

Regeringens proposition

1997/98:24

Ändrad övergångsbestämmelse i bankrörelselagen

Prop.

1997/98:24

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 september 1997

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en förlängd övergångstid för de företag som bedriver inlåningsverksamhet med stöd av en övergångsbestämmelse i bankrörelselagen som infördes den 1 januari 1996 i samband med att bankrörelsebegreppet fick ett nytt innehåll. Övergångstiden, som enligt gällande lag löper ut den 31 december 1997, föreslås bli förlängd till och med utgången av år 1999.

Innehållsförteckning

Prop. 1997/98:24

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Lagtext	4
3 Ärendet och dess beredning.....	5
4 Bakgrund	5
5 Förlängd övergångstid	8
6 Ikraftträdande.....	10
7 Ekonomiska konsekvenser.....	10

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617) att punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1995:1572) om ändring i samma lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett företag som *vid lagens ikraftträdande bedriver* inlåningsverksamhet som inte fordrade tillstånd enligt äldre lag får fortsätta med verksamheten längst till den *31 december 1997*.

Föreslagen lydelse

Ett företag som *den 1 januari 1996 bedrev* inlåningsverksamhet som inte fordrade tillstånd enligt äldre lag får fortsätta med verksamheten längst till den *31 december 1999*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har utarbetats en promemoria om behovet av en ändrad övergångsbestämmelse i bankrörelselagen. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i bilaga. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Fi 96/2862).

Lagrådet

Förslaget är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Något yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats över lagförslaget.

4 Bakgrund

Varje modernt samhälle är beroende av ett stabilt och effektivt betalningssystem. För att upprätthålla ett sådant system och för att tillgodose konsumenternas behov av en trygg placeringsform har lagstiftaren valt att förbehålla bankerna, som kringgärdas av särskilt stränga rörelse regler, rätten att driva den vanligaste formen av inlåningsverksamhet, dvs. sådan inlåning på konto där tillgodohavandet är nominellt bestämt och tillgängligt för insättaren med kort varsel. Denna inlåningsform är nämligen central för traditionell betalningsförmedling. Verksamhet som innehåller sådan inlåning har därför benämnts bankrörelse och är utgångspunkten för banklagstiftningens tillämpningsområde, se 1 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617). Denna definition kan tyckas vara något oegentlig eftersom bankerna regelmässigt erbjuder allmänheten ett bredare produktsortiment än just inlåning. Detta kommer till uttryck i 2 kap. bankrörelselagen, där de verksamhetsgrenar som är tillåtna för banker räknas upp. Bankrörelse definitionen beskriver således inte hela den verksamhet som banker bedriver. Om å andra sidan en definition skulle utformas så att den omfattade alla verksamhetsgrenar som banker normalt bedriver skulle den täcka ett större område än vad lagstiftaren funnit särskilt skyddsvärt.

Bankrörelselagens definition av bankrörelse medför att det företag som vill bedriva bankinlåning måste — även om företaget inte avser att bedriva bankverksamhet i en vidare bemärkelse — ansöka om tillstånd enligt bankrörelselagen (oktroj) och underkasta sig hela det regelverk som avpassats just för traditionell bankverksamhet. För att inte bankrörelse definitionen skulle bli vidare än vad som var nödvändigt föreskrevs redan i 1911 års banklag att med bankrörelse avsågs endast sådan inlåningsverksamhet som riktade sig till allmänheten. Anledningen till denna inskränk-

ning var att lagstiftaren inte ville motverka den inlåning på sparkasseräkning som i ganska stor utsträckning bedrevs av bruk och inrättningar för mottagande av personalens besparingar, samt den kooperativa sparkassemblerelse som öppnats i skilda delar av landet. Det saknades nämligen anledning att hämma dessa rörelser vars nytta och betydelse inte kunde förnekas. Karaktäristiskt för den typ av inlåningsverksamhet som lagstiftaren ville hålla utanför bankrörelsebegreppet var att den bedrevs inom den kooperativa formens ram eller i starkt begränsad omfattning. Kännetecknande för de stora kooperativen som bedriver sparkasseverksamhet är att dessa föreningar har ett annat huvudsyfte än att erbjuda sina medlemmar inlåningstjänster.

Frågan om vilka typer av insättarkategorier som kunde anses falla utanför allmänhetsbegreppet har under 1900-talets gång varit föremål för flera utredningar mot bakgrund särskilt av KF:s och HSB:s expanderande sparkasseverksamheter. Dessa verksamheter ansågs emellertid aldrig vända sig till allmänheten enligt bankrörelselagens mening eftersom inlåningstjänsterna var öppna endast för dem som var medlemmar i respektive förening. Medlemmarna förutsattes ha insyn i verksamheten samt vara fullt införstådda med det faktum att sparkassorna i väsentliga avseenden skiljer sig från bankerna.

Genom en ändring i bankrörelselagen med verkan från den 1 januari 1996 avskaffades allmänhetsbegreppet i bankrörelsedefinitionen. Skälen härtill har utvecklats i regeringens proposition 1995/96:74 Ökad bankkonkurrens, s. 105 f.

"Enligt vad som framgått ovan i avsnitt 5.2 har allmänhetsbegreppet en EG-rättslig dimension. Enligt artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet (89/646/EEG) får sålunda inga andra företag än kreditinstitut ta emot inlåning eller upplåning från *allmänheten* om inte verksamheten är föremål för särskild reglering och kontroll enligt den nationella lagstiftningen. Även begreppet kreditinstitut definieras med hjälp av allmänhetsbegreppet. Ett kreditinstitut är sålunda ett företag vars verksamhet omfattar både inlåning eller upplåning från *allmänheten* och kreditgivning för egen räkning. De föreningar som ägnar sig både åt inlåning eller upplåning *samt* kreditgivning kommer således att omfattas av EG:s bankdirektiv i den mån deras inlåningsverksamhet anses riktad mot allmänheten.

De skäl som tidigare har funnits för att hålla sparkasseinlåning utanför bankrörelsebegreppet har i takt med att medlemskadrarna vuxit förlorat sin bärkraft. Flera nordiska sparkassor har drabbats av uttagsanstörningar i samband med att föreningarna visat svaga resultat, vilket visar att spararna inte uppfattar de sparade medlen som medlemmarnas bidrag till föreningens - företagets - rörelsekapital. Detta har i sin tur ytterligare försvagat föreningarnas ekonomiska ställning. Som ovan anförts företer sparkasseverksamhet betydande likheter med bankinlåningsverksamhet, utan att omfattas av någon reglering till skydd för insättarna. Även om sparkassorna inte är integrerade i det allmänna betalningssystemet torde insättarna i konsumentskyddshänseende vara lika skyddsvärda som bankkunderna. Vissa större sparkassor har nämligen åtskilliga insättare och förvaltar betydande belopp. Det rör sig ock-

så om, i många fall, ett långsiktigt sparande, ofta motiverat av ett socialt viktigt sparmål, t.ex. bostadssparande. Därutöver utgör de medlemsfinansierade kooperativen en viktig del av samhällsekonomin. Det finns därför anledning att se till att sparkassorna inordnas under ett regelsystem som är ägnat att skapa förtroende bland medlemskollektivet, något som är till gagn för hela den kooperativa rörelsen. Att låta sparkassorna inordna sig under bankrörelselagens regler förefaller dock mindre välavvägt eftersom den lagen är avpassad för just bankverksamhet som ju enligt vad som tidigare sagts i grunden skiljer sig från icke-finansiell verksamhet. Behovet av regelsystem för sparkassorna har föranlett regeringen att tillkalla en särskild utredare som enligt utredningsdirektiven (dir. 1995:100) skall utreda vilka regler som bör gälla för ekonomiska föreningar som tar emot insättningar. Utredaren skall överväga vilka kvalitativa och kvantitativa krav som bör ställas på ekonomiska föreningar som tar emot insättningar och som har en icke-finansiell huvudverksamhet. Vidare skall han bedöma i vilken utsträckning offentlig kontroll över dessa föreningar skall utövas och föreslå en rättslig reglering som tillfredsställer de krav och behov som bedöms föreligga till skydd för insättarna. Slutligen skall han överväga hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassor kan utformas. Utredaren skall presentera sitt förslag i december 1995.

Regeringen avser alltså att så snart som möjligt föreslå regler för ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet. Allmänhetsrekvisitet - som ju tillkommit för just sparkassornas skull - torde därmed ha tjänat ut sin roll. Frågan är därför om man inte redan nu skall utmönstra allmänhetsrekvisitet ur bankrörelsedefinitionen. Det är osäkert om den nuvarande tolkningen av allmänhetsrekvisitet - nämligen att all medlemsinlåning faller utanför det finansiella regelsystemet om inlåningen enbart sker från medlemmarna - är förenlig med motsvarande bestämmelser i första och andra banksamordningsdirektiven om verksamheten har en betydande omfattning och medlemskap i föreningen står öppet för envar. Att under en övergångsperiod införa en ny tolkning av bankrörelselagens allmänhetsbegrepp framstår som mindre lämpligt."

På grundval av det anförda togs allmänhetsrekvisitet bort. Enligt en särskild övergångsbestämmelse tilläts emellertid företag som vid lagens ikraftträdande bedrev inlåningsverksamhet som inte fordrade tillstånd enligt äldre lag att fortsätta med verksamheten längst till den 31 december 1997 (se näringsutskottets betänkande 1995/96:NU9 s. 6 n).

Regeringen tillkallade 1995 en särskild utredare med uppgift att överväga kvalitativa och kvantitativa krav på föreningar som tar emot insättningar (Dir. 1995:100). Till utredare utsågs landshövdingen Bengt K. Å. Johansson. Utredaren skulle vidare bedöma i vilken utsträckning offentlig kontroll över dessa föreningar skall utövas, föreslå en rättslig reglering som tillfredsställer de krav och behov som bedöms föreligga till skydd för insättarna, och överväga hur ett särskilt skydd för sparare i sparkassor kan utformas.

I maj 1996 överlämnades betänkandet Skydd för sparande i sparkasseverksamhet med ett förslag till lag om sparkasseverksamhet (SOU 1996:81). Förslaget innebär att ekonomiska föreningar tilläts ta emot så-

dan inlåning som är förbehållen banker under vissa förutsättningar. Föreningen skall anmäla till Finansinspektionen att den avser att bedriva inlåningsverksamhet. Vidare skall föreningen lämna viss information till insättarna, bl.a. om sparkasseverksamhetens omfattning. 25 procent av insättningarna skall betalas in till numera Insättningsgarantinämnden. Nämnden skall enligt förslaget placera medlen, som fortfarande tillhör föreningen, på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Dessa medel skall inte ingå i en förenings konkursbo, utan skall i händelse av konkurs utbetalas till de enskilda spararna i relation till deras kapitalfordran på föreningen. Högsta ersättningsbelopp är 250 000 kr. Ersättningsbelopp under 1 000 kr betalas inte ut. Om det föreligger särskilda skäl kan en förening få disponera del av det spärrade beloppet.

Betänkandet har remissbehandlats. Ett stort antal remissinstanser har avstyrkt förslaget, i huvudsak av följande skäl. Det finns inte tillräckligt starka skyddsintressen. Finansinspektionens roll är otydlig och riskerar att invagga insättarna i en falsk trygghet. Ersättningssystemet är inte effektivt eftersom endast 25 procent av insättningarna omfattas av skyddet.

5 Förlängd övergångstid

Regeringens förslag: Företag som vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya bankrörelsedefinitionen bedrev tillståndsfri inlåningsverksamhet får fortsätta med verksamheten längst till den 31 december 1999.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Kooperativa förbundet* har framfört att övergångstiden bör utsträckas till tre år eftersom den föreslagna kortare övergångstiden har en hämmande effekt på sparkasseverksamheten. *Kammarrätten i Göteborg* anser med hänsyn till vad som föreskrivs i andra banksamordningsdirektivets artikel 3 om skyddsregler och till att ifrågakvarande verksamhet är förenad med vissa risker, att det bör övervägas om inte upplysningsskyldigheten enligt 1 kap. 2 c § bankrörelselagen även skall gälla för de inrättningar som har inlåning med stöd av övergångsbestämmelsen. För att uppfylla direktivets krav på övervakning borde enligt kammarrätten vidare föreskrivas att de aktuella sparkassorna skall registreras hos Finansinspektionen, och att de dessutom till inspektionen halvårsvis skall sända in en enkel redovisning. Slutligen bör enligt kammarrätten Finansinspektionen få möjlighet att förbjuda fortsatt inlåningsverksamhet om inspektionen bedömer att verksamheten är för riskfylld. Om någon reglering inte införs anser kammarrätten att övergångstiden bör vara kortare än förslagets två år.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lydelsen i 1 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617) träffar sådan inlåningsverksamhet som är vanlig inom Kooperationen. Enligt vad som utvecklats ovan var lagändringen inte avsedd att tvinga in sparkassorna under bankregleringen. Genom att

införa en övergångsbestämmelse i ändringslagen var tanken i stället att regeringen i god tid före övergångstidens slut skulle framlägga ett lagförslag om sparkasseverksamhet. Den föreslagna lagen skulle möjliggöra för sparkassorna att fortsätta med sin inlåningsverksamhet och samtidigt tillgodose de skyddsintressen som kan anses befogade i sammanhanget.

Sparkasseutredningens förslag har emellertid fått betydande kritik av ett stort antal remissinstanser. Förslaget kan därför inte ligga till grund för lagstiftning. Någon lagreglering av sparkassorna kommer därmed inte att kunna tas fram med ikraftträdande innan den nu gällande övergångstiden löper ut.

Enligt vad som redovisats ovan är frågan om sparkasseverksamhets tillåtlighet för närvarande knuten till bankrörelsedefinitionens utformning. Banklagskommittén har i sitt remissvar uttalat att den avser göra en översyn av gränserna för bankrörelselagens tillämpningsområde. Även angränsande områden kommer därmed enligt kommittén att bli föremål för överväganden (se även Dir. 1995:86). Utredningsarbetet skall vara klart senast vid utgången av 1997.

Beroende på vad Banklagskommittén kan komma att föreslå kan det finnas skäl att på nytt överväga frågan huruvida den traditionella sparkasseverksamheten i ekonomiska föreningar skall särbehandlas i förhållande till andra företag som har en icke-finansiell huvudverksamhet och som vill ägna sig åt inlåningsverksamhet. Det finns därför betydande fördelar med att i nuvarande beredningsläge avvakta Banklagskommitténs betänkande. Regeringen anser sammanfattningsvis att det finns goda skäl att förlänga den övergångstid som föreskrivits i övergångsbestämmelserna till 1 kap. 2 § bankrörelselagen.

Kammarrätten i Göteborg har väckt frågan om inte den förlängda övergångstiden bör villkoras av att företagen iakttar viss upplysningsskyldighet i sin marknadsföring m.m., lämnar redovisning till Finansinspektionen samt att inspektionen skall ha möjlighet att förbjuda verksamheten om den bedöms vara alltför riskfylld. Enligt regeringen ryms dock inte dessa frågor inom ramen för detta lagstiftningsärende. Därutöver gäller att lagstiftningen för inlåningsföretagen förväntas bli klar redan inom den förhållandevis korta period, två år, som nuvarande övergångstid föreslås bli förlängd med. Värdet av att införa de skyddsbestämmelser som kammarrätten har föreslagit måste vägas mot nackdelen av att införa en provisorisk reglering. Regeringen väljer att föreslå endast en förlängning av övergångstiden.

Beträffande övergångstidens längd gör regeringen följande överväganden.

Eftersom det är önskvärt att samordna beredningen av sparkassefrågan med Banklagskommitténs förslag kan en förlängning av övergångstiden inte vara för kort. Att som *Kooperativa Förbundet* föreslagit förlänga övergångstiden tre år är emellertid enligt regeringens mening inte acceptabelt med hänsyn till allmänintresset av att inlåningsföretagens verksamhetsförutsättningar klarläggs så fort som möjligt. Övergångstiden bör lämpligen förlängas till utgången av 1999.

6 Ikraftträdande

Prop. 1997/98:24

Den föreslagna lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

7 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget väntas inte medföra några ekonomiska konsekvenser, vare sig för samhället i stort eller för enskilda.

Förteckning över remissinstanserna

Sveriges Riksbank, Göta Hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Konkurrensverket, Insättningsgarantinämnden, Svenska Bankföreningen, Postgirot Bank AB, Landshypotek AB, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Stadshypotek AB, Fristående Sparbankers Riksförbund, Sveriges Bankkunders Riksförbund, Finansförbundet, Svenska Fondhandlareföreningen, Finansbolagens förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Svenska Revisorssavfundet SRS, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), SACO, Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Försäkringsförbund, Banklagskommittén, Kooperativa Förbundet ekonomisk förening (KF), Kooperativa institutet, HSB:s Riksförbund, Riksbyggen sparkassa ekonomisk förening, Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek. för., Svenska Lantmännens Riksförbund (LRF), Skogsägarnas Riksförbund, Slakteriförbundet, Mejeriernas Riksförening, JAK - Jord Arbeta Kapital - ekonomisk förening.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Åhnberg, Messing

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Regeringen beslutar proposition 1997/98:24 Ändrad övergångsbestämelse i bankrörelselagen

