2.4 Riksåklagaren

Allmänt sett bör kriminalisering komma ifråga endast när andra sanktionsformer inte står till buds. Ofta är ekonomiska eller administrativa sanktioner långt effektivare än straff när det gäller att stävja icke önskvärda företeelser inom näringsverksamhet. Stundom kan tvångsmedel i form av vite vara att föredra framför straff. Den lagstiftning varom här är fråga avser ett område där typiskt sett andra sanktionsformer än straff är de mest effektiva.

Enligt min mening utgör bankinspektionens verksamhhet en garanti för en sund utveckling inom bankväsendet och ger också goda möjligheter till ett snabbt och effektivt tillrättaläggande av eventuellt förekommande missförhållanden inom branschen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad jag inledningsvis anfört anser jag, i motsats till kommittén, att övervägande skäl talar för att man nu efter mönster av motsvarande regelsystem inom försäkringsrörelselagstiftningen låter straffbestämmel-

sen utgå och i stället tillämpar ett vitesförfarande för den som utan tillstånd driver bankverksamhet eller annan tillståndspliktig rörelse.

2.5 Kammarrätten i Göteborg

Avsikten är nu att kreditmarknadsbolagen skall få möjligheter att låna genom obligationsutgivning. I betänkandet diskuteras främst säkerhetsaspekten på sådan upplåning men inte andra möjliga konsekvenser. Om bolagen väljer att ge ut "hushållsobligationer" på lägre belopp måste det antagas att hushållens banksparande minskar väsentligt. Bankerna har ensamrätt till inlåning på konto men har av säkerhetsskäl därför ålagts restriktioner avseende tillåtna verksamheter. Hushållsinlåningen är kostsam för bankerna, och det torde endast vara konton som rörs sällan eller som har större belopp innestående som är lönsamma. Avtappningen från bankinlåningen kommer att ske från dessa lönsamma konton. I ett läge när företagens likviditet är sämre än för närvarande kan avtappningen möjligen också leda till att banksystemet får försämrad likviditet. Det är naturligtvis positivt med ökad konkurrens om hushållens sparmedel, men frågan om bankerna kommer att få betala ett för högt pris för sin rätt – och skyldighet – att ha kontoinlåning borde kanske undersökas närmare. Om "hushållsobligationer" börjar säljas i större omfattning kan kravet på konkurrensneutralitet komma att medföra antingen krav på restriktioner för kreditmarknadsbolagen liknande dem som gäller för bankerna eller krav på minskade restriktioner för bankerna. För att förhindra en sådan utveckling borde kanske kreditmarknadsbolagens obligationsutgivningsrätt begränsas på så sätt att krav på ett visst lägsta belopp (t.ex. 1 Mkr) skall gälla för deras obligationer.

Det vore kanske en fördel om det fanns ett "obligationsutgivningsinstitut" gemensamt för flera kreditmarknadsbolag. Genom de större volymerna skulle hanteringen bli effektivare och dessutom torde obligationsköparnas risk bli mindre. Ett sådant institut borde nämligen ha anledning att noga undersöka de deltagande bolagens ställning vilket riksbanken tydligen inte anser sig kunna göra inom ramen för sin emissionskontroll.

2.6 Sveriges Riksbank

Kommittén drar återkommande paralleller mellan regleringen av banker och kreditmarknadsbolag i sina överväganden. Strävan att nå mera likvärdiga arbetsförutsättningar är i och för sig rimlig och en förutsättning för avvecklingen av konkurrenshinder på marknaden. Detta gäller framför allt beträffande kraven på auktorisation och kapitaltäckning. Ytterligare ett exempel på sådan överensstämmelse gäller rätten att bilda egna organisationsbolag. För närvarande sker ingen prövning av förvärv av organisationsaktier i finansbolagen. Fullmäktige delar KMKs uppfattning att sådan prövning bör förekomma efter mönster från bankområdet. Det kan i detta sammanhang vara befogat att särskilt uppmärksamma förvärv av andelar i utländska företag.

Straffbestämmelserna i tillämpliga lagar, liksom i den föreslagna kapital-

marknadslagen, föreskriver regelmässigt böter eller fängelse i högst ett år. Åtal förekommer sällan. Men skulle gällande föreskrifter *grovt åsidosättas* finns risk för störningar inom det finansiella systemet. Mot den bakgrunden framstår enligt fullmäktiges mening straffmaximum som väl låg. En höjning till fängelse i högst två år skulle ytterligare inskärpa vikten av att lagstiftningen följs. Fullmäktige föreslår således att straffmaximum höjs från fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år.

2.7 Riksgäldskontoret

Effektiviteten på obligationsmarknaden är beroende av en stabil utveckling samt ett starkt förtroende från placerare att låntagare kan uppfylla sina åtaganden. Låntagarnas förtroende har inte satts på prov på den svenska obligationsmarknaden under modern tid. Detta beror till stor del på att de låntagare som idag uppträder på denna marknad är solida för sina åtaganden. Att detta förtroende skall bestå är av största vikt för en sund och effektiv utveckling även i framtiden. Fullmäktige anser att kommitténs förslag till viss del kan äventyra detta. En större och vidare krets än idag ges genom kommitténs förslag möjlighet att uppträda som emissionsinstitut. Det finns genom detta risk att obligationsmarknaden tillförs låntagare som inte uppfyller de krav som idag i praktiken gäller. Kommittén framför även detta i sitt betänkande. Slutsatsen kommittén kommer till i detta avseende torde vara att detta trots allt inte innebär ett reellt problem. Hänvisning görs till att det idag i princip är tillåtet för vilket industriföretag som helst att emittera obligationer. Vidare antas att förekomsten av ratinginstitut minimerar placerarnas förlustrisker.

Fullmäktige vill därför framföra följande. En förlust för placerare på obligationsmarknaden p. g. a. låntagares konkurs skulle kunna minska förtroendet för hela obligationsmarknaden. Detta gäller inte minst utländska placerare, vilka i en snar framtid förmodligen kommer att utgöra en viktig kategori på den svenska marknaden. Som en konsekvens kunde många långivare tänkas minska sina placeringar på denna marknad till förmån för andra alternativ. Den avkastning placerare skulle kräva kunde då öka till följd av dels den på marknaden totalt sett ökade kreditrisken, dels den minskade likviditeten. Fullmäktige vill fästa uppmärksamheten på dessa risker och förutsätter att vidgningen av kretsen emissionsinstitut sker parallellt med att en väl fungerande och internationellt sett acceptabel rating utvecklas.

2.8 Sveriges Föreningsbankers Förbund

Vad först gäller sammanföringen av finansbolag och kreditaktiebolag till en bolagsform anser SFF att det finns både för- och nackdelar med en sådan reform. En fördel är att reformen innebär att nuvarande finansbolag får tillgång till ett upplåningsinstrument som finansbolagen nu är förhindrade att använda, nämligen obligationer. En nackdel är att det blir svårt för marknaden att genom firmanamnet särskilja olika bolag med olika marknadsinriktning. Även om SFF inte noterat att finansbolagen har ett

stort behov av möjligheter till obligationsupplåning och även om den nuvarande uppdelningen mellan finansbolag och kreditaktiebolag fungerat väl under lång tid vill SFF inte motsätta sig en reform innebärande att bolagen får i lag identiska rörelseregler.

En sammanslagning av rörelseregler i lag för finansbolagen och kreditaktiebolagen enligt förslaget innebär som ovan nämnts att nuvarande finansbolag får låna upp medel på obligationsmarknaden. Mot detta har SFF ingen invändning. Emellertid finns en komplikation härvidlag. SFF anser inte att alla bolag utan urskillning bör få möjlighet att genom obligationsupplåning vända sig till hushållen på sätt som t.ex. Stadshypotekskassan gjort under senare år. Ett "konsumentskydd" av liknande typ som skyddet för bankernas insättare borde eftersträvas. SFF anser inte att enbart det faktum att ifrågavarande bolag erhållit auktorisation konstituerar ett tillräckligt skydd för konsumenterna. En tänkbar lösning kan vara att det i bolagens bolagsordningar skall framgå huruvida bolagen avser att vända sig till en bredare allmänhet vid obligationsupplåning. Härigenom kommer frågan upp i samband med bankinspektionens prövning av bolagens bolagsordningar.

2.9 Stadshypotekskassan

Skillnaden mellan upplåning och inlåning på konto tenderar att bli mindre. Det system för försäljning av Privat-obligationer som Stadshypotek byggt upp kan användas till att sälja t.ex. ränterörliga "upplåningsbevis". Stadshypotek har för närvarande inga planer att lansera en sådan produkt. Man kan dock inte utesluta att det på sikt kan bli intressant. Sådan upplåning skulle underlätta matchning av den ränterörliga utlåning som nu växer i omfattning efter att den frisläppts av riksbanken.

Tillstånd att vara specialbank borde även kunna inrymma tillstånd att ta emot inlåning. Den snabbare tekniska utvecklingen ger företag av Stadshypoteks typ möjlighet att utveckla nya upplåningsformer som är svåra att skilja från inlåning. Kassastyrelsen anser att Stadshypotek här skulle kunna utveckla en hälsosam konkurrens gentemot det traditionella banksystemet.

Eftersom upplåning/inlåning i de former som här redovisats är lika skyddsvärda som annan bankinlåning, bör det ställas lika höga krav på sådana specialbanker som på allmänna banker vad avser soliditet, kontroll m m. Detta talar för att kraven på ett kreditinstitut som skall bedriva denna typ av upplåning bör ställas väsentligt högre än det som ställs för att ett kreditmarknadsbolag skall bli auktoriserat. Därav följer att det behövs en särskild auktorisation för att bedriva denna typ av försäljning av inlåningsinstrument till den breda allmänheten. Enligt kassastyrelsen borde sådana särskilt auktoriserade kreditföretag få kallas banker.

2.10 Finansbolagens Förening

Vad som nu sker är att man med relativt betydelselösa undantag vill lägga samma begränsningar på finansbolagen som på bankerna utan att ge

finansbolagen de förmåner som bankerna åtnjuter i många hänseenden, allt i konkurrenslikhetens namn. Men så länge likheterna endast gäller begränsningar och inte möjligheter går det inte att tala om konkurrenslikhet. Enligt föreningens mening har kreditmarknadskommittén på ett par punkter drivit linjen om likareglering för långt och därigenom suddat ut profilskillnaderna mellan banker och finansbolag utan att detta varit sakligt motiverat. Detta gäller t. ex. i fråga om förslagen om aktieinnehav.

Enligt de föreslagna reglerna om organisationsaktier skall förvärv av sådana aktier endast få ske efter bankinspektionens tillstånd om förvärvet innebär kapitaltillskott till eller ägandeförändring i det förvärvade företaget. Tillstånd skall ges om hinder inte möter från allmän synpunkt.

Föreningen har ingen annan invändning mot förslaget än att det inte synes meningsfullt att kräva bankinspektionens tillstånd när det gäller förvärv av aktier i annat auktoriserat finansbolag. Båda verksamheterna står under offentlig tillsyn, varför förvärvet aldrig torde vara kontroversiellt. Det borde i sådana fall räcka med en anmälningsskyldighet till bankinspektionen.

Mer motiverat förefaller det då vara att generellt kräva tillstånd vid förvärv av aktier i utländska företag. Föreningen är dock tveksam till det av KMK uppställda förutsättningarna för förvärv, nämligen att det huvudsakliga syftet med förvärvet skall vara att främja svenska ekonomiska intressen. I bästa fall är detta villkor så diffust att det inte betyder någonting men det kan lika gärna utnyttjas mycket godtyckligt, genom att mer eller mindre detaljerade föreskrifter uppställs som villkor för förvärven.

Föreningen delar KMKs uppfattning att det inte är meningsfullt att behålla kreditaktiebolag som särskild bolagsform när denna definitionsmässigt endast skiljer sig från finansbolag genom en upplåningsrättsbestämmelse. En logisk konsekvens av reformen är att finansbolag ges rätt att utfärda löpande skuldebrev, vilket är en klar vinning med förslaget.

2.11 LO

I hittillsvarande lagstiftning har kreditaktiebolag haft en särställning, som ytterst bestått i en rätt att emittera obligationer. Det är framför allt inom områdena bostads-, lantbruks-, fartygsbyggnads- och allmän långsiktig företagsfinansiering som denna form kommit till användning.

KMKs förslag att detta särbelopp upphävs och att alla kreditmarknadsbolag således blir likställda i detta avseende tillstyrks av LO. Argumentet att sammansmältning i hög grad skett mellan vad som tidigare var långa och korta marknader är avgörande.

LO anser att det med hänsyn till den korta tid den nya finansbolagslagen varit i kraft m. m. är vanskligt att bedöma om kreditmarknaden utanför bankväsendet och värdepappershandeln kommer att kännetecknas av tillräcklig konkurrens och effektivitet.

Inom denna sektor, liksom i fråga om banksektorn och värdepappersmarknaden, kan det vara positivt för att inte säga nödvändigt att förbättra konkurrensgraden genom att tillåta utländsk etablering eller filialbildning. Om så sker skall naturligtvis behovet av tillräckliga skyddsregler tillgodo-

ses. Det förenhetligande av lagstiftningen, som införandet av den föreslagna kreditmarknadslagen (KML) innebär medför i sig en breddning av nuvarande företags verksamheter och bidrar därmed i någon mån till mer effektiv konkurrens.

2.12 Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB

SBAB vill kraftigt stryka under KMKs ståndpunkt att artskilda verksamheter och säkerheter inte skall blandas i samma bolag. För obligationsmarknaden och de nuvarande bostadsinstituten skulle det kunna bli förödande om t. ex. finansbolag med en riskfylld utlåning – som i sin tur kan medföra kort livslängd för bolagen – fick möjligheter att utan begränsningar ge ut långfristiga obligationer av samma slag som bostadsinstituten.

2.13 HSB:s Riksförbund ek. för.

Frågan om associationsformen har för närvarande ett nära samband med bolagens upplåningsförutsättningar. Finansbolagen är av lagstiftningen hänvisade till den korta marknaden, medan kreditaktiebolagen huvudsakligen är verksamma på den långa marknaden. KMKs förslag innebär att i princip alla kreditmarknadsbolag skulle få tillgång till obligationsmarknaden. HSB ställer sig avvisande till en sådan förändring. Obligationsmarknaden bör vara begränsad till företag, där garantierna för seriositet, stabilitet och uthållighet är mycket högt ställda. Det synes inte troligt att en breddning på det sätt KMK föreslår skulle ge sådana garantier. Risk torde föreligga för att statusen på obligationsmarknaden försämras på ett icke acceptabelt sätt.

En breddning av obligationsmarknaden enligt KMKs förslag torde även medföra ett ökat utbud av obligationer. En förskjutning kan härvid förväntas i balansen mellan utbud och efterfrågan, som är ägnad att påverka räntan uppåt. Samma effekt torde uppstå om obligationer med högre risk tillåts expandera på denna marknad. En sådan utveckling får, med de begränsade marginaler hos bostadsinstituten som tidigare konstaterats, omedelbart genomslag i högre utlåningsräntor till bostadssektorn. I huvudsak drabbar detta bostadskonsumenterna eller, beroende på den statliga räntegarantins utformning, statsbudgeten.

Det anseende som nu är knuten till bostadsobligationerna med emissionsrätten begränsad till ett fåtal bankägda kreditaktiebolag samt Stadshypotekskassan synes utgöra den bästa garantin för att upplåningskostnaderna kan hållas så låga som den allmänna räntenivån tillåter.

Sammanfattningsvis i detta avsnitt ifrågasätter HSB värdet av en ändring av lagstiftningen som tvingar nuvarande finansbolag och kreditaktiebolag till en gemensam associationsform. Verksamheterna synes alltför artskilda för att några vinster skulle kunna uppnås ur en sådan förändring. Däremot synes risker för försämringar i väsentliga avseenden föreligga.

Om emellertid skälen för en enhetlig lagstiftning bedöms överväga vill HSB starkt betona vikten av en sådan auktorisationsprövning, att kreditinstituten på bostadssektorn kan behålla nuvarande status och stabilitet

och att även emissionsrätten på obligationsmarknaden förknippas med sådana krav att bostadsinstitutens kapitalförsörjning inte försämras.

2.14 SABO Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag

Många av dagens kreditaktiebolag kan uppfattas ha en viss offentlig prägel genom att företagen grundats för att tillgodose vissa för samhället angelägna ändamål, t. ex. långfristig bostadsfinansiering. I sak hindrar inget att de kreditaktiebolag, vars verksamhet riktas mot de intressen samhället särskilt vill värna om, lagtekniskt bör kunna bedrivas i samma associationsform. Samhällets intressen bör kunna tillvaratagas med andra styrmedel än genom en definition i lag.

Ett av styrmedlen för att åstadkomma detta är en auktorisationsprövning som bankinspektionen enligt kommitténs förslag skall göra. En förutsättning för att sådana samhällsviktiga kreditmarknadsbolag skulle få tillstånd till långfristig utlåning och emission av obligationer skulle då vara. att bolaget i allt väsentligt koncentrerade sig på viss verksamhet och att finansieringsändamål med artskilda säkerheter inte blandades. Vi menar, att kreditmarknadsbolag som koncentrerar sin verksamhet till för samhället angelägna finansieringsverksamheter, som rena specialinstitut, bör erhålla speciella rättigheter i utbyte mot att de uppfyller vissa krav. Det bör ytterligare övervägas om detta skall inordnas i själva auktorisationsprövningen eller om det skall regleras vid sidan av den egentliga kreditmarknadslagstiftningen genom särskilda författningar och bestämmelser. Vi anser det vara av ett väsentligt allmänt intresse, att det skall finnas inslag av specialinstitut med särskilda verksamhetsförutsättningar inom gruppen kreditmarknadsbolag.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)

dels att 2 kap. 2, 3 och 20 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 20 § skall utgå,

dels att 1 kap. 5 §, 2 kap. 1, 4, 8, 9 a–12 och 16 §§, 7 kap. 14 § samt 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in tre nya paragrafer, 2 kap. 6 a och 15 a §§ samt 7 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
5 §	
Ingen annan än bank, Sveriges riksbank, Sveriges allmänna hypoteksbank, *Sveriges investeringsbank aktiebolag* och sådant bankföretag som avses i 4 § får i sin firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank.	Ingen annan än bank, Sveriges riksbank, Sveriges allmänna hypoteksbank och sådant bankföretag som avses i 4 § får i sin firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank.
Sammanslutning eller annan juridisk person med nära anknytning till företag som avses i första stycket får dock, efter tillstånd av bankinspektionen, använda ordet bank i sin firma.	
2 kap.	
1 §	
En bank *får bedriva in- och utlåning av pengar samt, med den inskränkning som följer av 2 §, driva annan verksamhet som har samband därmed.* Att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad följer av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987:620).	En bank *är skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten.* Att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad följer av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987:620).
	En bank får, med iakttagande av vad som föreskrivs i detta kapitel, bedriva *1. sådan finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet som är förenlig med inlåning samt* *2. verksamhet som har nära samband med inlåning eller med verksamhet som anges i 1.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
I *fondkommissionslagen (1979: 748)* finns bestämmelser om rätt för bank att driva *fondkommissionsrörelse.*	I *lagen (1991:000) om värdepappersrörelse* finns bestämmelser om rätt för *en* bank att driva *värdepappersrörelse.* *Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilken verksamhet en bank får bedriva.*

4 §

En bank får förvärva

1. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att erhålla lokaler för verksamheten eller tillgodose därmed sammanhängande behov,

2. aktie eller andel i företag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som är avsedd för det under 1 angivna ändamålet,

3. inventarier, vilka anskaffas för rörelsen eller till fastighet som banken äger eller till lokaler som banken i övrigt innehar, *samt*	3. inventarier, vilka anskaffas för rörelsen eller till fastighet som banken äger eller till lokaler som banken i övrigt innehar,
4. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken.	4. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken, *samt*
	5. lös egendom som skall upplåtas till nyttjande.

6 a §

Efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får ett bankaktiebolag förvärva aktier eller andelar i ett svenskt eller utländskt försäkringsföretag samt en sparbank eller föreningsbank förvärva aktier i ett svenskt försäkringsaktiebolag.

Tillstånd skall ges om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten och förvärvet inte kan antas bli till skada för bankverksamheten.

8 §

För att skydda fordran får en bank

1. på offentlig auktion, *fondbörs eller sådan marknad som avses i 2 § andra stycket lagen (1979: 749) om Stockholms fondbörs* eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och	1. på offentlig auktion *eller börs eller annan reglerad marknad* eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och

2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom.

Första stycket gäller inte egen aktie eller bevis om andel i eller tillskott till föreningsbank. I fråga om sparbanks förvärv av bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken gäller bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen (1987:619).

I utbyte mot egendom som har köpts eller övertagits enligt första stycket får en bank förvärva aktier i ett bolag, som bildats för förvaltning av egendomen eller för fortsättande av en med denna driven verksamhet.

Har aktier förvärvats enligt första eller tredje stycket får banken, om uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust, förvärva ytterligare aktier i samma bolag.

Har aktier förvärvats enligt första, tredje eller fjärde stycket får banken, om aktiebolaget överlåter sina tillgångar på ett annat aktiebolag, byta ut dessa aktier mot aktier i det andra aktiebolaget.

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Har egendomen inte avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs bankinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.

9 a §[1]

Kapitalbasen utgörs av summan av primärt och supplementärt kapital efter avräkning enligt sista stycket. Det primära kapitalet skall utgöra minst hälften av kapitalbasen.

Med primärt kapital avses:

A. I bankaktiebolag eget kapital, i sparbanker reservfonder och uppskrivningsfonder samt i föreningsbanker eget kapital med undantag för förlagsinsatser.

B. Sjuttio procent av skatteutjämningsreserven.

C. Sjuttio procent av det belopp som svarar mot bankens reserver till följd av avskrivning på egendom som upplåtits till nyttjande.

Med supplementärt kapital avses det nominella värdet av förlagsandelsbevis samt förlagsbevis och andra skuldförbindelser med en ursprunglig löptid av minst fem år och med rätt till betalning först efter bankens övriga borgenärer, dock sammanlagt högst till ett belopp som motsvarar hälften av det primära kapitalet. Bevis och andra skuldförbindelser vilkas återstående löptid understiger fem år skall tas upp till ett belopp som motsvarar tjugo procent av det nominella värdet för varje helt år som återstår till förfallodagen.

Som primärt eller supplementärt kapital får dessutom, enligt medgivande av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av bankinspektionen, räknas andra kapitaltillskott och reserver än som sägs i andra och tredje styckena.

Från summan av det primära och | Från summan av det primära och

[1] Senaste lydelse 1990:1306.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver något slag av bankverksamhet. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bankens egna kapital eller egna fonder. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *i* företag som omfattas av bestämmelserna i 11 §.	supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver *försäkringsverksamhet eller* något slag av bankverksamhet. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bankens egna kapital eller egna fonder. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *som belöper på* företag som omfattas av bestämmelserna *om konsoliderat kapitalkrav* i 11 §.

10 §[2]

Kapitalkravet enligt 9 § bestäms i förhållande till bankens tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för banken (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A 1. Inneliggande kassa, checkar och postremissväxlar.
2. Värdehandlingar och fordringar för vilka svenska staten, en svensk kommun eller en därmed jämförlig samfällighet svarar.
3. Värdehandlingar och fordringar för vilka utländska stater eller centralbanker svarar, om värdehandlingen eller fordran gäller i den nationella valutan och är refinansierad i samma valuta.
4. Övriga värdehandlingar och fordringar för vilka svarar någon av de utländska stater och centralbanker som regeringen föreskriver.
5. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden, för vilka säkerheten utgörs av sådana tillgångar som avses i 1 eller sådana statliga värdehandlingar som avses i 2–4.

B 1. Värdehandlingar och fordringar för vilka allmänna pensionsfonden eller ett svenskt företag som bedriver något slag av bankverksamhet svarar.
2. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar en kommun eller en därmed jämförlig samfällighet i någon av de utländska stater som regeringen föreskriver.
3. Värdehandlingar och fordringar med en återstående löptid av högst ett år för vilka en utländsk bank svarar.
4. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar en bank i någon av de utländska stater som regeringen föreskriver.
5. Värdehandlingar och fordringar för vilka svarar någon av de internationella utvecklingsbanker som regeringen föreskriver.
6. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden, för vilka säkerheten utgörs av värdehandlingar eller fordringar som anges i 5.

C. Fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapital-

[2] Senaste lydelse 1990:1306.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
marknaden, för vilka säkerheten utgörs av panträtt i bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom det uppskattade värde som banken bestämt efter särskild värdering.	
D. Övriga tillgångar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarkanden.	

Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas

– sådana tillskott som enligt 9 a § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,
– tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 11 §,
– de placeringar som anges i första stycket A,

– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som banken,	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som banken *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav,*
– *fordringar som har garanterats* av ett företag i samma koncern som banken,	– *fordringar som har garanterats* av ett företag *som ingår* i samma koncern som banken *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav,*

– fordringar mellan en sparbank och Sparbankernas Bank samt
– fordringar mellan en föreningsbank och Föreningsbankernas Bank.

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt

– tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
– femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
– hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:

1. Tillgångar *värderas till sitt bokförda värde.*	1. Tillgångar, *för vilka reserver som avses i 9 a § andra stycket C har satts av, värderas till sitt bruttobokföringsvärde.*
	2. Övriga tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
2. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.	*3.* Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
3. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.	*4.* Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
4. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.	*5.* Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[3]	
Om en bank har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 9 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav).	Om en bank har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 9 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav), *om inte annat följer av fjärde stycket.*
Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 4 kap. 11 § gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 10 § eller, om dotterföretaget inte är en bank, i annan lag.	Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt 4 kap. 11 § gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill *som belöper på företag som omfattas av det konsoliderade kapitalkravet* skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 10 § eller, om dotterföretaget inte är en bank, i annan lag.
Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får i samband med att tillstånd lämnas enligt 6 § besluta att vad som föreskrivs i första stycket skall tillämpas även på ett företag som inte är dotterföretag till banken. Företagets kapitalbas och placeringar skall då beaktas i den omfattning som motsvarar den andel banken äger i företaget. I övrigt tillämpas andra stycket.	
	Det konsoliderade kapitalkravet enligt första och andra styckena omfattar inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.
12 §	
Ett *bankaktiebolag*, en *sparbank* och en *central föreningsbank* skall *hålla en kassareserv som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning.*	Ett *bankaktiebolag*, en *sparbank* och en *central föreningsbank* skall *ha en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig betalningsberedskap.*
Kassareserven skall bestå av tillgångar som med lätthet kan förvandlas i pengar och skall, tillsammans med inneliggande kassa, uppgå till lägst ett belopp som svarar mot tio procent av bankens samtliga förbindelser med undantag av *1. förlagslån,* *2. lån mot panträtt i egen fastighet,* *3. lån, som har tagits upp hos all-*	

[3] Senaste lydelse 1989:1086.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
männa pensionsfonden i samband med återlån enligt fondens reglemente, och	
4. garantiförbindelser.	
Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får *utfärda* närmare föreskrifter om *vilka tillgångar som får inräknas i kassareserven.*	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får *meddela* närmare föreskrifter om *betalningsberedskapen.*
	15 a §
	En bank får inom en ram som motsvarar trettio procent av kapitalbasen
	1. förvärva aktier utöver vad som sägs i 4, 6, 6 a och 8 §§ och
	2. bevilja krediter med sådana villkor som avses i 14 och 15 §§.
	En banks innehav och åtaganden enligt första stycket i ett enskilt företag får sammantaget uppgå till högst fem procent av den i första stycket angivna ramen. Om banken ingår i en koncern, gäller denna begränsning för varje företag i koncernen utom försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.
	Ett aktieinnehav enligt första stycket får inte utan bankinspektionens medgivande motsvara mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i aktiebolaget. Om banken ingår i en koncern, gäller denna begränsning koncernens sammanlagda innehav. Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet i bolaget, bortses från aktier som innehas av försäkringsföretag i koncernen eller av dotterföretag till försäkringsföretagen.
	Om någon av gränserna i denna paragraf efter förvärvet kommer att överskridas, skall innehavet eller åtagandet avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt.
16 §	
En bank *skall ägna särskild uppmärksamhet åt att banken inte i så-*	En bank *får inte ha fordringar på samma låntagare eller låntagare*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dan omfattning, att fara kan uppkomma för dess säkerhet, har fordringar på samma låntagare eller på låntagare som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk intressegemenskap. Detsamma gäller *kredit* mot säkerhet *av* aktier eller förlagsbevis, som *utgivits* av samma aktiebolag eller aktiebolag som är förenade i sådan gemenskap. Med fordran jämställs säkerhet i form av borgen eller annan garantiförbindelse till banken.	*som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk gemenskap i sådan omfattning att det finns risk att banken inte kan fullgöra sina skyldigheter om en sådan låntagare inte kan betala sin skuld.* Detsamma gäller *fordringar* mot säkerhet *i* aktier eller förlagsbevis, som *har getts ut* av samma aktiebolag eller aktiebolag som är förenade i sådan gemenskap. Med fordran jämställs säkerhet i form av borgen eller annan garantiförbindelse till banken. *Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om garantiförbindelser som banken utfärdar.* *Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilka begränsningar som skall gälla för sådana fordringar och garantiförbindelser som avses i första och andra styckena.*

En *central föreningsbank* skall dessutom bevaka att inte banken tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker har fordringar som avses i första stycket i sådan omfattning att fordringarna sammantagna kan medföra fara för föreningsbankernas säkerhet.

7 kap.

14 §

Bankinspektionens beslut enligt denna lag, bankaktiebolagslagen (1987:618), sparbankslagen (1987:619) och föreningsbankslagen (1987:620) överklagas hos regeringen. Inspektionens beslut får verkställas utan hinder av att det överklagats, om inte regeringen förordnar något annat.

Om överklagande av beslut i vissa fall finns bestämmelser i 8 kap. 8 § och 9 kap. 3 § sista stycket.	Om överklagande av beslut i vissa fall finns bestämmelser i *18 §*, 8 kap. 8 § och 9 kap. 3 § sista stycket.
	18 § *Om någon tar emot inlåning på räkning från allmänheten utan att ha tillstånd till det, skall bankinspektionen förelägga honom att upphöra med verksamheten.* *Är det osäkert om verksamheten omfattar inlåning enligt första stycket, får inspektionen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om verksamheten omfattar sådan inlåning.* *Föreläggande enligt första och*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	andra styckena får förenas med vite.
	Ett föreläggande enligt denna paragraf får riktas såväl mot ett utländskt företag som mot den som här i landet är verksam för ett sådant företags räkning.
	Ett beslut enligt denna paragraf får överklagas hos kammarrätten.
	9 kap.
	1 §[4]
Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen i Sverige driver bankrörelse utan att vara berättigad till detta.	

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i 1 kap. 5 § om förbud att i firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank,

2. för ett utländskt bankföretags räkning förestår en verksamhet som utan anmälan enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 drivs från ett representationskontor i Sverige,

3. bryter mot bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 3 kap. 2 § andra stycket bankaktiebolagslagen (1987:618).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall inte följa för den som bryter mot förbudet i 1 kap. 6 § första stycket att obehörigen röja enskildas förhållande till en bank. Detsamma gäller en revisor som bryter mot förbudet i 3 kap. 14 § första stycket att lämna upplysningar om en banks angelägenheter.

Den som har åsidosatt vitesföreläggande som avses i 3 § får inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För banker som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1306) om ändring i bankrörelselagen (1987:617).

3. Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 kap. 10 § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

[4] Senaste lydelse 1990:821.

2 Förslag till

Lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 och 5 §§ samt 4 kap. 2 § bankaktiebolagslagen (1987:618) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §	
Ett bankaktiebolag får ingå som dotterbolag i en koncern endast om ett annat bankbolag är moderbolag.	Ett bankaktiebolag får ingå som dotterbolag i en koncern endast om ett annat bankbolag *eller ett försäkringsbolag* är moderbolag.
Om det finns särskilda skäl får regeringen medge undantag från första stycket.	
5 §[1]	
Ingår ett bankaktiebolag i en koncern, *där moderbolaget inte är bank,* skall bestämmelserna i bankrörelselagen (1987:617) om banks rörelse och om tillsyn av bank samt bestämmelserna i denna lag om banks ledning gälla *för moderbolaget* i tillämpliga delar *och* för övriga företag, *som om de vore dotterföretag till bank.* Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt. *Koncernbidrag får ges endast efter medgivande av bankinspektionen.*	Ingår ett bankaktiebolag i en koncern, skall bestämmelserna i bankrörelselagen (1987:617) om banks rörelse och om tillsyn av bank samt bestämmelserna i denna lag om banks ledning gälla i tillämpliga delar för övriga företag. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt.
	Första stycket gäller inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.
	Koncernbidrag får ges endast efter medgivande av bankinspektionen.
Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge undantag från bestämmelserna i första stycket.	Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge *ytterligare* undantag från bestämmelserna i första stycket.
4 kap.	
2 §	
Vid nyemission får aktier tecknas	Vid nyemission får aktier tecknas

[1] Senaste lydelse 1990:822.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
mot betalning med pengar eller med annan egendom (apport), *om annat inte följer av bestämmelserna i 2 kap. 5 § andra stycket bankrörelselagen (1987:617).* Betalningen för aktier får inte understiga det nominella beloppet. Skall aktie kunna tecknas med rätt eller skyldighet att betala aktierna med apportegendom, får värdet på denna egendom inte sättas högre än det verkliga värdet för bankaktiebolaget. Endast sådan egendom som är eller kan antas bli till nytta för bolagets verksamhet kan utgöra apportegendom.	mot betalning med pengar eller med annan egendom (apport). Betalningen för aktier får inte understiga det nominella beloppet. Skall aktie kunna tecknas med rätt eller skyldighet att betala aktierna med apportegendom, får värdet på denna egendom inte sättas högre än det verkliga värdet för bankaktiebolaget. Endast sådan egendom som är eller kan antas bli till nytta för bolagets verksamhet kan utgöra apportegendom.
Om aktie skall tecknas mot betalning med apportegendom, krävs bankinspektionens medgivande för detta. Utgörs apportegendomen av hela eller en inte obetydlig del av en annan banks rörelse, krävs dock regeringens eller bankinspektionens tillstånd enligt 2 kap. 5 § *första stycket* bankrörelselagen för genomförande av nyemissionen.	Om aktie skall tecknas mot betalning med apportegendom, krävs bankinspektionens medgivande för detta. Utgörs apportegendomen av hela eller en inte obetydlig del av en annan banks rörelse, krävs dock regeringens eller bankinspektionens tillstånd enligt 2 kap. 5 § bankrörelselagen för genomförande av nyemissionen.

Om aktier tecknas med villkor som strider mot första stycket, skall det nominella beloppet ändå betalas.

Vid fondemission får inte till aktiekapitalet föras över belopp som är lägre än summan av de nya aktiernas nominella belopp eller den sammanlagda höjningen av aktiernas nominella belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

3 Förslag till

Lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om föreningsbankslagen (1987:620)

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 4 och 5 §§ samt 4 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 10 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
5 §	
En lokal föreningsbank får inte för egen räkning låna in pengar från allmänheten och inte heller, utan den centrala föreningsbankens tillstånd, låna pengar av annan än denna.	
	En lokal föreningsbank får inte ge ut fordringsbevis som är avsedda för allmän omsättning eller ställa garantier för sådana fordringsbevis.
3 kap.	
4 §	
En medlem har rätt att säga upp sig till utträde ur föreningsbanken. I stadgarna får föreskrivas att en uppsägning skall göras skriftligen och att uppsägningshandlingen skall vara försedd med medlemmens bevittnade namnunderskrift.	
I stadgarna får även föreskrivas att uppsägning inte får göras förrän efter viss tid, högst två år, från inträdet. Tiden får utsträckas till högst fem år, om bankinspektionen medger det. Föreskrifter i stadgarna om att uppsägning får göras först efter viss tid gäller inte i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *och* 10 kap. 3 § andra stycket.	I stadgarna får även föreskrivas att uppsägning inte får göras förrän efter viss tid, högst två år, från inträdet. Tiden får utsträckas till högst fem år, om bankinspektionen medger det. Föreskrifter i stadgarna om att uppsägning får göras först efter viss tid gäller inte i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *samt* 10 kap. 3 § andra stycket *och 8 a § andra stycket.*
En medlem får uteslutas ur föreningsbanken på sådan grund som anges i stadgarna. Föreningsbanksstämman skall besluta om uteslutningen, om inte något annat föreskrivs i stadgarna.	
5 §	
Avgång ur en föreningsbank sker, utom i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *och* 10 kap. 3 § andra stycket, vid utgången av det räkenskapsår som slutar näst efter en månad eller den längre tid, högst sex månader, som har bestämts i stadgarna, sedan medlemmen har sagt upp sig till utträde eller uteslutits	Avgång ur en föreningsbank sker, utom i fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket *samt* 10 kap. 3 § andra stycket *och 8 a § andra stycket,* vid utgången av det räkenskapsår som slutar näst efter en månad eller den längre tid, högst sex månader, som har bestämts i stadgarna, sedan medlemmen har sagt upp sig

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
eller någon annan omständighet som föranlett avgången har inträffat.	till utträde eller uteslutits eller någon annan omständighet som föranlett avgången har inträffat.

En medlem som har uteslutits ur föreningsbanken förlorar genast sin rätt att delta i överläggningar och beslut om föreningsbankens angelägenheter.

4 kap.

1 §

När en medlem har avgått ur en föreningsbank har han rätt att sex månader efter avgången få ut sina inbetalda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga vad som belöper på honom i förhållande till övriga medlemmar av föreningsbankens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden före avgången. Vid beräkning av bankens egna kapital skall bortses från reservfonden, uppskrivningsfonden och förlagsinsatserna.

Den avgångne har vidare rätt att i samma ordning som övriga medlemmar få ut vad som belöper på honom av beslutad vinstutdelning.

Träder föreningsbanken i likvidation inom sex månader från avgången eller meddelas inom samma tid beslut om att försätta föreningsbanken i konkurs, skall den avgångnes rätt att få ut medlemsinsatser bedömas enligt grunderna för reglerna om skifte av föreningsbankens tillgångar.

En medlems rätt enligt första–tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket.	En medlems rätt enligt första–tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket *eller 8 a § andra stycket.*

10 kap.

8 a §

En lokal föreningsbank får överta del av en central föreningsbanks rörelse efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen. Sådant tillstånd skall meddelas om övertagandet framstår som ändamålsenligt ur allmän synpunkt.

Vid övertagande enligt första stycket får medlemskapet för medlemmar i den centrala föreningsbanken föras över till den övertagande banken. Medlemmarna skall skriftligen underrättas om till vilken bank medlemskapet skall föras över. Om en medlem inte är nöjd med beslutet, har han rätt att få sitt medlemskap överfört till en annan lokal föreningsbank eller att säga upp sig till utträde ur den överlåtande banken inom en månad från det att underrättelsen skickades till honom och i övrigt på de villkor som anges i

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap. 15 § tredje stycket.
	I samband med ett sådant övertagande som avses i första stycket får den överlåtande bankens reservfond med bankinspektionens medgivande sättas ned med skäligt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag

Härigenom föreskrivs att 4 c § lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

4 c §[1]

Kapitalkravet enligt 4 a § bestäms i förhållande till bolagets tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket A bankrörelselagen (1987: 617).
B. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket B bankrörelselagen.
C. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket C bankrörelselagen.
D. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket D bankrörelselagen.

Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas

- sådana tillskott som enligt 4 b § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,
- tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 4 d §,
- de placeringar som anges i första stycket A,

– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som kreditaktiebolaget samt	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som kreditaktiebolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkravsamt*
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som kreditaktiebolaget.	– fordringar som har garanterats av ett företag *som ingåri samma* koncern som kreditaktiebolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav.*

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt

- tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
- femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
- hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:

1. Tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
2. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
3. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
4. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

[1] Senaste lydelse 1990: 1308.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För kreditaktiebolag som enligt lagen (1990:654) om skatteutjämningsreserv inte är berättigade till avdrag för avsättning till sådan reserv gäller bestämmelserna i punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1308) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag.

3. För kreditaktiebolag som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1990:1308) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag.

4. Utan hinder av vad som föreskrivs i 4 c § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §[1]
Utländskt företag får idka näring här i riket endast efter tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får beviljas företag, vilket enligt sitt hemlands lag är registrerat som bolag eller ekonomisk förening och driver näringsverksamhet i hemlandet. Annat företag kan erhålla tillstånd, om särskilda skäl föreligger.	
Om rätt för *utländskt bankföretag att bedriva verksamhet gäller bestämmelserna i 1 kap. 4 § bankrörelselagen (1987:617).*	Om rätt för *vissa utländska företag att driva verksamhet gäller särskilda bestämmelser, nämligen* *1. för bankföretag 1 kap. 4 § bankrörelselagen (1987:617),* *2. för värdepappersföretag 2 kap. 7 § lagen (1991:000) om värdepappersrörelse,* *3. för finansbolag 5 a § lagen (1988:606) om finansbolag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

[1] Senaste lydelse 1990:825.

6 Förslag till

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713)
dels att 4 kap. 2 § och 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 7 kap. 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
2 §	
Vid nyemission skall aktierna betalas med pengar (kontantemission).	
Om försäkringsbolaget genom ökningen av aktiekapitalet avser att förvärva mer än hälften av aktierna i ett annat försäkringsbolag eller, om det finns aktier med olika röstvärde, så många aktier att röstetalet för dem utgör mer än hälften av röstetalet för samtliga aktier, kan försäkringsinspektionen medge att de nya aktierna får betalas med aktier i det sistnämnda bolaget (apport) samt att teckningen av de nya aktierna sker med villkor om detta.	Om försäkringsbolaget genom ökningen av aktiekapitalet avser att förvärva mer än hälften av aktierna i ett annat försäkringsbolag *eller ett företag som driver någon form av finansiell verksamhet* eller, om det finns aktier med olika röstvärde, så många aktier att röstetalet för dem utgör mer än hälften av röstetalet för samtliga aktier, kan försäkringsinspektionen medge att de nya aktierna får betalas med aktier i det sistnämnda bolaget (apport) samt att teckningen av de nya aktierna sker med villkor om detta.
7 kap.	
17 §	
Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen.	Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen. *Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet i aktiebolaget, bortses från aktier som innehas av bankföretag i koncernen eller av dotterföretag till bankföretagen.*
Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en *aktiefond* eller i annan juridisk person än aktiebolag.	Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en *värdepappersfond* eller i annan juridisk person än aktiebolag.
Beträffande	*försäkringsbolags*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	rätt att äga aktier eller andelar i företag som driver någon form av finansiell verksamhet gäller 17 a §.
Första stycket skall inte tillämpas på aktier eller andelar i försäkringsbolag eller i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att äga aktier i försäkringsaktiebolag, att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag, att förvalta försäkringsbolagens fastigheter eller att biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande.	
	17 a §
	Ett försäkringsbolag får förvärva aktier eller andelar i företag som driver någon form av finansiell verksamhet. Ett försäkringsbolag som är moderbolag till ett bankbolag får inte vara dotterföretag till något annat företag än ett bankbolag.
	För förvärv av aktier eller andelar som, tillsammans med försäkringsbolagets övriga aktier eller andelar i samma företag, motsvarar ett röstetal som överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar i företaget krävs tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, försäkringsinspektionen. Om försäkringsbolaget ingår i en koncern, skall första meningen tillämpas på koncernens samlade innehav. Vid beräkningen av koncernens innehav skall dock, intill ett innehav motsvarande fem procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar, bortses från aktier och andelar som innehas av företag i koncernen som driver någon form av finansiell verksamhet eller av dotterföretag till sådana företag.
	Tillstånd enligt andra stycket får ges endast om värdet av de förvärvade aktierna eller andelarna — tillsammans med det bokförda värdet av försäkringsbolagets eller koncernens sammanlagda innehav av aktier och andelar som kräver tillstånd enligt andra stycket samt av vad som skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett annat försäkringsbolag — inte överstiger summan av

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	A. för livförsäkringsbolag *1. eget kapital och garantikapital samt* *2. fyra procent av* *– försäkringstekniska skulder,* *– återbäringsmedel och* *– femtio procent av övervärden i tillgångar,* *B. för skadeförsäkringsbolag* *1. eget kapital, garantikapital, regleringsfond för trafikförsäkring och utjämningsfond,* *2. sjuttio procent av* *– skatteutjämningsreserv och* *– återstående del av uppskovsbeloppet enligt lagen (1990:655) om återföring av obeskattade reserver samt* *3. fyra procent av* *– försäkringstekniska skulder,* *– säkerhetsreserv och* *– femtio procent av övervärden i tillgångar.* *Tillstånd skall ges om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten och förvärvet inte kan antas bli till skada för försäkringsverksamheten.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. Vid beräkningen enligt 7 kap. 17 a § tredje stycket av ett skadeförsäkringsbolags utrymme för förvärv av företag som driver någon form av finansiell verksamhet skall intill utgången av år 1991 hänsyn tas till – i stället för vad som anges i B.2 i det angivna stycket – sjuttio procent av bolagets värderegleringsreserver.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988: 606) om finansbolag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988: 606) om finansbolag
dels att 2, 5, 8, 11 a–11 c, 15, 23 och 27 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall föras in fyra nya paragrafer, 2 a, 5 a, 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Tillstånd krävs för företag som driver finansieringsverksamhet, om	Tillstånd krävs för ett *svenskt* företag som driver finansieringsverksamhet, om

1. företaget helt eller delvis ägs av ett svenskt eller utländskt bankinstitut eller dotterbolag till sådant institut, eller
2. företaget driver finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter, eller
3. nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret är minst femtio miljoner kronor och det inte finns anledning anta att värdet därefter har gått ned under detta belopp, eller
4. det annars är uppenbart att nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger femtio miljoner kronor.

I nettovärdet enligt första stycket 3 och 4 skall inte räknas in värdet av tillgångarna i sådan finansieringsverksamhet som anges i 3 § första stycket.

Tillstånd krävs inte, om finansieringsverksamheten bedrivs av andra än aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller enskild näringsidkare.

2 a §

Tillstånd krävs för ett utländskt företag som driver finansieringsverksamhet under de förutsättningar som anges i 2 § första och andra styckena. Vad som sägs i 2 § första stycket 3 och 4 skall gälla värdet av de tillgångar som omfattas av den bokföring som avses i 23 § lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.

5 §	
Tillstånd får meddelas endast om finansieringsverksamheten drivs i aktiebolagsform och aktiekapitalet är minst fem miljoner kronor.	Tillstånd för *ett svenskt företag* får meddelas endast om finansieringsverksamheten drivs i aktiebolagsform och aktiekapitalet är minst fem miljoner kronor.

Tillstånd skall ges om
1. bolagsordningen inte strider mot denna lag eller annan författning,
2. bolaget inte är olämpligt att driva finansieringsverksamhet,
3. verksamheten kan antas inte bli till skada för det allmänna, och
4. bolaget uppfyller de villkor som i övrigt anges i denna lag.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 a § *Tillstånd för ett utländskt företag får meddelas endast om* *1. verksamheten drivs från avdelningskontor med självständig förvaltning (filial),* *2. företaget i sitt hemland driver finansieringsverksamhet och där står under tillsyn av myndighet eller annat behörigt organ,* *3. företaget inte är olämpligt att driva finansieringsverksamhet här i landet, och* *4. verksamheten kan antas inte bli till skada för det allmänna.* *För utländska företag gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar. Ett föreläggande enligt denna lag får riktas såväl mot ett utländskt företag som mot den som här i landet är verksam för företagets räkning. I övrigt gäller lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.*
8 §	
Bolag som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet kallas finansbolag. Annan än finansbolag får inte i sin firma eller annars vid beteckning av verksamhet använda ordet finansbolag eller finansaktiebolag.	*Företag* som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet *enligt denna lagkallas finansbolag.* Annan än finansbolag får inte i sin firma eller annars vid beteckning av verksamhet använda ordet finansbolag eller finansaktiebolag.
	10 a § *Ett finansbolag får ge ut obligationer och andra fordringsbevis som är avsedda för allmän omsättning.*
	10 b § *För förvärv av aktier eller andelar i företag som ingår som ett led i organisationen av ett finansbolags verksamhet krävs tillstånd av bankinspektionen. Detsamma gäller för förvärv av aktier eller andelar i försäkringsföretag.* *Ett finansbolag får bara efter tillstånd av bankinspektionen inrätta filial i utlandet.*

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

11 a §[1]

Kapitalbasen utgörs av summan av primärt och supplementärt kapital efter avräkning enligt sista stycket. Det primära kapitalet skall utgöra minst hälften av kapitalbasen.

Med primärt kapital avses:

A. Eget kapital.
B. Sjuttio procent av skatteutjämningsreserven.
C. Sjuttio procent av det belopp som svarar mot bolagets reserver till följd av avskrivning på egendom som upplåtits till nyttjande.

Med supplementärt kapital avses det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser med en ursprunglig löptid av minst fem år och med rätt till betalning först efter bolagets övriga borgenärer, dock sammanlagt högst till ett belopp som motsvarar hälften av det primära kapitalet. Bevis och andra skuldförbindelser vilkas återstående löptid understiger fem år skall tas upp till ett belopp som motsvarar tjugo procent av det nominella värdet för varje helt år som återstår till förfallodagen.

Som primärt eller supplementärt kapital får dessutom, enligt medgivande av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av bankinspektionen, räknas andra kapitaltillskott och reserver än som sägs i andra och tredje styckena.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver något slag av finansiell verksamhet som kräver tillstånd. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bolagets egna kapital. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *i* företag som omfattas av bestämmelserna i 11 c §.

Från summan av det primära och supplementära kapitalet skall räknas av det bokförda värdet av vad som har skjutits till som aktiekapital eller i annan form i ett företag som driver *försäkringsverksamhet eller* något slag av finansiell verksamhet som kräver tillstånd. Någon avräkning skall dock inte göras om tillskottet uppgår till högst fem procent av företagets egna kapital eller motsvarande och det sammanlagda bokförda värdet av sådana tillskott inte överstiger tio procent av bolagets egna kapital. Avräkning skall inte heller göras för tillskott *som belöper på* företag som omfattas av bestämmelserna *om konsoliderat kapitalkrav* i 11 c §.

11 b §[2]

Kapitalkravet enligt 11 § bestäms i förhållande till bolagets tillgångar samt sådana garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar). Placeringarna delas in i följande grupper:

A. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket A bankrörelselagen (1987:617).
B. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket B bankrörelselagen.

[1] Senaste lydelse 1990:1310.
[2] Senaste lydelse 1990:1310.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
C. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket C bankrörelselagen.	
D. Tillgångar och åtaganden som avses i 2 kap. 10 § första stycket D bankrörelselagen.	
Vid bestämmandet av kapitalkravet undantas	
– sådana tillskott som enligt 11 a § sista stycket skall räknas av från kapitalbasen,	
– tillskott i företag som omfattas av bestämmelserna i 11 c §,	
– de placeringar som anges i första stycket A,	
– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som finansbolaget samt	– fordringar mot företag som ingår i samma koncern som finansbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkravsamt*
– fordringar som har garanterats av ett företag i samma koncern som finansbolaget.	– fordringar som har garanterats av ett företag som *ingår* i samma koncern som finansbolaget *och som omfattas av bestämmelser om konsoliderat kapitalkrav.*

I övrigt skall vid bestämmandet av kapitalkravet placeringarna tas upp till sammanlagt
– tjugo procent av summan av de placeringar som anges i första stycket B,
– femtio procent av summan av de placeringar som anges i första stycket C samt
– hela summan av de placeringar som anges i första stycket D.

Till grund för bestämmandet av kapitalkravet enligt tredje stycket skall placeringarna värderas enligt följande:
1. Tillgångar, för vilka reserver som avses i 11 a § andra stycket C har satts av, värderas till sitt bruttobokföringsvärde.
2. Övriga tillgångar värderas till sitt bokförda värde.
3. Garantiförbindelser med anknytning till kreditgivning värderas till sitt nominella belopp.
4. Övriga garantiförbindelser värderas till halva sitt nominella belopp.
5. Andra åtaganden på kapitalmarknaden värderas till sitt nominella belopp, om inte regeringen föreskriver ett lägre belopp.

Regeringen får bemyndiga bankinspektionen att meddela sådana föreskrifter som enligt denna paragraf ankommer på regeringen.

11 c §[3]

Om ett finansbolag har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 11 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav).	Om ett finansbolag har ett dotterföretag, skall vad som föreskrivs i 11 § om kapitalkrav tillämpas även på koncernen (konsoliderat kapitalkrav), *om inte annat följer av tredje stycket.*
Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt	Koncernens kapitalbas och placeringar skall bestämmas med tillämpning av de regler som enligt

[3] Senaste lydelse 1989:1095

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap. 11 § aktiebolagslagen (1975: 1385) gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 11 b § eller, om dotterföretaget inte är ett finansbolag, i annan lag.	11 kap. 11 § aktiebolagslagen (1975: 1385) gäller för upprättandet av koncernbalansräkningar. Även den del av kapitalbasen som belöper på minoritetsandelar skall ingå. Redovisad goodwill *som belöper på företag som omfattas av det konsoliderade kapitalkravet* skall räknas av från primärt kapital. Placeringarna skall tas upp till de värden som föreskrivs i 11 b § eller, om dotterföretaget inte är ett finansbolag, i annan lag. *Det konsoliderade kapitalkravet enligt första och andra styckena omfattar inte försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet.*
15 §	
Finansbolags tillstånd kan återkallas av bankinspektionen, om bolaget överträtt denna lag eller uppenbart åsidosatt kundernas intressen eller om annars förutsättningarna för tillstånd enligt 5 § inte längre föreligger.	Finansbolags tillstånd kan återkallas av bankinspektionen, om bolaget överträtt denna lag eller uppenbart åsidosatt kundernas intressen eller om annars förutsättningarna för tillstånd enligt 5 *eller 5 a* § inte längre föreligger.
Om ett tillstånd har återkallats enligt första stycket, skall bolaget stå under bankinspektionens tillsyn till dess att verksamheten avvecklats eller drivs på ett sådant sätt att tillstånd enligt denna lag inte krävs.	
	Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.
23 §	
Om det kan antas att ett företag driver sådan finansieringsverksamhet att denna lag är tillämplig, får bankinspektionen förelägga företaget att till inspektionen lämna de upplysningar om sin verksamhet som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.	*Om någon utan tillstånd driver sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt denna lag, skall bankinspektionen förelägga honom att upphöra med verksamheten.* *Är det osäkert om tillstånd krävs för viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om tillstånd krävs.*
27 §	
Den som driver finansieringsverksamhet utan tillstånd, där sådant krävs enligt denna lag, döms till böter eller fängelse i högst ett år.	

Styrelseledamot eller befattningshavare hos finansbolag som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom oriktig bokföring eller på annat sätt lämnar bankinspektionen felaktiga upplysningar om verksamheten döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som bryter mot 8 § döms till böter.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. För finansbolag som har ett räkenskapsår som påbörjats före den 1 mars 1991 och som vid lagens ikraftträdande ännu inte har avslutats gäller bestämmelsen i punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1990: 1310) om ändring i lagen (1988: 606) om finansbolag.

3. Utan hinder av vad som föreskrivs i 11 b § första stycket får, intill utgången av år 1991, värdehandlingar och andra fordringar för vilka försäkringsbolag svarar hänföras till grupp B.

1095.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 18 och 20 §§ lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §[1]	
Riksbanken får på penningpolitiskt motiverade villkor bevilja kredit till och ta emot inlåning från bankinstitut samt medverka i betalningsutjämning. Räntevillkoren för denna ut- och inlåning skall offentliggöras.	
Om det finns synnerliga skäl, får riksbanken även på andra villkor än som avses i första stycket bevilja kredit till svenska bankinstitut och till andra företag som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen.	Om det finns synnerliga skäl, får riksbanken även på andra villkor än som avses i första stycket bevilja kredit till svenska bankinstitut och till andra *svenska* företag som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen.
20 §[2]	
I kreditpolitiskt syfte får riksbanken genom beslut i enskilda fall uppställa kassakrav gentemot kreditinstitut.	
Med kassakrav avses att viss andel, högst femton procent, av kreditinstitutets placeringar eller förbindelser, beräknade på det sätt riksbanken i det enskilda fallet bestämmer, skall under angiven tid motsvaras av medel som med eller utan räntegottgörelse skall innestå på räkning för institutet i riksbanken. I den utsträckning riksbanken i det enskilda fallet bestämmer likställs med sådana medel kreditinstitutets inneliggande kassa.	
För ett utländskt *bankföretag* som fått regeringens tillstånd att driva *bankrörelse* från filial här i landet beräknas kassakravet på filialens placeringar och förbindel-	För ett utländskt *kreditinstitut* som fått tillstånd att driva *verksamhet* från filial här i landet beräknas kassakravet på filialens placeringar eller förbindelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

[1] Senaste lydelse 1990:831.
[2] Senaste lydelse 1990:831.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-20.

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Åsbrink beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617), m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Christina Strandman Ullrich och Håkan Nyholm.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Proposition ... 3
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 3
Propositionens lagförslag ... 4
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1991 ... 35
1 Inledning ... 35
2 Bakgrund ... 37
2.1 De finansiella institutens verksamhetsinriktning ... 37
2.2 Skyddsintressena på kreditmarknaden ... 41
2.3 Internationella erfarenheter ... 43
3 Allmän motivering ... 47
3.1 Grundläggande överväganden ... 47
3.2 Konkurrensen och skyddsintressena ... 48
3.3 Kreditmarknadens organisation ... 49
3.4 Bankerna ... 50
3.4.1 Bankverksamhet ... 50
3.4.2 Förvärvsregler m. m. ... 54
3.4.3 Kreditgivning och upplåning ... 62
3.4.4 Kassareserv/Betalningsberedskap ... 64
3.5 Branschglidning i den finansiella sektorn ... 65
3.5.1 Utgångspunkter ... 65
3.5.2 Bank och försäkringsbolag i samma holdingbolagskoncern ... 69
3.5.3 Banks ägande i försäkringsbolag ... 71
3.5.4 Finansbolags ägande i försäkringsbolag ... 73
3.5.5 Försäkringsbolags ägande i banker och andra finansiella företag ... 73
3.5.6 Tillsyn m. m. ... 77
3.6 Finansbolagen ... 79
3.6.1 Utländsk filialetablering i Sverige ... 79
3.6.2 Förvärv av organisationsaktier m. m. ... 82
3.6.3 Obligationsutgivning ... 83
3.6.4 Vitesförfarande ... 85
3.7 Övertagande av del av en central föreningsbanks rörelse ... 86
3.7.1 Bakgrund ... 86
3.7.2 Ändring i föreningsbankslagen ... 87
3.8 Ekonomiska effekter av mitt förslag ... 89
3.9 Ikraftträdande ... 89
4 Upprättade lagförslag ... 90
5 Specialmotivering ... 91
5.1 Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617) ... 91
5.2 Förslaget till lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618) ... 99
5.3 Förslaget till lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620) . 100
5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag ... 102
5.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket ... 102
5.6 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713) ... 102
5.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:606) om finansbolag 106
5.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ... 109
5.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:000) om värdepap-

persrörelse 110
6 Hemställan 110
7 Beslut 110

Bilaga 1 Sammanställning av remissyttranden över del av Kreditmarknadskommitténs betänkande (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden 111
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1990:57) Branschglidning i den finansiella sektorn 158
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över
1 del av departementspromemorian (Ds 1989:13) Utländska bankfilialer i Sverige, ... 193
2 del av Kreditmarknadskommitténs betänkande (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden 198
Bilaga 4 De remitterade lagförslagen 207
Bilaga 5 Utdrag ur lagrådets protokoll den 20 mars 1991 234

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1991