Slutbetänkande av kreditmarknadskommittén

Förnyelse av Kredit marknaden

Del 1

SOU 1988:29



Statens offentliga utredningar
1988:29
Finansdepartementet

Förnyelse av kreditmarknaden

Del 1

Slutbetänkande av kreditmarknadskommittén
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel: 08/739 96 30

Informationsbokhandeln

Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget
Omslag Ralf Solberg AB
ISBN 91-38-10173-4
ISSN 0375-250X
Graphic System AB, Göteborg 1988

Detta betänkande består av fem böcker. Dessa är:

Sammanfattning

Summary

Del 1 Författningsförslag jämte kap. 1–8

Del 2 Kap. 9–13 jämte reservationer och särskilda yttranden

Bilaga

Till statsrådet Bengt K.Å. Johansson

Genom beslut den 5 maj 1983 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att göra en översyn av kreditmarknadens struktur. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 9 september 1983 som ledamöter fd landshövdingen Nils Hörjel, ordförande, numera överdirektören Alf Carling, bankinspektören Stig Danielsson, riksbanksdirektören Erik Karlsson och numera ambassadören Kurt Malmgren. Sedan Karlsson begärt entledigande förordnades i hans ställe fr.o.m. den 1 januari 1985 riksbanksdirektören Anders Sahlén.

Att som sakkunniga biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 8 november 1983 bankdirektören Curt G. Olsson, direktören Jan Rydh, direktören Per Schierbeck och direktören Lars Ölander och fr.o.m. den 20 februari 1984 vice verkställande direktören Rune Jansson. Sedan Ölander begärt entledigande förordnades i hans ställe fr.o.m. den 1 januari 1986 verkställande direktören Gösta Fischer.

Att som experter biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 8 november 1983 departementsrådet Björn Jonsson och ombudsmannen Magnus Neuberg, fr.o.m. den 20 februari 1984 professorn Börje Kragh och verkställande direktören Björn Wolrath, fr.o.m. den 19 mars 1984 direktören Lars-Olof Thiörn, fr.o.m. den 23 april 1986 advokaten John Edward Johnson, fr.o.m. den 1 november 1986 departementsrådet Anders Nordström och fr.o.m. den 9 januari 1987 bankokommissarien Lars Hansson. På egen begäran entledigades Björn Jonsson fr.o.m. den 31 oktober 1985. Sedan John Edward Johnson avlidit förordnades i hans ställe fr.o.m. den 2 februari 1988 verkställande direktören Per-Ola Jansson.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr.o.m. den 9 september 1983 Nordström, fr.o.m. den 25 augusti 1986 hovrättsfiskalen Ann-Christine Nordin, fr.o.m. den 25 september 1986 hovrättsassessorn Conny Jörneklint och fr.o.m. den 1 oktober 1986 hovrättsassessorn Jarl Symreng. Som biträdande sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 december 1983 Jörneklint, fr.o.m. den 1 februari 1987 hovrättsassessorn Östen Mandelholm och fr.o.m. den 1 mars 1987 hovrättsfiskalen Gunnar Larsson. På egen begäran entledigades Mandelholm fr.o.m. den 1 oktober 1987.

Kommittén har antagit namnet kreditmarknadskommittén (KMK).

Kommittén har tidigare till chefen för finansdepartementet överlämnat ett delbetänkande med rubriken Utländska banketableringar i Sverige (DsFi 1984:20). Kommittén har vidare till herr statsrådet överlämnat två promemorior, dels med förslag till regler om kapitaltäckning för aktiviteter utanför kreditinstitutens balansräkningar, dels med förslag till provisorisk lösning av sparbankernas kapitaltäckningsproblem. Delbetänkandet och promemoriorna har föranlett lagstiftning.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande med rubriken Förnyelse av kreditmarknaden, omfattande övriga frågor som har ingått i kommitténs utredningsuppdrag.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Malmgren och Sahlén. Särskilda yttranden har lämnats av Malmgren med instämmande av Sahlén, sakkunniga Fischer, Jansson, Olsson, Rydh och Schierbeck samt experterna Jansson, Neuberg och Wolrath.

Kommitténs utredningsarbete är härmed avslutat.

Stockholm den 20 juni 1988

Nils Hörjel

Alf Carling *Stig Danielsson*

Kurt Malmgren *Anders Sahlén*

Conny Jörneklint

Gunnar Larsson

Ann-Christine Nordin

Jarl Symreng

Innehållsförteckning

1 Förkortningar 12

1 Författningsförslag 13

11 *Inledning* 123

22 *Det finansiella systemets uppgifter* 125
22.1 Några grundläggande begrepp 125
22.2 Marknadens uppbyggnad 127

33 *Kreditmarknadsstrukturen i Sverige* 131
33.1 Institutens verksamhetsinriktning 131
33.2 Finansiella koncerner 137
33.3 Kreditmarknadens struktur och olika skyddsintressen 139

44 *Utvecklingen på kreditmarknaden* 143
44.1 En bakgrund i realsektorernas finansieringsbehov 143
44.2 Värdepappersmarknadernas utveckling 145
4.2.1 Penningmarknadens framväxt 146
4.2.2 Handeln med obligationer och nya finansiella instrument 148
44.3 Penningpolitikens omläggning 150
44.4 Förändringar i institutionella mönster och marknadsandelar . 153

55 *Kreditmarknadens strukturregler* 159
55.1 Behovet av regleringar 159
5.1.1 Insyn och auktorisation 162
5.1.2 Försäkringssystem 162
5.1.3 Kapitaltäckningsregler 164
5.1.4 Lender of last resort 166
55.2 Utländska erfarenheter 167

6 *Grundläggande överväganden och förslag* 173
6.1 Konkurrensen och skyddsintressena 173
6.2 Kreditmarknadens organisation 176
6.2.1 Bankerna 178
6.2.2 Kreditmarknadsbolagen 179
6.2.3 Hypoteksinstituten 181
6.2.4 Värdepappersmarknaden 182
6.2.5 Försäkringsbolagen 183
6.2.6 Finansiella koncerner 184
6.3 Insättarskydd och soliditetskrav 185
6.4 Företags- och ägarkoncentration 188
6.5 Internationellt samarbete 191

7 *Bank* 197
7.1 Ny bankdefinition 197
7.2 Nya rörelseregler 201
7.2.1 Direktiven m.m 201
7.2.2 Gällande rörelseregler 204
7.2.3 Överväganden 208
7.2.3.1 Syftet med gällande rörelseregler 208
7.2.3.2 Allmänna utgångspunkter för nya verksamhetsregler 208
7.2.3.3 Synpunkter på gällande verksamhetsregler 209
7.2.3.4 Kommitténs ställningstagande 211
7.2.3.5 Bankverksamhetsdefinitionen 212
7.2.3.6 Förvärvsförbud 218
7.2.3.6.1 Särskilt om aktieförvärvsförbudet 219
7.2.3.6.2 Gällande rätt 221
7.2.3.6.3 Kommitténs ställningstagande 222
7.2.3.7 Undantag från förvärvsförbudet 223
7.2.3.7.1 Förvärv av aktier och andelar i vissa fastighetsförvaltande bolag 223
7.2.3.7.2 Förvärv av aktier och andelar i organisationsföretag 224
7.2.3.7.3 Förvärv av emissionsaktier 237
7.2.3.7.4 Förvärv för skyddande av fordran 239
7.2.3.8 Kapitaltäckning 244
7.2.3.9 Kassareserv 246
7.2.3.10 Kreditgivning och upplåning 247
7.3 Kapitalkrav i bank 247
7.3.1 Inledning 247
7.3.2 Beräkning av kapitalbas m.m 248
7.3.2.1 Allmänt om beräkningen 248
7.3.2.2 Avräkning i praxis 249
7.3.2.3 Historisk översikt m.m 250
7.3.2.4 Cooke-kommitténs förslag 254

7.3.3 Överväganden ... 256
7.3.4 Garantikapital i sparbank ... 266
7.3.4.1 Sparbankernas kapitaltäckningskrav ... 266
7.3.4.2 Internationell jämförelse ... 267
7.3.4.3 Behovet av extra kapitalförsörjning i dag och i framtiden ... 277
7.3.4.4 Sparbanksföreningens förslag ... 280
7.3.4.5 Kreditmarknadskommitténs hittillsvarande behandling av frågan ... 281
7.3.4.6 Redan framförda invändningar mot förslaget ... 282
7.3.4.7 Överväganden ... 285
7.3.5 Förlagskapital i föreningsbank ... 296
7.3.5.1 Bakgrund ... 296
7.3.5.2 Förlagsinsatserna från kapitaltäckningssynpunkt ... 298
7.3.5.3 Överväganden ... 300
7.4 Ägande- och rösträttsregler ... 301
7.4.1 Direktiven ... 301
7.4.2 Bankinspektionens förslag om begränsning av förvärv och innehav av bankaktier ... 302
7.4.3 Försäkringsverksamhetskommitténs förslag om begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag ... 306
7.4.4 Utländska rättsförhållanden ... 310
7.4.5 Kartläggning av ägandet m.m. i de svenska affärsbankerna ... 312
7.4.6 Behovet av en reglering i lag ... 316
7.4.7 Några grundlagsfrågor ... 320
7.4.8 Överväganden ... 323
7.4.8.1 Allmänna begränsningsregler ... 323
7.4.8.2 Särskilt om utländskt ägande i svensk bank 331
7.5 Några intressefrågor i bank ... 335
7.5.1 Direktiven ... 335
7.5.2 Bankernas pensions- och personalstiftelser ... 335
7.5.2.1 Nuvarande reglering ... 335
7.5.2.2 Sammanställning över aktieinnehav ... 338
7.5.2.3 Överväganden ... 342
7.5.3 Personunioner ... 344
7.5.3.1 Bakgrund och nuvarande reglering. ... 344
7.5.3.2 Överväganden ... 346
7.5.4 Svenska bankers engagemang i sidoföretag genom bransch- eller centralorganisation för bank ... 348
7.5.4.1 Bransch- och centralorganisationerna ... 348

7.5.4.2 Bransch- och centralorganisationernas olika engagemang ... 349
7.5.4.3 Överväganden ... 351

8 *Andra institut som bedriver finansieringsverksamhet* ... 355
8.1 Finansbolagen ... 355
8.1.1 Direktiven m.m ... 355
8.1.2 Finansbolagssektorns utveckling ... 356
8.1.3 Gällande lag ... 358
8.1.4 Finansbolagens nuvarande verksamheter ... 360
8.1.5 En beskrivning av fem finansbolag ... 371
8.2 Mellanhandsinstituten ... 374
8.2.1 Direktiven m.m ... 374
8.2.2 Mellanhandsinstitutens karaktäristika ... 376
8.2.3 Lagregleringen av kreditaktiebolagen ... 377
8.2.4 Lagregleringen av hypoteksinstituten ... 380
8.2.4.1 Landshypotek ... 380
8.2.4.2 Stadshypotek ... 383
8.2.4.3 Skeppshypotek ... 385
8.2.5 Den kreditpolitiska styrningen av mellanhandsinstituten ... 387
8.2.6 De olika instituten ... 388
8.2.6.1 Bostadsinstituten ... 388
8.2.6.2 Näringslivsinstituten ... 399
8.2.6.3 Kommuninstituten ... 407
8.3 Överväganden och förslag ... 409
8.3.1 Finansieringsverksamhet ... 409
8.3.1.1 Nu gällande definition ... 409
8.3.1.2 Kommitténs ställningstagande ... 414
8.3.2 Auktorisation ... 423
8.3.2.1 Historiskt perspektiv ... 423
8.3.2.2 Tidigare lagstiftningsarbeten ... 424
8.3.2.3 Bankinspektionens erfarenheter av finansbolagens verksamhet ... 435
8.3.2.4 Brottsförebyggande rådet (BRÅ) PM 1985:6; Den grå lånemarkanden ... 436
8.3.2.5 En annan undersökning av den grå lånemarknaden ... 438
8.3.2.6 Allmänt om näringsfriheten i Sverige ... 439
8.3.2.7 Kommitténs ställningstagande ... 441
8.3.3 Utländskt ägande ... 458
8.3.3.1 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m. m. ... 458
8.3.3.2 Nuvarande reglering av utländska förvärv i finansbolag ... 461
8.3.3.3 Kommitténs ställningstagande ... 462

8.3.4 Kreditaktiebolagen 464
8.3.5 Rörelseregler för kreditmarknadsbolag 473
8.3.5.1 Verksamhetsområdet 473
8.3.5.2 Förvärvsförbud 475
8.3.5.3 Undantag från förvärvsförbudet 476
8.3.5.4 Kapitaltäckning 482
8.3.5.5 Formellt säkerhetskrav 484
8.3.5.6 Enhandskrediter 484
8.3.5.7 Kreditjäv 485
8.3.5.8 Behovet av särskilda rörelseregler för bankägda kreditmarknadsbolag 487
8.3.6 Hypoteksinstituten 491
8.3.6.1 Kapitaltäckning 492
8.3.6.2 Stadshypoteks belåningsändamål 499
8.3.6.3 Aktieförvärvsrätten 500
8.3.6.4 Säkerhetskraven 501
8.3.6.5 Likviditetshållningen 502

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (1975:1385)
BAL	bankaktiebolagslagen (1987:618)
BrB	brottsbalken
BRL	bankrörelselagen (1987:617)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
FBK	Finansieringsbolagskommittén
FBL	föreningsbankslagen (1987:620)
FiL	lagen (1980:2) om finansbolag
FkL	fondkommissionslagen (1979:748)
FRL	försäkringsrörelselagen (1982:713)
FVK	Försäkringsverksamhetskommittén
HD	högsta domstolen
KAL	lagen (1963:76) om kreditaktiebolag
KKK	Kreditköpskommittén
KMK	Kreditmarknadskommittén
KML	förslag till kapitalmarknadslag (1989:00)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. II
RF	regeringsformen
SBL	sparbankslagen (1987:619)

Författningsförslag

1. Förslag till Kapitalmarknadslag (1989:000)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande

1 kap. Definitioner

1 §

Med finansieringsverksamhet avses i denna lag, med de undantag som anges i andra stycket, yrkesmässigt utövad verksamhet som har till ändamål att lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller på annat sätt medverka till finansiering.

Förvärv av fondpapper eller förmedling av kredit till annan än konsument är inte finansieringsverksamhet enligt denna lag.

2 §

Med aktiemarknadskommission avses i denna lag yrkesmässigt utövad verksamhet som avser handel i eget namn för annans räkning med aktie, annat bevis om delaktighet i bolag samt andel i aktiefond.

3 §

Med penningsmarknadskommission avses i denna lag yrkesmässigt utövad verksamhet som avser handel i eget namn för annans räkning med fondpapper, som ej utgör aktie eller annat bevis som åsyftas i 2 §.

4 §

Med penningmarknadshandel avses i denna lag yrkesmässigt utövad verksamhet som avser handel för egen räkning med fondpapper, som ej utgör aktie eller annat bevis som åsyftas i 2 §.

2 kap. Institut på kapitalmarknaden

1 §

Bank är ett företag som fått regeringens tillstånd (oktroj) att driva sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § bankrörelselagen (1987:617).

Vissa gemensamma bestämmelser för banker finns i bankrörelselagen. Bestämmelser om hur bank bildas och om dess organisation m.m. finns i bankaktiebolagslagen (1987:618), sparbankslagen (1987:619) och föreningsbankslagen (1987:620).

2 §

Kreditmarknadsbolag är aktiebolag som fått tillstånd enligt denna lag att driva finansieringsverksamhet.

3 §

Fondkommissionsbolag är aktiebolag som fått tillstånd enligt denna lag att driva aktiemarknadskommission eller penningmarknadskommission.

4 §

Fondhandlarbolag är aktiebolag som fått tillstånd enligt denna lag att driva penningmarknadshandel.

5 §

Försäkringsbolag är bolag som fått regeringens tillstånd (koncession) att driva försäkringsrörelse. Sådant tillstånd kan ges endast till försäkringsaktiebolag eller ömsesidigt försäkringsbolag.

Bestämmelser om försäkringsbolag och dess rörelse finns i försäkringsrörelselagen (1982:713).

3 kap. Gemensamma bestämmelser

Tillståndskravet

1 §

Finansieringsverksamhet, aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission och penningmarknadshandel får med de undantag som nedan stadgas drivas endast efter tillstånd av bankinspektionen.

Undantag från tillståndskravet

2 §

Tillstånd enligt 1 § att driva sådan verksamhet som där avses krävs inte för statlig myndighet eller den som enligt annan lag erhållit rätt att driva samma slag av verksamhet.

Sådant tillstånd krävs inte heller för finansieringsverksamhet

1. som avser finansiering endast i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget, eller

2. som avser finansiering endast i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av annat företag i samma koncern eller med annat nära samband som anges i 12 § andra stycket och medel för verksamheten inte anskaffas från allmänheten, eller

3. som tillgodoser finansieringsbehov endast inom en grupp näringsidkare med ekonomisk intressegemenskap och medel för verksamheten inte anskaffas från allmänheten, eller

4. i de fall där nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt en fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till högst femtio miljoner kr. och det inte finns anledning anta att värdet därefter har stigit över detta belopp, därvid i nettovärdet inte skall inräknas värdet av tillgångarna i sådan finansieringsverksamhet som anges i 1-3.

Sådant tillstånd krävs inte heller för finansieringsverksamhet och penningmarknadshandel om bankinspektionen efter särskild prövning finner att verksamheten utgör en normal likviditetsförvaltning och inte kan anses ha ett självständigt syfte vid sidan av den huvudsakliga verksamheten.

Sådant tillstånd krävs inte heller för finansieringsverksamhet om bankinspektionen efter prövning som sägs i tredje stycket finner att verksamheten drivs utan vinstsyfte av en förening vars uppgift endast är att tillgodose finansieringsbehov hos föreningens medlemmar.

3 §

Tillstånd enligt 1 § krävs alltid

1. för företag som driver sådan verksamhet som avses i 1 § och som helt eller delvis ägs av svensk eller utländsk bank, kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag, fondhandlarbolag eller dotterbolag till sådant institut, eller
2. för finansieringsverksamhet riktad mot konsument och som ej avses i 2 § andra stycket 1-2 och fjärde stycket.

Den formella och materiella prövningen

4 §

Tillstånd enligt 1 § får meddelas svenskt aktiebolag.

Tillstånd skall ges om

1. bolagsordningen inte strider mot denna lag eller annan författning
2. bolaget inte är olämpligt att driva verksamheten
3. verksamheten kan antas inte bli till skada för väsentliga allmänna intressen och
4. bolaget uppfyller de villkor som i övrigt anges i denna lag.

Ansökan om tillstånd får göras innan bolaget har registrerats i aktiebolagsregistret. Har ansökan gjorts inom sex månader från stiftelseurkundens undertecknande räknas den i 2 kap. 9 § första stycket aktiebolagslagen (1975:1385) föreskrivna tiden från tillståndsbeslutet.

Tillstånd att bedriva aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission och penningmarknadshandel får även meddelas svensk bank som inte är olämplig att driva sådan verksamhet, om det kan antas att verksamheten inte blir till skada för väsentliga allmänna intressen. En bank får driva dessa verksamheter och samtidigt äga fondkommissionsbolag eller fondhandlarbolag.

5 §

Bankinspektionen godkänner bolagets bolagsordning i samband med att tillstånd meddelas för bolaget. Till bolagsordningen skall vara fogad en plan för den tilltänkta verksamheten.

Beslut om ändring av bolagets bolagsordning skall prövas av bankinspektionen och får ej registreras innan det har godkänts av inspektionen.

6 §

För kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag och fondhandlarbolag gäller vad som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av denna lag.

7 §

Aktiekapitalet skall uppgå till ett med hänsyn till arten och omfattningen av bolagets verksamhet lämpligt belopp. Detta får dock aldrig understiga 1.för kreditmarknadsbolag och fondkommissionsbolag tio miljoner kr och 2.för fondhandlarbolag tjugofem miljoner kr.

Ingår bolag som avses i första stycket som dotterbolag i en koncern kan bankinspektionen om synnerliga skäl föreligger medge ett lägre aktiekapital.

8 §

Bolagets firma skall innehålla ordet kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag respektive fondhandlarbolag. Ingen annan får i sin firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda något av dessa ord.

För registrering av firma gäller i övrigt vad som föreskrivs i firmalagen (1974:156).

9 §

Ett bolag som fått tillstånd enligt denna lag skall ägna särskild uppmärksamhet åt att bolaget 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 i 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 kreditmarknadsbolaget, fondkommissionsbolaget eller fondhandlarbolaget.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får utfärda närmare föreskrifter om vilka begränsningar som i dessa fall skall gälla.

10 §

Ett bolag som fått tillstånd enligt denna lag får inte på andra villkor än som bolaget normalt ställer upp lämna kredit till

1. verkställande direktören eller dennes ställföreträdare,
2. styrelseledamot eller styrelsesuppleant,
3. den som ensam eller i förening med annan får avgöra kreditärenden för bolagets räkning,
4. anställd som innehar en ledande ställning inom bolaget,
5. annan aktieägare än staten med ett aktieinnehav som motsvarar minst tre procent av hela aktiekapitalet,
6. make eller sambo till person som avses under 1-5 eller
7. juridisk person i vilken sådan person som avses under 1-6 har ett väsentligt ekonomiskt intresse i egenskap av delägare eller medlem.

Bankinspektionen prövar fråga om anställd skall anses ha en sådan ledande ställning som avses i första stycket 4.

Bolagets styrelse skall avgöra kreditärenden som avses i första stycket och skall i en förteckning föra in uppgifter om beviljade krediter. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som skall antecknas i förteckningen.

Första – tredje styckena tillämpas på motsvarande sätt beträffande krediter som beviljats mot säkerhet av borgen eller fordringsbevis som utfärdats av någon som avses i första stycket. Detsamma gäller för en fordran som bolaget förvärvar och för vilken någon som avses i första stycket är betalningsskyldig.

11 §

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ skall tillämpas också på garantiförbindelse som bolaget ikläder sig samt på förvärv av aktier och andelar enligt 4 kap. 6 §.

12 §

Finns nära samband mellan två eller flera företag, skall vid tillämpning av 2 § andra stycket 4 hänsyn tas till det sammanlagda nettovärdet av tillgångarna i finansieringsverksamheten.

Nära samband skall anses föreligga om företagen leds av samma eller i huvudsak samma personer eller om vinsten av företagets verksamhet helt eller till betydande del skall, direkt eller indirekt, tillfalla samma eller i huvudsak samma personer.

13 §

Enskildas förhållanden till bolag som fått tillstånd enligt denna lag får inte obehörigen röjas. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100)

4 kap. Kreditmarknadsbolag

Verksamhet

1 §

Ett kreditmarknadsbolag får driva verksamhet som består i att lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller på annat sätt medverka till finansiering samt därutöver utföra tjänster som är förenliga med nämnda verksamhet.

2 §

Ett kreditmarknadsbolag får inte i andra fall än som sägs i 3-6 §§ förvärva eller för egen räkning inneha

1. aktie eller andel i företag,
2. emissionsbevis,
3. depåbevis eller
4. andel i aktiefond.

Med förvärv av aktie eller andel i företag jämställs förvärv av rörelse, om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen.

3 §

Ett kreditmarknadsbolag får förvärva aktier och andelar i företag, vilka uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt som förvärvats för att bereda bolaget lokaler för verksamheten eller för att tillgodose därmed sammanhängande behov.

4 §

Efter tillstånd av bankinspektionen får ett kreditmarknadsbolag förvärva aktie eller andel i svenskt eller utländskt företag med en verksamhet som har en nära anknytning till bolagets verksamhet. Tillstånd skall ges om

hinder inte möter från allmän synpunkt. Är förvärvet av principiell betydelse skall inspektionen överlämna ärendet till regeringen för prövning.

För förvärv av aktie på grund av fondemission krävs inget tillstånd.

Med förvärv av aktie eller andel i företag som avses i första stycket jämställs förvärv av rörelse, om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen.

5 §

Ett kreditmarknadsbolag, som medverkar vid en emission av aktier på den allmänna marknaden, får efter tillstånd av bankinspektionen förvärva aktierna. Bolaget skall dock avyttra dessa aktier så snart det lämpligen kan ske och senast ett år efter förvärvet. Om så ej sker skall 6 § äga motsvarande tillämpning. Därvid skall dock 6 § tredje stycket inte gälla.

Vad i första stycket sägs om aktier som inte avyttrats ett år efter förvärvet gäller även om ett kreditmarknadsbolag, som är dotterbolag till en bank, övertar aktier som banken förvärvat med stöd av 2 kap. 5 § bankrörelselagen (1987:617).

6 §

Ett kreditmarknadsbolag får även i andra fall än som sägs i 5 § förvärva aktier och andelar i svenskt eller utländskt företag i syfte att medverka till företagets långsiktiga anskaffande av eget kapital.

Aktie eller andel som ett kreditmarknadsbolag förvärvat enligt första stycket skall avyttras när finansieringssyftet är uppnått.

Ett kreditmarknadsbolags innehav av aktier enligt första stycket får inte vara av sådan omfattning att genom förvärvet bolagets andel uppgår till mer än en tredjedel av rösterna för samtliga aktier i ett bolag eller av aktiekapitalet. Om det är uppenbart att kreditmarknadsbolaget annars skulle lida förlust eller eljest synnerliga skäl föreligger, får bolaget efter medgivande av bankinspektionen förvärva ytterligare aktier.

För ett bankägt kreditmarknadsbolags aktie- och andelsförvärv enligt första stycket finns särskilda bestämmelser i 12 §.

7 §

Oavsett vad som föreskrivs i 1-6 §§ får ett kreditmarknadsbolag för att skydda fordran

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

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

Vad nu sagts gäller inte egen aktie.

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

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

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

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

Förvärv enligt denna paragraf skall anmälas till bankinspektionen.

Kapitaltäckning

8 §

Ett kreditmarknadsbolag skall ha eget kapital till visst lägsta belopp som är betryggande i förhållande till bolagets tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar).

Det egna kapitalet anses betryggande om den enligt 9 § beräknade kapitalbasen uppgår till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

– en procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar eller garantiförbindelser för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § B bankrörelselagen (1987:617),

– fyra procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar eller garantiförbindelser för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § C bankrörelselagen och därmed jämförbar säkerhet, eller av lös egendom som bolaget upplåtit till nyttjande,

– åtta procent av värdet av fordringar med efterställd betalningsrätt på aktiemarknadsbolag och placeringar som enligt bankrörelselagen hänförs till 2 kap. 9 § E,

– etthundra procent av värdet av placeringar som utgörs av aktier och andelar som förvärvats enligt 6 § och inte avyttrats inom fem år från förvärvet samt

– tjugofyra procent av värdet av övriga placeringar utom sådana som avses i fjärde stycket.

Placeringar skall tas upp till följande värden, nämligen

1. fordringar för vilka reserver som avses i 9 § 2 har avsatts, till sitt bruttovärde,

2. övriga tillgångar till sitt nettovärde,

3. garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, till sitt nominella belopp,

4. övriga garantiförbindelser till halva sitt nominella belopp, samt

5. andra åtaganden på kapitalmarknaden till sitt nominella belopp, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Eget kapital krävs ej för sådana placeringar som avses i 2 kap. 9 § A bankrörelselagen eller som omfattas av bestämmelserna i 10 § .

Vid tillämpningen av denna paragraf skall placeringar som utgörs av fast egendom som bolaget upplåtit till nyttjande jämställas med fordringar för vilka säkerheten utgörs av panträtt i fast egendom.

9 §

Med bolagets kapitalbas avses eget kapital samt

1. garantifond, som bildats genom tillskott av aktieägare i bolaget eller förbindelser utfärdade av bank eller annan som bankinspektionen godkänt, intill ett belopp som svarar mot fem gånger bolagets aktiekapital,

2. fyrtio procent av ett belopp, som svarar mot sådana bolagets reserver som avses i 2 kap. 8 § andra stycket bankrörelselagen (1987:617) och reserver för aktier intill ett belopp som sammanlagt svarar mot bolagets eget kapital, samt

3. det nominella värdet av upptagna förlagslån och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först efter bolagets övriga borgenärer intill ett belopp som svarar mot bolagets eget kapital.

10 §

Om ett kreditmarknadsbolag genom aktieinnehav eller på annat sätt har andel i ett svenskt eller utländskt företag som driver någon form av verksamhet som avses i denna lag och andelen uppgår till lägst tjugo procent av företagets aktiekapital eller motsvarande eller till motsvarande lägst tjugo procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar i företaget skall, utöver vad som föreskrivs i fråga om kapitaltäckning i 8 och 9 §§ eller i annan lag, gälla följande.

Kreditmarknadsbolaget skall vid varje tidpunkt uppfylla dels kapitalkravet för bolaget, dels den del av kapitalkravet i företaget som svarar mot bolagets andel av kapitalet. För fordringar som bolaget eller företag som avses i första stycket har på varandra krävs inget eget kapital. Detsamma gäller fordringar för vilka ett sådant företag svarar. Det sålunda beräknade kravet utgör bolagets konsoliderade kapitalkrav.

Vid beräkningen av bolagets eget kapital får bolaget även tillgodoräkna vad som efter förvärvet av aktierna eller andelarna i företaget avsatts till fritt eller bundet eget kapital, dock ej till högre belopp än som svarar mot bolagets andel av kapitalet i företaget. Är företaget ett dotterföretag till bolaget skall det egna kapitalet minskas med värdet av eventuell goodwill som uppkommit vid förvärvet. Det sålunda beräknade kapitalet utgör bolagets konsoliderade eget kapital.

Med konsoliderat eget kapital får i motsvarande omfattning som enligt 9 § likställas reserver för utlåning m.m., garantifond och förlagsbevis m.m. Reserver för utlåning m.m. i företaget får dock likställas endast till den del dessa uppkommit efter förvärvet av aktierna eller andelarna i företaget. Garantifond får inte likställas till den del denna utgörs av förbindelse som utfärdats av bolaget eller företag som avses i första stycket. Förlagsbevis m.m. som utgivits av bolaget eller företaget får inte likställas om dessa innehas av bolaget eller av företag som avses i första stycket. Reserver för utlåning m.m., garantifond och av företaget utgivna förlagsbevis m.m. får inte heller likställas till högre belopp än som svarar mot bolagets andel av kapitalet i företaget. Bolagets konsoliderade eget kapital och vad som därmed får likställas utgör bolagets konsoliderade kapitalbas.

I fråga om utländska företag beslutar bankinspektionen om beräkningen av kapitalkrav och kapitalbas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får, i samband med att tillstånd lämnas enligt 4 §, besluta att vad som i denna paragraf stadgas skall äga tillämpning även i fråga om andel som är mindre än som anges i första stycket.

Särskilda bestämmelser

11 §

Ett kreditmarknadsbolag får bevilja kredit och lämna garantiförbindelse endast mot säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen. Bolaget får dock avstå från sådan säkerhet om den kan anses obehövlig eller om det annars föreligger särskilda skäl att avstå från säkerhet.

12 §

Ett kreditmarknadsbolag som är helt eller delvis ägt av en bank eller av ett moderföretag till bank får endast under de förutsättningar som nedan sägs

1. förvärva aktier och andelar enligt 6 §,
2. bevilja kredit med förbehåll om andel i vinst eller med efterställd betalningsrätt samt
3. bedriva annan finansiell verksamhet än sådan som får bedrivas i bank.

Det sammanlagda kapitalkravet enligt 8 § för verksamheter som avses i första stycket får inte vid någon tidpunkt överstiga tre procent av bankens eller moderföretagets konsoliderade kapitalbas. Ägs kreditmarknadsbolaget helt eller delvis av flera banker eller moderföretag till bank, skall företagens konsoliderade kapitalbaser läggas samman, i den mån dessa inte tagits i anspråk enligt denna paragraf.

Är kreditmarknadsbolaget ett dotterföretag till Sparbankernas Bank eller Föreningsbankernas Bank, får sammanläggning enligt andra stycket ske med sparbankernas respektive de centrala föreningsbankernas konsoliderade kapitalbaser, i den mån dessa inte tagits i anspråk enligt denna paragraf.

5 kap. Fondkommissionsbolag och fondhandlarbolag

Verksamhet

1 §

Ett fondkommmissionsbolag och ett fondhandlarbolag får driva yrkesmässig handel med fondpapper samt därutöver utföra tjänster som är förenliga med nämnda verksamhet.

Vad som i detta kapitel föreskrivs om fondkommissionsbolag skall äga motsvarande tillämpning för fondhandlarbolag.

2 §

Ett fondkommissionsbolag med tillstånd att bedriva aktiemarknadskommission får inneha aktie, emissionsbevis, andel i aktiefond och ekonomisk förening som ett led i rörelsen. Anskaffningsvärdet av sådana värdepapper får uppgå till högst tjugofem miljoner kronor eller till vad som svarar mot fyra procent av den genomsnittliga årsomsättningen i bolagets kommissionshandel under de fem närmast föregående kalenderåren, dock högst etthundra miljoner kronor. Om ett sådant fondkommissionsbolag ingår i en koncern, i vilken ingår ytterligare fondkommissionsbolag eller bank med tillstånd att bedriva aktiemarknadskommission gäller dessa begränsningar för koncernen i dess helhet. I sådant fall skall moderbolaget till bankinspektionen anmäla vilka värdegränser som bestämts för de olika företagens

innehav av värdepapper. I fråga om bolag som ej har varit verksamt under fem kalenderår skall den genomsnittliga årsomsättningen i stället avse den tid bolaget har varit verksamt.

Ett fondkommissionsbolag får, för att underlätta verksamheten, förvärva egna aktier i moderbolag utan hinder av bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen (1975:1385). Detta gäller dock endast om aktierna är av det slag som sägs i 7 § första stycket. Anskaffningsvärdet av det sammanlagda innehavet av egna aktier och aktier i annat bolag i den koncern som bolaget tillhör får inte vid något tillfälle överstiga ett belopp som svarar mot tre procent av det för bolaget högsta tillåtna värdet enligt första stycket.

Vid tillämpningen av första stycket skall ej medräknas innehav av sådan aktie eller andel som avses i 3 § första stycket och 4 §.

Om det synnerliga skäl föreligger, kan bankinspektionen medge att ett fondkommissionsbolag får inneha värdepapper som avses i första stycket i större omfattning än som anges där.

3 §

Efter tillstånd av bankinspektionen får ett fondkommissionsbolag förvärva aktie eller andel i svenskt eller utländskt företag som har en nära anknytning till bolagets verksamhet. Tillstånd skall ges om hinder inte möter från allmän synpunkt. Är förvärvet av principiell betydelse skall inspektionen överlämna ärendet till regeringen för prövning.

För förvärv av aktie på grund av fondemission krävs inget tillstånd.

Med förvärv av aktie eller andel i företag som avses i första stycket jämställs förvärv av rörelse om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen.

4 §

Ett fondkommissionsbolag, som medverkar vid en emission av aktier på den allmänna marknaden, får efter tillstånd av bankinspektionen förvärva aktierna. Bolaget skall dock avyttra dessa aktier, så snart det lämpligen kan ske och senast ett år efter förvärvet. Om särskilda skäl föreligger, kan bankinspektionen förlänga denna frist.

5 §

För att skydda fordran får ett fondkommissionsbolag förvärva egendom som annars skulle falla utanför ramen för bolagets verksamhet. Bolaget får sålunda dels på offentlig auktion eller fondbörs eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller pantsatt för fordringen, dels som betalning överta för fordringen pantsatt egendom eller annan egendom, om det är uppenbart att bolaget annars skulle lida avsevärd förlust. Sådan egendom skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för bolaget. Sådana förvärv skall anmälas till bankinspektionen.

6 §

Medel som ett fondkommissionsbolag mottagit med redovisningsskyldighet skall genast avskiljas och insättas på räkning i bank, om inte medlen omfattas av garanti eller försäkring som godkänts av bankinspektionen.

7 §

För kredit som ett fondkommissionsbolag lämnar skall finnas betryggande säkerhet i fondpapper som har inregistrerats vid fondbörs eller som har utbjudits till försäljning under sådana förhållanden att det är sannolikt att de inom ett år från kreditens beviljande kommer att inregistreras vid fondbörs.

Om säkerhet som har ställts vid kreditens beviljande nedgår i värde under kredittiden, får även annan egendom eller borgen godtas som tilläggssäkerhet.

8 §

Ett fondkommissionsbolag skall hålla en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning tillfredsställande betalningsberedskap.

9 §

Ett fondkommissionsbolag får inte förbehålla sig andel i vinst på affär som bolaget avslutar i sin verksamhet.

Ett fondkommissionsbolag får inte heller för egen räkning sälja fondpapper som bolaget mottagit som lån eller medverka vid blankning för annans affär.

10 §

Under tid, då sådant beslut om avbrytande av handel och notering som avses i 25 § lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs gäller, får fondkommissionsbolag inte vid eller utanför fondbörsen avtala eller medverka till avtal om köp eller försäljning av fondpapper som beslutet avser. Uppgörelse får dock ske av redan avslutad affär.

Första stycket skall tillämpas också under tid, då beslut enligt 26 § lagen om Stockholms fondbörs gäller, om regeringen ej föreskriver annat.

Fondkommissionsbolag skall till Stockholms fondbörs anmäla avslut i fondpapper, som är inregistrerade vid fondbörsen, enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.

11 §

Finns nära samband mellan fondkommissionsbolag och annat företag, vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta, handla med eller biträda vid handel med fondpapper gäller bestämmelserna om fondkommissionsbolags verksamhet och om tillsyn över fondkommissionsbolag i tillämpliga delar i fråga om sådant företag. Därvid skall i 2 § angivna begränsningar av verksamheten avse företagen gemensamt. Nära samband skall anses föreligga i de fall som avses i 3 kap. 12 §.

Om särskilda skäl föreligger, får bankinspektionen medge undantag från första stycket i fråga om visst företag.

Kapitaltäckning

12 §

Ett fondkommissionsbolag skall till uppdragsgivares skydd ha eget kapital till visst lägsta belopp som är betryggande i förhållande till bolagets tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för bolaget (placeringar).

Det egna kapitalet anses betryggande om den enligt 13 § beräknade kapitalbasen uppgår till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

– tjugofyra procent av värdet av placeringar som avses i 2 § samt

– åtta procent av värdet av övriga placeringar utom sådana som avses i fjärde stycket.

Placeringar, för vilka reserver som avses i 13 § första stycket 1 har avsatts, skall tas upp till sitt bruttovärde. Övriga tillgångar skall tas upp till sitt nettovärde. Åtaganden på kapitalmarknaden skall tas upp till sitt nominella belopp om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Eget kapital krävs inte för sådana placeringar som avses i 2 kap. 9 § A bankrörelselagen (1987:617) eller som omfattas av bestämmelserna i 14 §.

13 §

Med bolagets kapitalbas avses eget kapital samt

1. fyrtio procent av ett belopp, som svarar mot sådana bolagets reserver, som avses i 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617), och reserver för aktier intill ett belopp som sammanlagt svarar mot bolagets eget kapital samt

2. det nominella värdet av upptagna förlagslån och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först efter bolagets övriga borgenärer intill ett belopp som svarar mot bolagets eget kapital.

14 §

Om ett fondkommissionsbolag genom aktieinnehav eller på annat sätt har andel i ett svenskt eller utländskt företag som driver någon form av verksamhet som avses i denna lag skall, utöver vad som föreskrivs i fråga om kapitaltäckning i 12 och 13 §§, 4 kap. 10 § äga motsvarande tillämpning.

Särskilda bestämmelser

15 §

Ett fondkommissionsbolag skall utöva sin verksamhet med iakttagande av god fondkommissionssed.

16 §

Om ej annat följer av detta kapitel, gäller för fondkommissionsverksamhet bestämmelserna om handelskommission i lagen (1914:45) om kommission, handelsagentur och handelsresande.

Vad som gäller i fråga om självinträde äger motsvarande tillämpning när handel sker på uppdrag av eller annars med företag som har sådant samband med fondkommissionsbolag, som anges i 3 kap. 12 § eller 6 kap. 18 §.

17 §

Den som på grund av befattning eller annars har anknytning till ett fondkommissionsbolag får ej för egen räkning genom köp, byte eller därmed jämförligt fång förvärva fondpapper annat än för långsiktig förmögenhetsförvaltning, om han normalt har insyn i uppdragsgivares värdepappersaffärer, som har sådan omfattning att det allmänna försäljningsvärdet kan påverkas.

Utan hinder av första stycket får förvärv ske av sådana obligationer och förlagsbevis som inte är konvertibla.

18 §

Den som avses i 17 § skall till fondkommissionsbolaget ofördröjligen anmäla innehav av fondpapper och ändring i innehavet. Anmälningsskyldigheten gäller inte sådana obligationer och förlagsbevis som inte är konvertibla. Fondkommissionsbolaget skall föra förteckning över anmälningarna och hålla den tillgänglig för bankinspektionen.

Anmälningsskyldighet enligt första stycket omfattar fondpapper som ägs av den anmälningsskyldige, hans make eller omyndigt barn som står under hans vårdnad. Har någon av dem eller flera av dem tillsammans sådan väsentlig ekonomisk gemenskap med annan juridisk person än fondkommissionsbolaget som grundas på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, omfattar anmälningsskyldigheten även den juridiska personens innehav av fondpapper, om den anmälningsskyldige har väsentligt inflytande över den juridiska personens verksamhet.

Vid tillämpningen av denna paragraf likställs äktenskapsliknande samlevnad med äktenskap, om de sammanlevande tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt.

19 §

Styrelsen för eller verkställande direktör hos ett fondkommissionsbolag skall skyndsamt skriftligen erinra den som avses i 17 § om hans anmälningsskyldighet enligt denna lag.

20 §

Om det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den provision (courtage) som ett fondkommissionsbolag får uppbära med anledning av ett kommissionsuppdrag som avser en värdepappersaffär till ett belopp av högst tio tusen kronor.

21 §

I fråga om en bank som bedriver aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission eller penningmarknadshandel gäller 9 § andra stycket, 10 och 15-20 §§.

6 kap. Tillsyn

1 §

Ett bolag som fått tillstånd enligt denna lag skall stå under tillsyn av bankinspektionen.

2 §

Bolag skall genom särskilt beslut av bankinspektionen införas i en särskild förteckning hos inspektionen.

3 §

Bankinspektionen skall se till att ett bolag följer dels de lagar som reglerar bolagets verksamhet, dels andra författningar såvitt de särskilt avser bolaget, dels bolagets bolagsordning och de beslut, som med stöd av lag eller bolagsordningen meddelats av bolagsstämma eller styrelse.

Bankinspektionen skall även i övrigt med uppmärksamhet följa bolagens verksamhet för att hålla sig underrättad om förhållanden som kan inverka på ett bolags säkerhet eller i övrigt är av betydelse för en sund utveckling av verksamheten.

Bankinspektionen är inte på grund av vad här föreskrivits skyldig att övervaka att sådana bestämmelser iakttas som avser aktieägares rättigheter eller skyldigheter i förhållande till bolaget eller till någon annan aktieägare eller som angår bolagets inre angelägenheter.

4 §

Bankinspektionens tillsyn utövas med ledning av de handlingar som enligt denna lag skall sändas in till bankinspektionen samt de upplysningar som inhämtas vid undersökningar eller på annat sätt.

Undersökning skall genomföras så ofta som inspektionen anser det nödvändigt eller när regeringen beslutar att sådan skall ske.

5 §

Bankinspektionen skall, om inte särskilda skäl talar däremot, för varje bolag förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av bolaget. Inspektionen kan när som helst återkalla sådant förordnande och i stället utse ny revisor.

Om tillstånd för bolag att driva verksamhet har återkallats, gäller förordnandet för den av bankinspektionen utsedde revisorn till dess att verksamheten avvecklats och revisorn till inspektionen har lämnat en berättelse över avvecklingen.

Bolag skall till revisor som har förordnande enligt första stycket betala ersättning med belopp som bankinspektionen bestämmer.

6 §

Bankinspektionen får kalla till sammanträde med ett bolags styrelse eller begära att styrelsen kallar till extra bolagsstämma. Har styrelsen inte följt en sådan begäran, får inspektionen kalla till extra bolagsstämma. Företrädare för inspektionen får närvara vid styrelsesammanträde som inspektionen har utlyst och vid bolagsstämma samt delta i överläggningarna.

7 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får utfärda närmare föreskrifter om förvaring och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder hos bolagen.

Vad som föreskrivs i 4 kap. 1 § tredje stycket bankrörelselagen (1987:617) om rätt för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen att utfärda föreskrifter i fråga om bokföring och redovisning skall gälla även för bolag som fått tillstånd enligt denna lag.

8 §

Ett bolag skall på tid och sätt som bankinspektionen bestämmer

1. hålla bolagets kassa och övriga tillgångar, räkenskapsmaterial och andra handlingar tillgängliga för granskning av inspektionen
2. upprätta och till inspektionen lämna översikt som visar bolagets tillgångar och skulder

3. till inspektionen lämna årsredovisning och i förekommande fall koncernredovisning samt revisionsberättelse och protokoll vid ordinarie bolagsstämma

4. till inspektionen anmäla vem som har utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör eller suppleant samt ändringar i förhållande som har anmälts

5. i övrigt lämna inspektionen alla de upplysningar och uppgifter som inspektionen anser behövliga för tillämpningen av denna lag.

9 §

Ett bolag är skyldigt att genast låta upprätta en särskild balansräkning, om det finns anledning att anta att bolagets eget kapital understiger nio tiondelar av det registrerade aktiekapitalet.

Balansräkningen skall granskas av revisorerna. Om antagandet bekräftas skall bolaget genast underrätta bankinspektionen.

10 §

Har bolag fattat ett beslut som strider mot denna lag eller annan författning som reglerar bolagets verksamhet, mot föreskrift som meddelats med stöd av denna lag eller mot bolagsordningen, får bankinspektionen förbjuda verkställighet av beslutet. Har beslutet gått i verkställighet får inspektionen förelägga bolaget att göra rättelse, om det kan ske.

Driver ett bolag verksamhet i strid mot de i första stycket angivna reglerna för verksamheten eller åsidosätter bolaget uppenbart kunds intresse eller visar det sig på annat sätt olämpligt att utöva verksamhet, får bankinspektionen förelägga bolaget att inom viss tid göra rättelse, om det kan ske. Ett sådant föreläggande får dock inte meddelas i fråga om sådana föreskrifter i lag, som det är straffbart att överträda.

11 §

Tillstånd för bolag att driva finansieringsverksamhet, aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission eller penningmarknadshandel kan återkallas av bankinspektionen om

1. bolags eget kapital understiger två tredjedelar av det registrerade aktiekapitalet och bristen inte har blivit fylld inom tre månader efter det den blev känd för bolaget

2. bolag har överträtt denna lag, annan författning som reglerar bolagets verksamhet eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag eller bolagsordning

3. bolag har åsidosatt uppdragsgivares intresse eller på annat sätt visat sig olämpligt att driva sådan verksamhet

4. förutsättningar för tillstånd enligt denna lag inte längre föreligger

5. bolag annars prövas vara till skada för det allmänna.

Första stycket 2-5 gäller även i fråga om bank som fått tillstånd att driva verksamhet enligt 3 kap. 4 §.

12 §

Återkallar bankinspektionen ett bolags tillstånd att driva viss verksamhet kan inspektionen förelägga bolaget att intill dess denna rörelse har avvecklats upphöra med annan verksamhet för viss tid eller tills vidare.

Har tillstånd återkallats, får dock bolaget vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra ingångna avtal eller för att skydda uppdragsgivare mot förlust.

Första och andra styckena gäller även i fråga om bank som fått tillstånd att driva verksamhet enligt 3 kap. 4 §.

13 §

Föreligger förhållande som anges i 11 § 2-5, får bankinspektionen meddela bolag skriftlig erinran i stället för att återkalla bolagets tillstånd, om det kan antas att bolaget låter sig rättas därav. Inspektionen får även meddela bolag skriftlig erinran, om bolaget annars inte följer i 3 § första stycket angivna stadganden och beslut eller om annat förhållande föreligger som allvarligt inverkar på bolagets säkerhet eller motverkar en sund utveckling av bolagets verksamhet.

Föreligger missförhållande hos bolag i annat fall får bankinspektionen i särskilt beslut göra anmärkning om det.

Skriftlig erinran och anmärkning får förenas med föreläggande om rättelse.

Bankinspektionen äger även rätt att meddela de påpekanden i fråga om ett bolags verksamhet, som inspektionen finner påkallade.

14 §

Träder ett bolag i likvidation har bankinspektionen samma befogenheter i fråga om likvidatorerna som enligt denna lag tillkommer inspektionen beträffande bolaget.

15 §

Har ett bolag försatts i konkurs, skall bankinspektionen förordna ett allmänt ombud. Det allmänna ombudet skall som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen (1987:672).

Det allmänna ombudet kan beträffande medförvaltare göra en sådan framställning som avses i 7 kap. 5 § konkurslagen.

Även om beslut om delning av konkursboets förvaltning har fattats, får det allmänna ombudet delta i förvaltningen i dess helhet.

Bestämmelserna i konkurslagen om arvode till konkursförvaltare gäller också det allmänna ombudet.

16 §

Bankinspektionen skall efter skriftlig ansökan meddela bindande förhandsbesked huruvida viss verksamhet är tillståndspliktig eller annars förenlig med tillståndspliktig verksamhet, om förhandsbesked kan antas vara av vikt med hänsyn till sökandens intressen. Vid frågor av principiell betydelse skall inspektionen överlämna ärendet till regeringen.

17 §

Om någon driver sådan verksamhet, att denna lag kan antas vara tillämplig, får bankinspektionen förelägga denne att till inspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.

18 §

Finns i annat fall än som anges i 3 kap. 12 § väsentligt samband mellan fondkommissionsbolag eller fondhandlarbolag och annat företag, får bankinspektionen besluta att företaget skall till inspektionen lämna upplysningar om förhållandet till bolaget och om sådan verksamhet som anknyter till bolagets verksamhet.

19 §

Bankinspektionens beslut enligt denna lag överklagas hos regeringen. Inspektionens beslut får verkställas utan hinder av att det överklagas, om inte regeringen förordnar något annat.

Om överklagande av beslut i vissa fall finns bestämmelser i 7 kap. 3 §.

20 §

För att täcka kostnaden för bankinspektionens verksamhet skall bolag som fått tillstånd enligt denna lag årligen betala bidrag enligt de närmare föreskrifter regeringen meddelar.

För tillsyn över verksamhet som bedrivs av en bank betalas bidrag enligt bestämmelserna i bankrörelselagen (1987:617).

7 kap. Straff och vite

1 §

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

Den som bryter mot förbudet i 3 kap. 8 § döms till böter.

2 §

En styrelseledamot eller befattningshavare hos ett bolag 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.

3 §

Bankinspektionen kan vid vite förelägga bolag att fullgöra skyldighet enligt denna lag eller andra författningar att till inspektionen sända in de handlingar som anges i 6 kap. 8 §. Bankinspektionen kan förena även annat föreläggande enligt denna lag med vite.

Bankinspektionen skall pröva frågan om utdömande av ett vite som har förelagts enligt första stycket. I övriga fall prövas frågan av länsrätten enligt lagen (1985:206) om viten.

Bankinspektionens beslut varigenom vite som avses i första stycket förelagts eller dömts ut får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Genom lagen upphävs lagen (1980:2) om finansbolag, lagen (1963:76) om kreditaktiebolag och fondkommissionslagen (1979:748).

3. Annan än den som erhållit tillstånd enligt denna lag får inte före utgången av år 1999 i sin firma använda orden finansbolag eller kreditaktiebolag.

4. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

2 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)

dels att 1 kap. 2 och 4 §§ samt 2 kap. 1-7 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att nuvarande 2 kap. 8-11 och 16 §§ skall betecknas 2 kap. 7-10 resp. 15 §§ och ha nedan angivna lydelse,

dels att nuvarande 2 kap. 12-15 och 17-23 §§ skall betecknas 2 kap. 11-14 resp. 16-22 §§.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §	
Med bankrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank allmänt använder. *Bankrörelse får, förutom av Sveriges riksbank, drivas endast av bankaktiebolag, sparbanker och centrala föreningsbanker, som har fått regeringens tillstånd (oktroj) därtill.* *Utan hinder av andra stycket får postverket* för sin postgirorörelse hålla konton för allmänheten.	*Postverket får utan hinder av 2 kap. 1 § tredje stycket* för sin postgirorörelse hålla konton för allmänheten.
4 §	
Ett utländskt bankföretag får *endast* efter tillstånd av regeringen driva verksamhet från kontor eller annat fast driftställe här i riket. Sådan verksamhet får inte omfatta inlånings- eller utlåningsrörelse. Ett *bankaktiebolag* får efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen inrätta filial i utlandet. Sådant tillstånd skall lämnas om ändamålet kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Bestämmelser om bankaktiebolags förvärv av aktie eller andel i utländskt bankföretag finns i 2 kap. *6 § första stycket 1.*	Ett utländskt bankföretag får efter tillstånd av regeringen driva verksamhet från kontor eller annat fast driftställe här i riket. Sådan verksamhet får inte omfatta inlånings- eller utlåningsrörelse. Ett *bankaktiebolag* får efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen inrätta filial i utlandet. Sådant tillstånd skall lämnas om ändamålet kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Bestämmelser om bankaktiebolags förvärv av aktie eller andel i utländskt bankföretag finns i 2 kap. *4 §.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap. **Verksamhet**
	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). I fondkommissionslagen (1979:748) finns bestämmelser om rätt för bank att driva fondkommissionsrörelse.	*Med bankverksamhet avses med iakttagande jämväl av vad som föreskrivs i 2-6 §§* *1. inlåning på räkning från allmänheten,* *2. finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet som är förenlig med inlåning som avses i 1 samt* *3. om särskilda skäl föreligger, annan verksamhet som har ett nära samband med dem som avses i 1 och 2.* *En bank skall erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, däribland möjlighet till in- och utlåning av pengar.* *Annan än bank får inte utan särskilt medgivande i lag motta inlåning på räkning från allmänheten.* *Av 1 kap. 5 § föreningsbankslagen (1987:620) följer att en lokal föreningsbanks rätt att bedriva inlåning är begränsad.* *I 3 kap. 4 § kapitalmarknadslagen (1989:000) finns bestämmelser om rätt för bank att bedriva aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission och penningmarknadshandel.*
	2 §
En bank får för egen räkning förvärva och driva handel med endast mynt, sedlar, växlar, checkar och anvisningar samt obligationer, förlagsbevis, förlagsandelsbevis och andra fordringsbevis som är avsedda för den allmänna marknaden. Därutöver får en bank för egen räkning förvärva egendom som anges i 3-8 §§.	*En bank får inte i andra fall än som sägs i 3-6 §§ förvärva eller för egen räkning inneha* *1. aktie eller andel i företag,* *2. emissionsbevis,* *3. depåbevis,* *4. andel i aktiefond eller* *5. fordringsbevis med efterställd betalningsrätt eller likartat bevis om tillskott av riskkapital, om beviset har utfärdats av företag som avses i 4 § eller, om beviset har utfärdats av annat företag och inte är avsett för den allmänna marknaden.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Med förvärv av aktie eller andel i företag jämställs förvärv av rörelse om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen.
3 § *En bank får förvärva annan fordran än sådan som avses i 2 §, om fordringen grundas på ett låneavtal som har sådant innehåll att banken själv vid förvärvstillfället hade kunnat bevilja krediten.*	
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 §* En bank får förvärva aktie eller andel i företag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt *som förvärvats för att bereda banken lokaler för verksamheten eller för att tillgodose därmed sammanhängande behov.*
5 § *En bank får förvärva ett bankaktiebolags eller en sparbanks rörelse, om övertagandet inte kan anses vara till skada för det allmänna. Om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen krävs det att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen lämnar tillstånd till förvärvet.* *Ett bankaktiebolag som är bildat av utländskt bankföretag får dock inte överta en svenskägd bankrörelse.*	

Nuvarande lydelse

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 allmänna,

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.

Föreslagen lydelse

4 §

Efter tillstånd av bankinspektionen får en bank förvärva aktie eller andel i svenskt eller utländskt företag med en verksamhet som utgör eller har en nära anknytning till bankverksamhet. Tillstånd skall lämnas, om hinder inte möter från allmän synpunkt. Är förvärvet av principiell betydelse skall inspektionen överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Vad som sägs i första stycket gäller även fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och likartat bevis om tillskott av riskkapital, om beviset har utfärdats av företag som avses i första stycket.

För en banks förvärv av aktier på grund av en fondemission i ett företag som avses i första stycket krävs inget tillstånd. Detsamma gäller för en sparbanks förvärv av aktier i Sparbankernas Bank och en central föreningsbanks förvärv av aktier i Föreningsbankernas Bank.

Med bank i första och tredje styckena avses för föreningsbankernas del central föreningsbank.

Med förvärv av aktie eller andel i företag som avses i första stycket jämställs förvärv av rörelse om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen.

7 §[1]

En sparbank och en central föreningsbank får endast efter tillstånd av bankinspektionen medverka vid emission av aktier, förlagsbevis eller förlagsandelsbevis på den allmänna marknaden.

5 §

En bank som medverkar vid emission av aktier på den allmänna marknaden får förvärva aktier som ingår i emissionen men skall avyttra dessa så snart det lämpligen kan ske och senast ett år efter förvärvet. Om

[1] Senaste lydelse SFS 1988:545

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Ett bankaktiebolag, en sparbank eller en central föreningsbank som medverkar vid emission av aktier på den allmänna marknaden får förvärva aktier som ingår i emissionen men skall avyttra dessa så snart det lämpligen kan ske och senast ett år efter förvärvet. Om särskilda skäl föreligger, kan bankinspektionen medge att aktierna får innehas längre tid.	*särskilda skäl föreligger, kan bankinspektionen medge att aktierna får innehas längre tid.* *En sparbank och en central föreningsbank får dock endast efter bankinspektionens tillstånd medverka vid verksamhet som avses i första stycket.*
	6 §
En bank som har tillstånd att driva fondkommissionsrörelse får, för att underlätta rörelsen, i samband med denna förvärva aktier, emissionsbevis samt andelar i aktiefonder och ekonomiska föreningar. Banken får inte inneha sådana värdepapper till högre anskaffningsvärde än som anges i *16 § första stycket fondkommissionslagen (1979:748).* Om en bank som driver *fondkommissionsrörelse* ingår i en koncern, i vilken också ingår fondkommissionsbolag eller annan bank *som* har tillstånd att driva *fondkommissionsrörelse,* gäller dessa begränsningar för koncernen i dess helhet. I sådant fall skall banken till bankinspektionen anmäla vilka värdegränser som bestämts för de olika företagens innehav av värdepapper. Om synnerliga skäl föreligger kan bankinspektionen medge att banken får inneha värdepapper i större omfattning än vad som anges i nämnda paragraf.	En bank som har tillstånd att driva *aktiemarknadskommission* får, för att underlätta rörelsen, i samband med denna förvärva aktier, emissionsbevis samt andelar i aktiefonder och ekonomiska föreningar. Banken får inte inneha sådana värdepapper till högre anskaffningsvärde än som anges i *5 kap. 2 § kapitalmarknadslagen (1989:000).* Om en bank som driver *aktiemarknadskommission* ingår i en koncern, i vilken också ingår fondkommissionsbolag, *fondhandlarbolag* eller annan bank *vilka* har tillstånd att driva *aktiemarknadskommission,* gäller dessa begränsningar för koncernen i dess helhet. I sådant fall skall banken till bankinspektionen anmäla vilka värdegränser som bestämts för de olika företagens innehav av värdepapper. Om synnerliga skäl föreligger kan bankinspektionen medge att banken får inneha värdepapper i större omfattning än vad som anges i nämnda paragraf.
8 §	*7 §*
För att skydda fordran får en bank	*Oavsett vad som föreskrivs i 1-6 §§ får en bank för att skydda fordran*

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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).	Första stycket gäller inte egen aktie. I fråga om bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i *sparbank och bevis om andel i eller tillskott till garantifond i föreningsbank* gäller bestämmelserna i 5 kap. *30 §* första stycket sparbankslagen (1987:619) *respektive 5 kap. 26 § första stycket föreningsbankslagen (1987:620).*

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*.	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 *bolaget*.

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 §	*8 §*

Till insättarnas skydd skall en bank ha ett visst lägsta kapital i form av eget kapital i bankaktiebolag, egna fonder i sparbank samt eget kapital i central föreningsbank tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker (kapitalkrav).

Med eget kapital *och* egna fonder får likställas *dels* fyrtio procent av ett belopp som svarar mot bankens reserver för utlåning, garantiförbindelser och utländska valutor samt mot bankens reserv för obligationer, varmed avses det belopp med vilket obligationernas värde beräknat enligt 4 kap. 4 § 1 överstiger nettovärdet, *dels* det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först efter bankens övriga borgenärer. I båda fallen får medräknas högst ett belopp som mot-	Med eget kapital *respektive* egna fonder får likställas *dels* fyrtio procent av ett belopp som svarar mot bankens reserver för utlåning, garantiförbindelser och utländska valutor, mot bankens reserv för obligationer, varmed avses det belopp med vilket obligationernas värde beräknat enligt 4 kap. 4 § 1 överstiger nettovärdet, *samt mot bankens reserv i följd av avskrivning på egendom som upplåtits till nyttjande, dels* det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser som medför rätt till betalning först

Nuvarande lydelse

svarar det egna kapitalet *eller* de egna fonderna.

Föreslagen lydelse

efter bankens övriga borgenärer. I båda fallen får medräknas högst ett belopp som svarar mot det egna kapitalet *respektive* de egna fonderna.

Med eget kapital och reserver i en central föreningsbank med anslutna lokala föreningsbanker avses summorna av eget kapital och reserver i dessa föreningsbanker. Förlagsinsatserna räknas därvid inte in i det egna kapitalet. Det nominella värdet av dessa insatser får dock likställas med eget kapital intill ett belopp som tillsammans med det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser enligt andra stycket motsvarar det egna kapitalet.

Från det egna kapitalet och de egna fonderna skall avräknas det bokförda värdet av vad som tillskjutits som aktiekapital eller i annan form till in- eller utländskt företag som driver någon form av bankverksamhet. Sådan avräkning skall dock inte ske i fråga om företag där staten är delägare eller i fråga om kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån mot säkerhet i panträtt i bostads-, kontors-, eller affärsfastighet eller att lämna lån till kommuner.

Eget kapital respektive egna fonder och vad som därmed får likställas enligt andra och tredje styckena utgör bankens kapitalbas.

Har en bank ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett aktiebolag, som uteslutande har till syfte att förvalta fastighet eller tomträtt som har förvärvats för att bereda banken lokaler för dess verksamhet eller tillgodose därmed sammanhängande behov, skall från bankens *eget kapital eller egna fonder* avräknas åtta procent av summan av det bokförda värdet av aktierna i fastighetsbolaget och bolagets bokförda skulder eller den del av dessa som svarar mot bankens innehav av aktier i fastighetsbolaget.

Har en bank ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett aktiebolag, som uteslutande har till syfte att förvalta fastighet eller tomträtt som har förvärvats för att bereda banken lokaler för dess verksamhet eller tillgodose därmed sammanhängande behov, skall från bankens *kapitalbas* avräknas åtta procent av summan av det bokförda värdet av aktierna i fastighetsbolaget och bolagets bokförda skulder eller den del av dessa som svarar mot bankens innehav av aktier i fastighetsbolag.

Utan hinder av andra och tredje styckena får bankinspektionen, om det finns synnerliga skäl, tillåta en bank att likställa eget kapital och egna fonder med det nominella värdet av sådana förlagsbevis, andra skuldförbindelser och förlagsinsatser, som där avses, intill ett belopp som motsvarar en och en halv gånger det egna kapitalet eller de egna fonderna.

Nuvarande lydelse

10 §[1]

Kapitalkravet bestäms i förhållande till bankens tillgångar samt ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för banken (placeringar). För en central föreningsbank med anslutna lokala föreningsbanker bestäms kapitalkravet gemensamt. Vid beräkningen av kapitalkravet indelas placeringarna i följande *fyra* grupper, nämligen

A 1. inneliggande kassa, checkar, postremissväxlar samt fordringar hos riksbanken och riksgäldskontoret,

2. skattkammarväxlar och obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samhällighet, bankaktiebolag, sparbank, central föreningsbank, allmän kassa eller inrättning vars reglemente fastställts av regeringen, *kreditaktiebolag,* hypoteksinstitut eller Nordiska investeringsbanken,

3. andra fordringsägare för vilka staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, bankaktiebolag, sparbank, central föreningsbank eller annan under A 1 eller 2 avsedd kassa eller inrättning, *kreditaktiebolag,* hypoteksinstitut, *sådant bankägt aktiebolag som enligt regeringens medgivande får jämställas med kreditaktiebolag vid tillämpningen av detta stycke* eller försäkringsföretag med svensk koncession svarar,

4. fordringar för vilka säkerheten utgörs av värdehandlingar

[1] Senaste lydelse SFS 1987:1327

Föreslagen lydelse

9 §

Kapitalkravet bestäms i förhållande till bankens tillgångar samt ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för banken (placeringar). För en central föreningsbank med anslutna lokala föreningsbanker bestäms kapitalkravet gemensamt. Vid beräkningen av kapitalkravet indelas placeringarna i följande *fem* grupper, nämligen

A 1. inneliggande kassa, checkar, postremissväxlar samt fordringar hos riksbanken och riksgäldskontoret,

2. skattkammarväxlar och obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, bankaktiebolag, sparbank, central föreningsbank, allmän kassa eller inrättning vars reglemente fastställts av regeringen, *kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag, fondhandlarbolag,* hypoteksinstitut eller Nordiska investeringsbanken,

3. andra fordringar för vilka staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, bankaktiebolag, sparbank, central föreningsbank eller annan under A 1 eller 2 avsedd kassa eller inrättning, *kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag, fondhandlarbolag,* hypoteksinstitut eller försäkringsföretag med svensk koncession svarar,

4. fordringar för vilka säkerheten utgörs av värdehandling

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
eller fordran, som anges under A 1-3,	eller fordran, som anges under A 1-3,
5. garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka banken erhållit säkerhet i värdehandling eller fordran, som anges under A 1-4.	5. garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka banken erhållit säkerhet i värdehandlig eller fordran, som anges under A 1-4.
B 1. andra fullgoda obligationer än de som anges under A 2,	
2. fordringar för vilka utländskt bankföretag eller annat försäkringsföretag än som avses under A 3 eller samfällighetsförening svarar, därvid fordringar för vilka utländskt bankföretag svarar skall tas upp till en och en halv gånger fordringarnas belopp,	
3. fordringar för vilka säkerheten utgörs av värdehandling eller fordran, som anges under B 1 eller 2, eller panträtt i jordbruks-, affärs- eller bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom sjuttiofem procent av det uppskattade värdet av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad som hör till tomträtten,	
4. garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka banken erhållit säkerhet i värdehandling eller fordran, som anges under B 1-3.	
C 1. fordringar för vilka säkerheten utgörs av a) panträtt i jordbruksfastighet, i bostadsfastighet med en- eller tvåfamiljshus eller med flerfamiljshus för vilket bostadslån enligt statliga bestämmelser utgår eller i tomträtt till sådan fastighet, om pantvärdet ligger mellan sjuttiofem och etthundra procent av det uppskattade värdet av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad som hör till tomträtten, b) panträtt i fastighet som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet eller i tomträtt till sådan fastighet inom femtio procent av det uppskattade värdet av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad och annan egendom som hör till tomträtten, *eller* *c) förlagsbevis eller aktie, som är inregistrerad vid Stockholms fondbörs,*	C 1. fordringar för vilka säkerheten utgörs av a) panträtt i jordbruksfastighet, i bostadsfastighet med en- eller tvåfamiljshus eller med flerfamiljshus för vilket bostadslån enligt statliga bestämmelser utgår eller i tomträtt till sådan fastighet, om pantvärdet ligger mellan sjuttiofem och etthundra procent av det uppskattade värdet av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad som hör till tomträtten, b) panträtt i fastighet som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet eller i tomträtt till sådan fastighet inom femtio procent av det uppskattade värdet av den fasta egendomen eller, i fråga om tomträtt, av byggnad och annan egendom som hör till tomträtten.

Nuvarande lydelse

2. garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka banken erhållit säkerhet i form av värdehandling eller fordran, som anges under C 1.

D övriga tillgångar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden utom sådana som enligt *9 § fjärde och* femte styckena skall avräknas från *eget kapital och egna fonder.*

För placeringar som anges under A gäller inte något kapitalkrav. I övrigt uppgår kapitalkravet vid varje tidpunkt till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

en procent av summan av placeringar under B,

fyra procent av summan placeringar som anges under C och

åtta procent av summan av placeringar som anges under *D.*

Placeringar skall tas upp till följande värden, nämligen

1. fordringar, för vilka reserver som avses i *9 §* andra stycket avsatts, till sitt bruttovärde,

2. övriga tillgångar till sitt nettovärde,

3. garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, till sitt nominella belopp,

4. övriga garantiförbindelser till halva sitt nominella belopp samt

5. andra åtaganden på kapitalmarknaden till sitt nominella be-

Föreslagen lydelse

2. garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka banken erhållit säkerhet i form av värdehandling eller fordran, som anges under C 1,

3. lös egendom som banken upplåtit till nyttjande,

D aktier, emissionsbevis och andelar i aktiefonder som utgör handelslager enligt 6 §.

E övriga tillgångar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden utom sådana som enligt *8 §* femte stycket skall avräknas från *kapitalbasen eller som omfattas av bestämmelserna i 10 §.*

För placeringar som anges under A gäller inte något kapitalkrav. I övrigt uppgår kapitalkravet vid varje tidpunkt till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

en procent av summan av placeringar som anges under B,

fyra procent av summan av placeringar som anges under C,

tjugofyra procent av summan av placeringar som anges under D och åtta procent av summan av placeringar som anges under *E.*

Placeringar skall tas upp till följande värden, nämligen

1. fordringar, för vilka reserver som avses i *8 §* andra stycket avsatts, till sitt bruttovärde,

2. övriga tillgångar till sitt nettovärde,

3. garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, till sitt nominella belopp,

4. övriga garantiförbindelser till halva sitt nominella belopp samt

5. andra åtaganden på kapitalmarknaden till sitt nominella be-

Nuvarande lydelse

lopp, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Föreslagen lydelse

lopp, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Med uppskattat värde i första stycket B 3 och C 1 avses det värde, som banken bestämt på grundval av särskild värdering. Har enligt gällande statliga bestämmelser om bostadslån till främjande av bostadsbyggandet sådant lån beviljats till uppförande av viss byggnad, skall till grund för bedömandet i stället för uppskattningsvärdet läggas det enligt nämnda bestämmelser fastställda pantvärdet för byggnaden eller den fastighet där denna uppförs om inte särskilda skäl föranleder annat.

11 §

Om *ett bankaktiebolag* genom aktieinnehav eller på annat sätt har andel i ett utländskt företag som driver någon form av bankverksamhet och andelen uppgår till lägst tjugo procent av företagets aktiekapital eller motsvarande, skall, utöver vad som anges beträffande kapitaltäckning *för aktier eller andelar i företaget i 9 § fjärde stycket, följande gälla.*

För det utländska företagets placeringar skall bestämmas ett kapitalkrav. Banken skall vid varje tidpunkt uppfylla kapitalkravet enligt 10 § och den del av kapitalkravet i det utländska företaget som svarar mot bankens andel i företaget.

Vid beräkningen av det särskilda kapitalkravet för det utländska företaget och vid bestämmandet av vad som i detta sammanhang skall anses som eget kapital skall 9 och 10 §§ gälla i tillämpliga delar. För de fordringar som banken eller företaget som avses i första stycket har på något av dessa företag krävs inget eget kapital. Detsamma gäller fordringar för vilka ett företag som avses i första stycket svarar. Vid beräkningen av bankens eget kapital skall 9 § fjärde stycket inte tillämpas. Vid tillämpningen av 9 § andra stycket får med det egna kapitalet likställas så stor del av det utländska företagets reser-

10 §

Om *en svensk bank* genom aktieinnehav eller på annat sätt har andel i ett *svenskt eller* utländskt företag som driver någon form av bankverksamhet och andelen uppgår till lägst tjugo procent av företagets aktiekapital eller motsvarande *eller till motsvarande lägst tjugo procent av röstetalet för samtliga aktier eller andelar i företaget* skall, utöver vad som *föreskrivs i fråga om* kapitaltäckning *i 8 och 9 §§ eller i annan lag, gälla följande.*

Banken skall vid varje tidpunkt uppfylla dels kapitalkravet för banken, dels den del av kapitalkravet i företaget som svarar mot bankens andel av kapitalet. För fordringar som banken eller företag som avses i första stycket har på varandra krävs inget eget kapital. Detsamma gäller fordringar för vilka ett sådant företag svarar. Det sålunda beräknade kravet utgör bankens konsoliderade kapitalkrav.

Vid beräkningen av bankens eget kapital respektive egna fonder får denna även tillgodoräkna vad som efter förvärvet av aktierna eller andelarna i företaget avsatts till fritt eller bundet eget kapital, dock ej till högre belopp än som svarar mot bankens andel av kapitalet i företaget. Är företaget ett dotterföretag till banken skall det egna kapitalet eller

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ver m.m. som svarar mot bankens andel i företaget.	*de egna fonderna minskas med värdet av eventuell goodwill som uppkommit vid förvärvet. Det sålunda beräknade kapitalet utgör bankens konsoliderade eget kapital.*
Bankinspektionen beslutar i fråga om kapitalkrav och vad som skall anses som eget kapital.	*Med konsoliderat eget kapital får i motsvarande omfattning som enligt 8 § andra stycket likställas reserver för utlåning och förlagsbevis m.m. Reserver för utlåning m.m. i företaget får dock likställas endast till den del dessa uppkommit efter förvärvet av aktierna eller andelarna i företaget. Förlagsbevis m.m. som utgivits av banken eller företaget får inte likställas om dessa innehas av banken eller av företag som avses i första stycket. Reserver för utlåning m.m. och av företaget utgivna förlagsbevis m.m. får inte heller likställas till högre belopp än som svarar mot bankens andel av kapitalet i företaget. Bankens konsoliderade eget kapital och vad som därmed får likställas utgör bankens konsoliderade kapitalbas.*
	I fråga om utländska företag beslutar bankinspektionen om beräkningen av kapitalkrav och kapitalbas.
	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får, i samband med att tillstånd lämnas enligt 4 §, besluta att vad som i denna paragraf stadgas skall äga tillämpning även i fråga om andel som är mindre än som anges i första stycket.
16 §	*15 §*
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 *central föreningsbank* skall dessutom bevaka att inte banken tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker har fordringar som avses i	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
första stycket i sådan omfattning att fordringarna sammantagna kan medföra fara för föreningsbankens säkerhet.	
	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen får utfärda närmare föreskrifter om vilka begränsningar som i dessa fall skall gälla.

4 kap. Redovisning

7 §

I balansräkningen skall aktier i dotterbolag tas upp som en särskild post bland tillgångarna.

Utgifter för bankens bildande och för dess förvaltning får inte tas upp som tillgångar. Detsamma gäller utgifter för ökning av aktiekapital och bildande av garantifond.

Inbördes fordrings- och skuldförhållanden mellan dotterföretag och moderföretag i koncern skall redovisas. Detta får ske inom linjen. Detsamma gäller för panter och därmed jämförliga säkerheter eller ansvarsförbindelser till förmån för ett dotterföretag eller ett moderföretag. Redovisningen skall utformas enligt de föreskrifter som utfärdas med stöd av 1 § tredje stycket samt i enlighet med god redovisningssed.

Ett *bankaktiebolags* eget kapital skall delas upp i bundet eget kapital och fritt eget kapital eller ansamlad förlust. Under bundet eget kapital skall tas upp aktiekapital, reservfond och uppskrivningsfond. Under fritt eget kapital eller ansamlad förlust skall tas upp fria fonder, var för sig, balanserad vinst eller förlust samt nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. Balanserad förlust och förlust för räkenskapsåret tas därvid upp som avdragsposter.

I ett bankaktiebolag skall vid aktiekapitalet anges antalet aktier och akties nominella belopp.

En *sparbanks* egna fonder skall delas upp i fonder och nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. Som fonder redovisas var för sig grundfond, reservfond, garantifond och uppskrivningsfond. Benämningen fond får inte användas för annat belopp i balansräkningen. Förlust för räkenskapsåret tas upp som avdragspost.

En *föreningsbanks* eget kapital skall delas upp i bundet eget kapital och fritt eget kapital eller ansamlad förlust. Under bundet eget kapital skall tas upp insatskapital, reservfond och uppskrivningsfond. Medlemsinsatser och förlagsinsatser skall redovisas var för sig. Under fritt eget kapital eller ansamlad förlust skall tas upp fria fonder, var för sig, balanserad vinst eller förlust samt nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. Balanserad förlust	En *föreningsbanks* eget kapital skall delas upp i bundet eget kapital och fritt eget kapital eller ansamlad förlust. Under bundet eget kapital skall tas upp insatskapital, reservfond, *garantifond* och uppskrivningsfond. Medlemsinsatser och förlagsinsatser skall redovisas var för sig. Under fritt eget kapital eller ansamlad förlust skall tas upp fria fonder, var för sig, balanserad vinst eller förlust samt nettovinst eller förlust för räkenskapsåret. Balanse-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
och förlust för räkenskapsåret tas därvid upp som avdragsposter.	rad förlust och förlust för räkenskapsåret tas därvid upp som avdragsposter.

7 kap. Tillsyn

8 §

Om styrelsen eller stämman har fattat ett beslut som avviker från sådan lag eller författning som avses i 1 § första stycket eller från bankens stadgar, får bankinspektionen förbjuda verkställighet av beslutet. Har beslutet gått i verkställighet får inspektionen förelägga styrelsen att göra rättelse där så kan ske samt att fullgöra vad som åligger styrelsen. Ett sådant föreläggande får dock inte meddelas i fråga om sådana föreskrifter i lag, som det är straffbart att överträda.

Om avvikelsen enligt första stycket är av allvarlig beskaffenhet, skall inspektionen göra anmälan om detta till regeringen, som kan förklara oktrojen förverkad.

Kan det antas att banken låter sig rättas därav får bankinspektionen i stället för att göra anmälan enligt andra stycket, meddela banken skriftlig erinran.

Bankinspektionen får även meddela banken skriftlig erinran om annat förhållande föreligger som allvarligt inverkar på bankens säkerhet eller i övrigt är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten.

Föreligger missförhållanden hos bank i annat fall får bankinspektionen i särskilt beslut göra anmärkning om det.

Skriftlig erinran och anmärkning får förenas med föreläggande om rättelse.

9 §

Även om sådan avvikelse som avses i 8 § första stycket inte har skett, får bankinspektionen meddela de erinringar i fråga om verksamheten i en bank, som inspektionen finner påkallade.

Bankinspektionen äger även rätt att meddela de påpekande i fråga om verksamheten i en bank, som inspektionen finner påkallade.

Om verksamheten i en bank till följd av allvarliga missförhållanden i bankens ledning kan befaras komma att bli till skada för det allmänna, får bankinspektionen förelägga bankens styrelse att vidta erforderliga åtgärder.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om styrelsen inte rättar sig efter ett sådant föreläggande tillämpas 8 § andra stycket.	
	17 §
Om en pensionsstiftelse eller en personalstiftelse hör till en bank och stiftelsens förmögenhet huvudsakligen härrör från medel som tillskjutits av banken, skall *bankinspektionen se till att stiftelsens tillgångar är placerade på ett sätt som bereder skälig säkerhet* .Därvid skall stiftelsens ändamål beaktas och särskild hänsyn tas till vad som föreskrivs i denna lag om placering av banks medel. Har stiftelsens tillgångar inte placerats på ett tillfredsställande sätt, får inspektionen förelägga stiftelsen att vidta rättelse.	Om en pensionsstiftelse eller en personalstiftelse hör till en bank och stiftelsens förmögenhet huvudsakligen härrör från medel som tillskjutits av banken, skall *stiftelsen stå under bankinspektionens tillsyn*. Därvid skall stiftelsens ändamål beaktas och särskild hänsyn tas till vad som föreskrivs i denna lag om placering av banks medel. Har stiftelsens tillgångar inte placerats på ett tillfredsställande sätt, får inspektionen förelägga stiftelsen att vidta rättelse. *En pensionsstiftelse eller en personalstiftelse som avses i första stycket får inte utan bankinspektionens medgivande äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent för samtliga aktier. Om det finns aktier med olika röstvärde får andelen dock inte uppgå till mer än tio procent av aktiekapitalet.*
Den som företräder stiftelsen skall på bankinspektionens begäran hålla stiftelsens kassa och övriga tillgångar samt böcker, räkenskaper och andra handlingar tillgängliga för granskning. Han skall även lämna inspektionen alla de upplysninger rörande stiftelsen som inspektionen begär.	
	18 §
	En bransch- eller centralorganisation för banker får inte driva verksamhet som strider mot bestämmelserna i denna lag om banks rörelse. Om en sådan organisation driver verksamhet som strider mot nämnda bestämmelser, får bankinspektionen förelägga organisationen att vidta rättelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 §
	Bankinspektionen skall efter skriftlig ansökan meddela bindande förhandsbesked huruvida viss verksamhet är bankverksamhet om förhandsbesked kan antas vara av vikt med hänsyn till sökandens intressen. Vid frågor av principiell betydelse skall inspektionen överlämna ärendet till regeringen.
	20 §
	Om någon driver sådan verksamhet, att denna lag kan antas vara tillämplig, får bankinspektionen förelägga denne att till inspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.
8 kap. Registrering m.m.	
5 §	
Bankinspektionen skall genast skriftligen underrätta banken när inspektionen	
1. nedsatt aktiekapitalet enligt 4 kap. 14 § andra stycket bankaktiebolagslagen (1987:618),	
2. förklarat beslut om nedsättning av aktiekapitalet förfallet enligt 6 kap. 7 § tredje stycket bankaktiebolagslagen,	
3. förklarat fråga om fusion förfallen enligt 11 kap. 6 § tredje stycket bankaktiebolagslagen, 7 kap. 7 § tredje stycket sparbankslagen (1987:619) eller 10 kap. 5 § tredje stycket föreningsbankslagen (1987:620),	
	4. *förklarat frågan om ändring av bolagsordningen förfallen enligt 12 kap. 8 § första stycket bankaktiebolagslagen,* eller
4. förelagt eller dömt ut vite enligt 9 kap. 3 § denna lag.	5. förelagt eller dömt ut vite enligt 9 kap. 3 § denna lag.
8 §	
Ett beslut av bankinspektionen som innebär att anmälan avskrivits eller registrering har vägrats enligt 4 § andra stycket överklagas till kammarrätten genom besvär inom två månader från beslutets dag. Detsamma gäller ett beslut av bankinspektionen som avses i 5 § 1- *3.*	Ett beslut av bankinspektionen som innebär att anmälan avskrivits eller registrering har vägrats enligt 4 § andra stycket överklagas till kammarrätten genom besvär inom två månader från beslutets dag. Detsamma gäller ett beslut av bankinspektionen som avses i 5 § 1- *4.*

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

9 kap. Straff och vite

1 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen

1. *i Sverige driver bankrörelse utan att vara berättigad till detta*

1. *i strid med 2 kap. 1 § tredje stycket tar emot inlåning på räkning från allmänheten,*

2. för ett utländskt bankföretags räkning förestår en verksamhet som utan tillstånd enligt 1 kap. 4 § drivs från ett kontor eller något annat fast driftställe i Sverige.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen i 1 kap. 5 § om förbud att i firma eller i övrigt vid beteckning av affärsrörelse använda ordet bank.

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 i 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.

2 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. till bankinspektionen meddelar oriktiga eller vilseledande uppgifter om sådana omständigheter som han är skyldig att lämna uppgift om enligt denna lag, bankaktiebolagslagen (1987:618), sparbankslagen (1987:619) eller föreningsbankslagen (1987:620),

2. underlåter att enligt bankaktiebolagslagen föra aktiebok, aktiebrevsregister eller förteckning enligt 3 kap. 13 § eller att hålla aktiebok tillgänglig eller bryter mot förbudet i 3 kap. 13 § tredje stycket att utan samtycke lämna uppgifter ur där avsedd förteckning,

3. underlåter att enligt föreningsbankslagen föra medlemsförteckning eller lämna skriftlig uppgift enligt 3 kap. 6 § fjärde stycket samma lag,

4. underlåter att enligt 7 kap. 12 § första stycket andra meningen bankaktiebolagslagen, 3 kap. 11 § första stycket andra meningen sparbankslagen eller 6 kap. 11 § första stycket andra meningen föreningsbankslagen sammankalla styrelsen på begäran av styrelseledamot eller underlåter att iaktta vad som enligt 7 kap. 13 § första stycket andra eller tredje meningen bankaktiebolagslagen, 3 kap. 12 § första stycket andra eller tredje meningen sparbankslagen eller 6 kap. 12 § första stycket andra eller tredje meningen föreningsbankslagen gäller för styrelsens beslut,

5. *underlåter att iaktta vad som föreskrivs i 12 kap. 4 § första eller andra stycket, 7 § tredje stycket eller 9 § bankaktiebolagslagen,*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6. underlåter att i emissionsbeslut som avses i 4 kap. 6 § andra stycket och 5 kap. 4 § andra stycket bankaktiebolagslagen erinra om förbehåll enligt 3 kap. 3 § nämnda lag.
	3 §
Bankinspektionen kan vid vite förelägga en eller flera styrelseledamöter att fullgöra skyldighet enligt denna lag eller andra författningar att	
1. till inspektionen sända in behöriga redovisningshandlingar, revisionsberättelser *eller* delårsrapporter, samt	1. till inspektionen sända in behöriga redovisningshandlingar, revisionsberättelser, delårsrapporter, *övriga handlingar som anges i 7 kap. 6 § och registreringshandlingar,* samt
2. hos inspektionen göra föreskriven anmälan för registrering.	
Ett föreläggande enligt första stycket 2 får inte meddelas, om underlåtenheten att göra anmälan medför att stämmans eller styrelsens beslut förfaller eller att banken blir skyldig att träda i likvidation.	
Bankinspektionen kan förena även annat föreläggande enligt denna lag än som avses i första stycket med vite.	
Bankinspektionen skall pröva frågan om utdömande av ett vite som har förelagts enligt första stycket. I övriga fall prövas frågan *enligt lagen (1985:206) om viten av länsrätten.*	Bankinspektionen skall pröva frågan om utdömande av ett vite som har förelagts enligt första stycket. I övriga fall prövas frågan *av länsrätten enligt lagen (1985:206) om viten.*
Bankinspektionens beslut varigenom vite som avses i första stycket förelagts eller dömts ut får överklagas hos kammarrätten genom besvär.	

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Bransch- eller centralorganisation för banker som vid tiden för lagens ikraftträdande driver verksamhet i strid med 7 kap. 18 § skall, om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte beslutar om kortare tid, avveckla icke tillåten verksamhet senast inom fem år från dagen för ikraftträdandet.

3. Bank som erhållit tillstånd enligt 2 kap. 9 § sjätte stycket kan av bankinspektionen medges att intill viss dag avvika från det i 2 kap. 8-10 §§ föreskriva kapitalkravet.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m. att 31 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	31 §
Tillsynsmyndighet är länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist.	Tillsynsmyndighet är länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist. *Undantag gäller dock för sådan stiftelse som står under bankinspektionens tillsyn.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

4 Förslag till Lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om bankaktiebolagslagen (1987:618)

dels att 1 kap. 4 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 1 kap 5 § skall betecknas 1 kap. 4 § och ha nedan angivna lydelse,

dels att 1 kap. 2 §, 3 kap. 2, 3, 4 och 11 §§, 4 kap. 6 §, 5 kap. 4 §, 7 kap. 9 §, 8 kap. 3 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att det i 3 kap. skall införas nya bestämmelser, 2 a, 2 b, 3 a, 3 b, och 19 §§ enligt nedan angivna lydelse samt

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel med rubriken Bundna och fria aktier, 12 kap. 1-9 §§ enligt nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap. Inledande bestämmelser	
2 §	
I ett bankaktiebolag svarar delägarna inte personligen för bolagets förpliktelser.	
Bankaktiebolagets aktiekapital skall bestämmas med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av den planerade rörelsen. Är aktiekapitalet fördelat på flera aktier, skall dessa lyda på lika belopp.	Bankaktiebolagets aktiekapital skall bestämmas med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av den planerade rörelsen, *dock till lägst femtio miljoner kronor* . Är aktiekapitalet fördelat på flera aktier, skall dessa lyda på lika belopp.
5 §	*4 §*
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, där *moderföretaget* 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 *moderföretaget* i tillämpliga delar och för övriga företag, som om de vore dotterföretag till bank. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt.
I en sådan koncern som avses i första stycket får det bokförda värdet av moderbolagets aktier eller andelar	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
i dotterföretag som driver någon form av bankverksamhet inte överstiga moderbolagets eget kapital. Vid denna beräkning skall hänsyn inte tas till kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån mot säkerhet i panträtt i bostads-. kontors- eller affärsfastighet eller att lämna lån till kommuner.	
Vad som sägs i 3 kap. 3 § om förbud att förvärva aktier i bankaktiebolag gäller även beträffande förvärv av aktier i ett sådant moderbolag som avses i första stycket.	*3 kap. 2 a, 3, 3 a och 3 b §§ om innehav och förvärv av aktier i bankaktiebolag gäller även beträffande förvärv av aktier i ett sådant moderföretag som avses i första stycket. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning i fråga om anmälningsskyldighet enligt 19 § samt om rösträtt vid bolagsstämma enligt 8 kap. 3 §.*
Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge undantag från *bestämmelserna i* första *och andra styckena.*	Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen medge undantag från *bestämmelsen i* första *stycket.*

3 kap. Aktier, aktiebrev, aktiebok m.m.

2 §

Aktier kan fritt överlåtas och förvärvas om något annat inte följer av 3 §, eller i övrigt av lag.	Aktier kan fritt överlåtas och förvärvas om något annat inte följer av *2 a, 3 eller 3 a §,* eller i övrigt av lag.
	2 a §
	I ett bankaktiebolag får en aktieägare eller flera aktieägare i väsentlig ekonomisk intressegemenskap inneha aktier motsvarande högst tjugo procent av aktiekapitalet eller, om bankens eget kapital överstiger en miljard kronor, högst tio procent av aktiekapitalet.
	Första stycket gäller inte bank som är dotterföretag i en koncern. I sådant fall gäller bestämmelsen i stället moderföretaget i koncernen.
	Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller inte
	1. statens och svensk banks aktieinnehav,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2. aktier som innehas av bransch- eller centralorganisation för banker, samt
	3. utländskt bankföretags innehav av aktier i bankaktiebolag som är bildat av utländsk bank.
	2 b §
	Regeringen får meddela dispens för innehav av aktier utöver den gräns som anges i 2 a §
	1. om genom innehavet banken kommer att bli ett dotterbolag i en koncern vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna, eller
	2. om eljest särskilda skäl föreligger.
3 §	
Aktier i ett bankaktiebolag får inte *genom teckning eller överlåtelse* förvärvas av utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt eller av svenska bolag och föreningar som är kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.	Aktier i ett bankaktiebolag får inte *i andra fall än som anges i andra stycket eller 3 a §* förvärvas av utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt eller av svenska bolag och föreningar som är kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.
Första stycket gäller inte aktier i ett bankaktiebolag som är bildat av utländskt bankföretag. Beträffande sådant bolag gäller i stället att aktier i bolaget får förvärvas endast av utländskt bankföretag som fått regeringens tillstånd till förvärvet.	*I bolagsordningen kan bestämmas att av aktierna i ett bankaktiebolag får vid varje tidpunkt motsvarande högst tio procent av hela aktiekapitalet och högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget genom teckning eller överlåtelse fritt förvärvas av den som avses i första stycket. Bestämmelser om bundna och fria aktier finns i 12 kap.*
Svensk medborgare som förvärvat aktier i ett bankaktiebolag och som därefter förlorat sitt svenska medborgarskap samt den som förvärvat aktier på annat sätt än genom teckning eller överlåtelse är inte heller förhindrad att, om aktiekapitalet ökas genom fondemission eller nyemission, med stöd av den med dessa aktier förenade företrädesrätten förvärva ytterligare aktier.	
Förvärv av aktier, som skett i strid med första eller andra stycket, är ogiltigt.	

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

I bolagsordningen kan bestämmas att den som är kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. utan hinder av 3 § får förvärva andra aktier än som där avses. Sådant förvärv får ske endast efter tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall lämnas om förvärvet inte strider mot 2 a och 2 b §§ och om efter förvärvet högst tjugo procent av bankens aktiekapital och motsvarande högst tio procent av röstetalet för samtliga aktier i banken kommer att innehas av ett eller flera kontrollsubjekt. Tillståndet får förenas med villkor.

Första stycket gäller inte aktier i ett bankaktiebolag som är bildat av utländskt bankföretag. Beträffande sådant bolag gäller i stället att aktier i bolaget får förvärvas endast av utländskt bankföretag som fått regeringens tillstånd till förvärvet.

Har någon som inte är kontrollsubjekt förvärvat aktier och blir han kontrollsubjekt efter förvärvet skall han ha tillstånd enligt första stycket för att få behålla aktierna. Detsamma gäller kontrollsubjekt som förvärvat aktier på annat sätt än genom teckning och överlåtelse.

Tillstånd enligt tredje stycket skall sökas av ägaren inom tre månader från det denne blev kontrollsubjekt eller, om tillståndspliktigt förvärv skett på annat sätt än genom teckning och överlåtelse, från förvärvet. Om tillstånd inte söks inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller om tillstånd vägras, skall han föreläggas att avyttra aktierna enligt vad som föreskrivs i 3 b §.

Förvärv av aktier, som skett i strid med första och andra styckena, är ogiltligt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 b § *Om förvärv av aktier i ett bankaktiebolag skett i strid med 2 a § skall, om dispens inte meddelats enligt 2 b §, bankinspektionen förelägga förvärvaren att avyttra aktierna inom sex månader eller den längre tid som inspektionen bestämmer.* *Föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.*
	4 §
Aktiebrev skall ställas till viss man. Det får lämnas ut endast till sådan aktieägare som är införd i aktieboken och först när den eller de aktier brevet lyder på har betalts. Vidare fordras	
1. att bankaktiebolaget har registrerats, om aktien har tecknats vid bolagets bildande,	
2. att nyemission eller fondemission har registrerats, om aktien tillkommit på grund av emissionen, eller	
3. att registrering har skett enligt 5 kap. 14 §, om aktien har tillkommit på grund av utbyte eller nyteckning enligt 5 kap.	
Aktiebrev skall undertecknas av styrelsen. Namnteckningarna får återges genom tryckning eller på något annat liknande sätt. Brevet skall ange bolagets firma, ordningsnummer på den eller de aktier varpå brevet lyder, aktiens nominella belopp och dagen för utfärdandet. Varje aktiebrev skall ange den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 §. Kan, när aktiebrevet ges ut, aktier av olika slag finnas enligt bolagsordningen, skall aktieslaget anges i brevet. Om bolagsordningen innehåller förbehåll enligt 1 § fjärde stycket, 8 § eller 6 kap. 8 § skall detta tydligt anges i brevet på sådan aktie som avses med förbehållet. Uppgiften kan ges i förkortad form. Förkortningsformerna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.	Aktiebrev skall undertecknas av styrelsen. Namnteckningarna får återges genom tryckning eller på något annat liknande sätt. Brevet skall ange bolagets firma, ordningsnummer på den eller de aktier varpå brevet lyder, aktiens nominella belopp och dagen för utfärdandet. Varje aktiebrev skall ange den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 § *första stycket.* Kan, när aktiebrevet ges ut, aktier av olika slag finnas enligt bolagsordningen, skall aktieslaget anges i brevet. Om bolagsordningen innehåller förbehåll enligt 1 § fjärde stycket, *3 § andra stycket,* 8 § eller 6 kap. 8 § skall detta tydligt anges i brevet på sådan aktie som avses med förbehållet. Uppgiften kan ges i förkortad form. Förkortningsformerna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.
När utbetalning görs vid inlösen av en aktie eller vid minskning av dess nominella belopp eller vid skifte av bolagets tillgångar, skall aktiebrevet förses med påskrift om utbetalningen. Har utan återbetalning en aktie dragits in eller det nominella beloppet ändrats, skall så snart som möjligt en påskrift om detta göras på aktiebrevet.	

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Ett aktiebrev, som i samband med dödning eller vid utbyte ges ut i stället för ett annat, skall innehålla uppgift om detta. Byts ett aktiebrev ut mot ett eller flera andra aktiebrev skall det äldre aktiebrevet och de därtill hörande kupongarken makuleras på betryggande sätt.

Emissionsbevis samt de skuldebrev och optionsbevis som avses i 5 kap. skall undertecknas på det sätt som anges i andra stycket.

11 §

Har aktier i ett avstämningsbolag lämnats till förvaltning hos en bank eller fondkommissionär, som är auktoriserad som förvaltare av aktier, kan, i stället för aktieägaren, banken eller fondkommissionären föras in i aktiebrevet och i aktieboken.

Har aktier i ett avstämningsbolag lämnats till förvaltning hos en bank eller fondkommissionär, som är auktoriserad som förvaltare av aktier, kan, i stället för aktieägaren, banken eller fondkommissionären föras in i aktiebrevet och i aktieboken. *Är aktier i avstämningsbolag föremål för handel vid utländsk fondbörs, kan, efter särskilt tillstånd, i bolagets aktiebrev och aktiebok, i stället för aktieägare som är bosatt utomlands, införas den som fått uppdrag att i utlandet förvalta hans aktier .*

I aktiebrevet och i aktieboken skall anmärkas att aktien innehas för annans räkning. Detsamma gäller emissionsbevis som utfärdas på grund av förvaltarregistrerad aktie och som är ställt till viss man. Beträffande förvaltaren antecknas i aktieboken samma uppgifter som enligt 10 § skall föras in om aktieägaren.

För rätt till registrering som förvaltare krävs, utöver vad som sägs i första stycket, att förvaltaren uppfyller de villkor som gäller för införande av ägaren i aktieboken. Om auktorisation, förvaltares åligganden samt skyldighet för bolaget och värdepapperscentralen att för var och en hålla tillgänglig en sammanställning av uppgifter från förvaltare om de aktieägare som har mer än femhundra aktier i bolaget registrerade i förvaltarens namn, finns bestämmelser i lagen (1987:623) om förenklad aktiehantering.

19 §

Den som har förvärvat aktier i ett bankaktiebolag i sådan omfattning att hans innehav överstiger två procent av samtliga aktier i bankbolaget är skyldig att anmäla förvärvet till bankinspektionen.

Det åligger aktieägare att lämna de upplysningar till bankinspektionen som denna finner vara av betydelse för bedömningen huruvida väsentlig ekonomisk intressegemenskap föreligger mellan en eller flera aktieägare.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 kap. Ökning av aktiekapitalet genom nyemission eller fondemission.

6 §

Beslutet om nyemission skall ange

1. det belopp eller det högsta belopp, varmed aktiekapitalet skall kunna ökas, eller det lägsta och högsta beloppet för ökningen,
2. det aktieslag vartill de nya aktierna skall höra, i de fall aktier av olika slag finns eller kan utges,
3. den rätt till utdelning som tillkommer de nya aktierna samt det räkenskapsår för vilket rätten till utdelning inträder,
4. den företrädesrätt att teckna aktier som aktieägarna eller andra har eller vem som annars får teckna aktier,
5. den tid inom vilken aktier kan tecknas, när ett visst belopp eller ett lägsta belopp har fastställts för aktiekapitalets ökning,
6. den tid, inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt,
7. den tid inom vilken tecknade aktier skall betalas,
8. den beräkningsgrund, enligt vilken vid överteckning de aktier som inte har tecknats med företrädesrätt skall fördelas, om det inte föreskrivs att fördelningen skall bestämmas av styrelsen, samt
9. aktiernas mominella belopp och det belopp som skall betalas för varje tecknad aktie.

Den tid inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt enligt första stycket 6 får inte vara kortare än en månad. Tiden räknas från

1. det att kungörelse enligt 8 § skedde,
2. emissionsbeslutet, om samtliga aktieägare har varit företrädda vid den bolagsstämma som har fattat beslutet, eller
3. avstämningsdagen, när det gäller avstämningsbolag.

Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket eller 6 kap. 8 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. I emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 kap. 3 §.	Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket, *3 § andra stycket* eller 6 kap. 8 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. I emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 kap. 3 § *första stycket.*

Om aktieägare skall ha företrädesrätt att delta i emissionen gäller för avstämningsbolag att avstämningsdagen skall anges i emissionsbeslutet. Avstämningsdagen får inte sättas tidigare än tre veckor från det att kungörelse enligt 8 § skedde.

Om de kuponger som hör till aktiebreven skall användas som emissionsbevis, skall detta anges i beslutet.

5 kap. Konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning m.m.

4 §

Beslutet om emission skall ange

1. emissionens belopp eller det högsta beloppet eller det lägsta och högsta beloppet för emissionen,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2. den företrädesrätt att delta i emissionen som tillkommer aktieägare eller någon annan eller vem som annars får delta i emissionen,

3. den tid inom vilken teckning av skuldebrev kan ske, när ett visst belopp eller ett lägsta belopp har bestämts för emissionen,

4. den tid inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt till teckning,

5. skuldebrevens nominella belopp, emissionskursen och räntefoten,

6. den tid inom vilken tecknade skuldebrev skall betalas samt den beräkningsgrund, enligt vilken vid överteckning de skuldebrev som inte tecknats med företrädesrätt skall fördelas, om det inte föreskrivs att fördelningen skall bestämmas av styrelsen,

7. tiden och villkoren för utbytet eller nyteckningen,

8. den rätt som skall tillkomma borgenären eller innehavaren av optionsbevis för den händelse aktiekapitalet före utbytet eller nyteckningen ökas eller sätts ned eller nya konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning ges ut eller bolaget upplöses eller upphör genom fusion,

9. det belopp, varmed aktiekapitalet skall kunna ökas genom utbyte eller nyteckning,

10. det aktieslag vartill de nya aktierna skall höra, i de fall aktier av olika slag finns eller kan utges, samt

11. den rätt till utdelning som tillkommer de nya aktierna samt det räkenskapsår för vilket rätten till utdelning inträder.

Den tid inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt enligt första stycket 4 får inte vara kortare än en månad. Tiden räknas från

1. det kungörelse enligt 6 § första stycket första meningen skedde,
2. beslutet, när det gäller sådana fall som avses i 6 § fjärde stycket, eller
3. avstämningsdagen, när det gäller avstämningsbolag.

Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket eller 6 kap. 8 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. I emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 kap. 3 §.	Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket, *3 § andra stycket* eller 6 kap. 8 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. I emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 3 kap. 3 § *första stycket.*

Om en aktieägare skall ha företrädesrätt att delta i emissionen, gäller för avstämningsbolag att avstämningsdagen skall anges i emissionsbeslutet. Avstämningsdagen får inte sättas tidigare än tre veckor från det kungörelse enligt 6 § första stycket första meningen skedde.

Om ett skuldebrev skall bli föremål för handel vid Stockholms fondbörs, kan det i emissionsbeslutet tas upp ett bemyndigande för styrelsen eller den som styrelsen inom sig förordnar att innan teckning påbörjas bestämma emissionens belopp, emissionskursen, räntefoten och villkoren för utbyte eller nyteckning. I fråga om avstämningsbolag skall dock nämnda villkor bestämmas senast på avstämningsdagen, om aktieägarna skall ha företrädesrätt att delta i emissionen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap. Bankaktiebolagets ledning	
9 §	
Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i banken får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankaktiebolagets styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan.	Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i banken *samt ordförande eller vice ordförande i styrelsen, om denne fullgör även annat arbete för banken i icke oväsentlig omfattning,* får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankaktiebolagets styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan. *Första stycket gäller inte för sådant företag som ingår i samma koncern som banken.*
8 kap. Bolagsstämma	
3 §	
Ingen kan rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än en *femtedel* av de aktier som företräds på stämman, *om inte något annat följer av bolagsordningen.*	Ingen kan rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än en *tiondel eller, om bankens eget kapital överstiger en miljard kronor, en tjugondel* av de aktier som företräds på stämman. *Första stycket gäller inte bank som är dotterföretag i en koncern. I sådant fall gäller bestämmelsen i stället moderföretaget i koncernen.* *Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller inte* *1. statens och svensk banks aktieinnehav,* *2. aktier som innehas av bransch- eller centralorganisation för banker, samt* *3. utländskt bankföretags innehav av aktier i bankföretag som är bildat av utländsk bank.*
En aktieägare får inte själv eller genom ombud rösta i fråga om 1. talan mot honom, 2. hans befrielse från skadeståndsansvar eller annan förpliktelse gentemot bolaget, eller	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3. talan eller befrielse som avses i 1 eller 2 beträffande annan, om aktieägaren i frågan har ett väsentligt intresse som kan strida mot bolagets.	
Bestämmelserna i första och *andra* styckena om aktieägare gäller även ombud för aktieägare.	Bestämmelserna i första och *fjärde* styckena om aktieägare gäller även ombud för aktieägare.
Om två eller flera styrelser i allmänna pensionsfonden förvaltar aktier i ett visst bankaktiebolag, anses varje styrelse för sig som aktieägare vid tillämpning av första och *tredje* styckena.	Om två eller flera styrelser i allmänna pensionsfonden förvaltar aktier i ett visst bankaktiebolag, anses varje styrelse för sig som aktieägare vid tillämpning av första och *femte* styckena.
	12 kap. Bundna och fria aktier i bankaktiebolag
	1 §
	Av 3 kap. 3 § andra stycket och 3 a § framgår att det i bolagsordningen kan intas förbehåll att aktier i bolaget får förvärvas av den som är kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Aktier som avses i 3 kap. 3 § andra stycket kallas fria aktier. Övriga aktier i bolaget kallas bundna aktier.
	På den konstituerande stämman kan ändring av bolagsordningen i fråga om förbehåll enligt första stycket inte ske utan samtycke av de aktietecknare som berörs av ändringen.
	Har en aktieägare, som enligt förbehåll inte genom teckning eller överlåtelse får förvärva bundna aktier, på något annat sätt förvärvat en sådan aktie, hindrar förbehållet honom inte att vid ökning av aktiekapitalet utöva den företrädesrätt till nya bundna aktier som är förenad med aktier enligt denna lag eller den vid förvärvet gällande bolagsordningen.
	2 §
	En aktietecknare med rätt att förvärva endast fria aktier skall ange att hans teckning avser fria aktier. Andra aktietecknare skall om det belopp som skall inbetalas för aktierna be-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

stäms högre för fria aktier än för bundna vid sin teckning ange det högsta antalet fria aktier som de är beredda att förvärva.

Den företrädesrätt som vid ökning av aktiekapitalet är förenad med fria aktier skall avse nya fria aktier.

Vid ökning eller nedsättning av aktiekapitalet får förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier inte ändras i strid med förbehållet. Om på grund av detta vid nyemission hela antalet fria aktier, som har tecknats med företrädesrätt, inte kan ges ut, skall de fria aktierna fördelas mellan tecknarna i förhållande till det tecknade antalet och, i den mån detta inte kan ske, genom lottning. Om flera nya fria aktier ges ut än som tecknats med företrädesrätt, skall överskottet på samma sätt fördelas bland dem som tecknat med företrädesrätt på grund av bundna aktier, i den mån det kan ske utan rubbning av förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier.

3 §

Vid emission enligt 5 kap. skall iakttas att förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier inte ändras i strid med förbehållet, om den i emissionsvillkoren medgivna utbytes- eller teckningsrätten skulle helt utnyttjas.

Emissionskursen, utbyteskursen eller kursen vid nyteckning får bestämmas högre i fråga om skuldebrev där utbytes- eller teckningsrätten avser fri aktie än i fråga om annat skuldebrev.

Vid utbyte eller nyteckning utfärdas bundna och fria aktier i enlighet med vad som anges i skuldebrevet eller optionsbeviset. Den som endast har rätt att förvärva fri aktie får inte tilldelas bunden aktie.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I varje aktiebrev eller interimsbevis skall anges om aktien är bunden eller fri.

I emissionsbevis skall anges om rätten till ny aktie tillkommer aktieägare på grund av bunden eller fri aktie. I konvertibelt skuldebrev, i skuldebrev förenat med optionsrätt till nyteckning och i optionsbevis skall anges om utbytes- eller teckningsrätten avser bunden eller fri aktie.

I aktieboken skall för varje aktie anmärkas om den är bunden eller fri.

5 §

Om antalet fria aktier har kommit att överstiga det enligt förbehållet medgivna antalet sedan aktier av ett visst slag omvandlats till aktier av ett annat slag eller genom att bundna aktier blivit ogiltiga eller i samband med nedsättning av aktiekapitalet har blivit inlösta eller indragna, skall bolaget inom tre månader därefter för registrering anmäla och visa att det tillåtna förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier återställts. Om detta inte görs skall bankinspektionen förelägga bolaget att inom en månad inkomma med anmälan samt bevis. Om inte bolaget rättar sig efter föreläggandet, skall inspektionen göra anmälan till rätten för bolagets försättande i likvidation och underrätta bolaget om detta.

6 §

Om antalet fria aktier efter registrering kommit att överstiga det enligt förbehållet medgivna antalet sedan tiden för utbyte eller nyteckning enligt 5 kap. utgått, skall bankinspektionen förelägga bolaget att inom sex månader för registrering anmäla och visa att det tillåtna förhål-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

landet mellan antalet bundna och antalet fria aktier återställts. Om inte bolaget rättar sig efter föreläggandet, skall inspektionen göra anmälan till rätten för bolagets försättande i likvidation och underrätta bolaget om detta.

Har bolaget mottagit föreläggande som avses i första stycket, får styrelsen inom ramen för bolagsordningens bestämmelser om aktiekapitalets storlek besluta om sådan ökning av aktiekapitalet genom utgivande av nya bundna aktier mot betalning i pengar som behövs för att det tillåtna förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier skall återställas. Styrelsen får därvid besluta om avvikelse från den företrädesrätt till teckning av nya aktier som annars tillkommer förutvarande aktieägare. Full betalning för aktierna skall erläggas inom sådan tid att den i första stycket angivna tidsfristen kan iakttas. När full betalning erlagts, skall styrelsen anmäla nyemissionen för registrering.

Överstiger tiden för utbyte eller nyteckning tre år, skall bankinspektionen efter utgången av varje treårsperiod under nämnda tid iaktta vad i första stycket sägs. Bestämmelserna i andra stycket skall därvid äga motsvarande tillämpning.

7 §

Bolagsstämmobeslut, som innebär att förbehåll enligt 3 kap. 3 § andra stycket eller 3 a § tas in i bolagsordningen, fattas enligt 8 kap. 13 § första stycket. Sedan beslutet har registrerats, skall styrelsen genast verkställa detta.

Om fördelning på fria och bundna aktier enligt förbehållet inte kan ske genom emission av nya aktier eller eljest genom överenskommelse skall styrelsen inför notarius publicus bestämma vilka aktier som skall vara

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

fria och vilka som skall vara bundna. Tillhör därvid en aktie när registreringen av bolagsstämmobeslutet kungörs någon som på grund av förbehållet inte får förvärva bundna aktier, är aktien fri, om ägaren inte genom överlåtelse har förvärvat den med vetskap om beslutet. Har ägarna av övriga aktier inte kommit överens om något annat, skall det genom lottning bestämmas vilka övriga aktier som skall vara fria. En skriftlig redogörelse för vad som sålunda bestämts skall upprättas och bestyrkas av notarius publicus.

Styrelsen skall genast, genom anmaning till aktieägarna på det sätt som föreskrivs i 8 kap. 8 § andra stycket när det gäller kallelse till bolagsstämma, infordra breven på de aktier som skall vara bundna. Styrelsen skall se till att det på dessa aktiebrev görs en anteckning om att aktierna är bundna. Vidare skall styrelsen se till att det i aktieboken för varje aktie anmärks om aktien är bunden eller fri. Om den aktieägare som senast antecknats i aktieboken på grund av förbehållet inte kan förvärva bundna aktier, får anteckningen på brevet inte göras utan att det i aktieboken införs en sådan ägare till aktien som får förvärva bundna aktier utan hinder av förbehållet.

8 §

Inom ett år efter att ett beslut har fattats om att ta in förbehåll enligt 3 kap. 3 § andra stycket eller 3 a § i bolagsordningen eller talan om klander av beslutet genom lagakraftvunnen dom har ogillats, skall det för registrering anmälas att beslutet har verkställts. Om en sådan anmälan inte har gjorts inom den föreskrivna tiden eller om bankinspektionen genom lagakraftägande beslut har avskrivit en sådan anmälan eller vägrat registrering, skall inspektionen för-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	klara att frågan om ändring av bolagsordningen har fallit.
	Innan registrering har skett på grund av anmälan enligt första stycket, kan bolagsstämman i den ordning som anges i 8 kap. 12 § första stycket första meningen besluta att frågan om att ta in förbehållet i bolagsordningen skall falla. Beslutet skall genast anmälas för registrering.
	9 §
	På en bunden aktie får utdelning inte äga rum innan det i aktiebrevet eller interimsbeviset har angivits att aktien är bunden.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.
2. Den som vid tiden för lagens ikraftträdande innehar aktier utöver vad som är tillåtet enligt 3 kap. 2 a § äger dock behålla dessa under en övergångsperiod, dock längst till den 1 januari 1995.

5 Förslag till Lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om sparbankslagen (1987:619)
dels att 3 kap. 8 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att 5 kap. 1-27 §§, 29-30 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att 5 kap. 5 § skall betecknas 5 kap. 28 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap. Sparbankens ledning	
	8 §
Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i sparbanken får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankens styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan.	Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i sparbanken *samt ordförande eller vice ordförande i styrelsen, om denne fullgör även annat arbete för banken i icke oväsentlig omfattning,* får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankens styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan. *Första stycket gäller inte för sådant företag som ingår i samma koncern som banken.*
5 Kap. Fonder och vinstdisposition m.m.	
	Allmänna bestämmelser angående tillskott till garantifond
	1 §
Om det är påkallat för att upprätthålla en sparbanks verksamhet, får sparbanksstämman besluta att bilda en garantifond genom bidrag av huvudmän eller andra. *För att vara bindande skall teckning av bidrag till garantifonden ske på en teckningslista. På denna skall anges om ränta skall utgå och i så fall hur den skall beräknas. Vidare*	*Kapital får tillskjutas sparbank genom särskilda insatser till garantifond (garantifondsinsatser). Garantifondsinsatser får tillskjutas med sammanlagt högst så stort belopp som svarar mot halva reservfondens storlek. För varje tillskott till garantifond skall sparbanken utfärda ett garantifondsbevis.* *Innehavare av garantifondsbevis*

Nuvarande lydelse

skall avskrifter av sparbankens senaste balansräkning och revisorernas yttrande över denna fogas till teckningslistan.

Garantifonden får *återbetalas* endast om det kan ske med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. *9 och* 10 §§ bankrörelselagen (1987:617). I övrigt skall beträffande återbetalningen gälla vad som *bestämts vid garantifondens bildande.*

Föreslagen lydelse

erhåller avkastning efter beslut av sparbanksstämman.

Skall garantifond kunna nedsättas genom inlösen av garantifondsbevis skall förbehåll härom intas i reglementet enligt 24 §.

Garantifondsbevis får *inlösas* endast om det kan ske med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. *8-10* §§ bankrörelselagen (1987:617). I övrigt skall beträffande återbetalningen gälla vad som *beslutats enligt förbehåll i reglementet.*

2 §

Beslut om tillskott till garantifond fattas av sparbanksstämman.

Tillskott till garantifond skall betalas med pengar. Betalningen för garantifondsbevis får inte understiga det belopp på vilket beviset lyder.

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

3 §

I reglementet kan tas in föreskrifter om begränsningar i fråga om vem som har rätt att göra tillskott till garantifond eller genom överlåtelse förvärva de rättigheter som är förenade med garantifondsbevis. För redan gjorda tillskott får inte införas strängare begränsningar än vad som gällde när tillskottet gjordes.

Förvärv av garantifondsbevis i strid mot föreskrift som avses i första stycket är ogiltigt.

4 §

Förslag till beslut om tillskott skall sändas till huvudmännen minst en vecka före den sparbanksstämma vid vilken beslut skall fattas. Förslaget skall läggas fram på stämman. Om årsredovisningen inte skall behand-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	las på sparbanksstämman skall även följande handlingar hållas tillgängliga och läggas fram på stämman: *1. avskrift av den senaste årsredovisningen försedd med anteckning om sparbankstämmans beslut rörande sparbankens vinst eller förlust samt avskrift av revisionsberättelsen för det år årsredovisningen avser,* *2. en av styrelsen undertecknad redogörelse för händelser av väsentlig betydelse för sparbankens ställning vilka inträffat efter årsredovisningens avgivande, och* *3. ett av revisorerna avgivet yttrande över redogörelsen.*
	5 § *Beslut om tillskott till garantifond skall ange* *1. det högsta belopp varmed tillskott till garantifond kan ske,* *2. den tid inom vilken teckning av garantifondsbevis kan ske,* *3. den tid inom vilken tecknade garantifondsbevis skall betalas,* *4. den beräkningsgrund, enligt vilken vid överteckning garantifondsbevis skall fördelas, om inte föreskrift meddelas att fördelningen skall bestämmas av styrelsen, samt* *5. garantifondsbevisens nominella belopp och det belopp som skall betalas för varje tecknat garantifondsbevis.* *Sparbanksstämman kan uppdra åt styrelsen att fatta beslut i de hänseenden som anges i första stycket 2-3 och 5.* *Om föreskrift som avses i 3 § första stycket skall gälla för garantifondsbevisen, skall erinran därom intas i emissionsbeslutet.*
	6 § *Beslut om utfärdande av garantifondsbevis eller en redogörelse för det väsentliga innehållet i beslutet*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och den eller de ortstidningar styrelsen bestämmer.

7 §

För att vara bindande skall teckning av garantifondsbevis ske på teckningslista som innehåller beslutet om utfärdande av garantifondsbevis. Avskrift av de enligt 4 § framlagda handlingarna skall vara fogade till teckningslistan eller hållas tillgängliga på plats som anges i listan.

Skall garantifondsbevisen kunna inlösas får teckning inte ske förrän förbehåll enligt 24 § registrerats.

Om teckningen har skett i strid mot denna paragraf eller om ett garantifondsbevis har tecknats med villkor som inte stämmer överens med de i emissionsbeslutet angivna villkoren, är teckningen av garantifondsbevis ogiltig, under förutsättning att ogiltigheten har anmälts hos bankinspektionen innan anmälan enligt 12 § har registrerats.

8 §

När teckningen avslutats skall styrelsen besluta om tilldelning av garantifondsbevis till dem som tecknat sig härför. Anses därvid att teckning av garantifondsbevisen är ogiltig, skall den som tecknat sig för beviset genast underrättas härom. Garantifondsbevisen skall genom styrelsens försorg genast upptas i den i 22 § angivna förteckningen.

9 §

Kvittning av skuld på grund av teckning mot fordran hos sparbanken får inte ske.

Sparbanken kan inte överlåta eller pantsätta fordran på tecknat belopp avseende garantifondsbevis.

Den som genom överlåtelse har

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	förvärvat garantifondsbevis som inte är helt betalat är tillsammans med överlåtaren ansvarig för betalningen, sedan han anmält sitt namn för införande i den i 22 § angivna förteckningen.
	10 §
	Om garantifondsbevis inte betalas i rätt tid, kan styrelsen en månad efter betalningsanmaning förklara beviset förverkat för den betalningsskyldige. Anmaningen skall innehålla meddelande att garantifondsbeviset kan förklaras förverkat. Anmaningen skall ske genom avsändande av rekommenderat brev, om den betalningsskyldiges adress är angiven vid teckningen eller annars anmäld till sparbanken, och i annat fall genom kungörelse i den eller de ortstidningar som styrelsen bestämmer.
	Styrelsen kan innan förverkat garantifondsbevis blivit ogiltigt låta annan överta beviset och betalningsansvaret för det tecknade beloppet.
	Om ett garantifondsbevis förklarats förverkat och inte övertagits av någon annan som erlagt full betalning, skall den, för vilken beviset förverkats, gentemot sparbanken svara för en femtedel av full betalning för beviset.
	11 §
	Beslut om tillskott till garantifond skall anmälas för registrering inom sex månader efter beslutet. Hinder mot registrering föreligger om inte hälften av det sammanlagda belopp, som skall betalas för de tecknade och tilldelade garantifondsbevisen, har inbetalats och om inte yttrande företes från auktoriserad revisor av vilket framgår att detta har iakttagits.
	Har anmälan om registrering av beslutet inte gjorts inom den i första stycket angivna tiden eller har regi-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

streringsmyndigheten genom lagakraftägande beslut avskrivit sådan anmälan eller vägrat registrering är beslutet om tillskott till garantifond förfallet.

Garantifond skall inte anses bildad eller ökad förrän registrering skett. Garantifondsbevis som förklarats förverkade och inte övertagits av annan blir därmed ogiltiga. De utfärdade garantifondsbevisen medför rätt till avkastning enligt vad därom bestämts i beslutet om tillskott till garantifond. Beslutet får dock inte innebära att sådan rätt inträder senare än för räkenskapsåret efter det år under vilket garantifondsbevisen skall ha slutligt betalats.

12 §

De garantifondsbevis som har tecknats vid en emission skall vara helt betalda inom sex månader från registreringen av emissionen. Senast en månad efter utgången av denna tid skall sparbanken för registrering anmäla hur många av de i det registrerade tillskottet till garantifond ingående garantifondsbevisen som har blivit helt betalda. Anmälningen skall bestyrkas av en auktoriserad revisor.

Om det inte enligt första stycket har anmälts att garantifondsbevisen har helt betalats, skall bankinspektionen, efter sparbankens hörande, registrera att garantifonden har satts ned med det sammanlagda nominella beloppet av ej betalda garantifondsbevis. De garantifondsbevis som inte har betalats blir ogiltiga när nedsättningen har registrerats.

Emissionsprospekt för tillskott till garantifond

13 §

När en sparbank till en vidare krets riktar en inbjudan att förvärva

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	garantifondsbevis i sparbanken, skall styrelsen upprätta en särskild redogörelse för sparbankens förhållanden (emissionprospekt) enligt 14-18 §§. Emissionsprospekt skall dock upprättas endast om summan av de belopp som till följd av inbjudan kan komma att betalas uppgår till minst en miljon kronor.
	14 §
	Emissionsprospektet skall innehålla
	1. balansräkningar avseende utgången av de tre senaste räkenskapsåren, för vilka årsredovisning och revisionberättelse har avgivits,
	2. resultaträkningar för dessa tre räkenskapsår, och
	3. ett sammandrag av de uppgifter som det ålegat sparbanken att ta in i förvaltningsberättelserna för de tre räkenskapsåren.
	Fyller handlingarna inte de krav som framgår av bestämmelserna i 4 kap. 9 § fjärde stycket bankrörelselagen (1987:617) skall de fullständigas i enlighet med dessa bestämmelser.
	Bestämmelserna i 4 kap. 2 § första stycket andra meningen bankrörelselagen skall tillämpas på emissionsprospektet.
	Till redovisningen för de tre senaste räkenskapsåren enligt första stycket skall uppgifter lämnas om utvecklingen av in- och utlåning samt likviditet.
	Om sparbanken är moderföretag, skall sparbanken i emissionsprospektet ta in koncernresultaträkningarna för de tre senaste räkenskapsåren. När redovisningshandlingarna och andra uppgifter för en koncern tas in i prospektet får de uppgifter för sparbanken som svarar mot uppgifter i dessa handlingar utelämnas i den mån de kan anses sakna väsentlig betydelse för bedömningen av sparbankens garantifondsbevis. Dock får sparbankens resultaträk-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	ning och balansräkning för det senaste räkenskapsåret enligt första stycket inte utelämnas.
	15 §
	Upplysning skall lämnas i emissionsprospektet om sådana förhållanden och händelser som hänför sig till tiden efter den period, som omfattas av de i 14 § angivna handlingarna, och som är viktiga för bedömningen av sparbankens verksamhetsresultat och ställning eller i övrigt är av väsentlig betydelse för sparbanken.
	Om emissionsprospektet läggs fram senare än åtta månader efter utgången av det senaste räkenskapsår, för vilken årsredovisning och revisionsberättelse har avgetts, skall prospektet innehålla uppgifter motsvarande delårsrapport enligt 4 kap. 13 och 14 §§ bankrörelselagen (1987:617). Dessa uppgifter skall avse tiden från utgången av nämnda räkenskapsår till en dag ej tidigare än tre månader före emissionsprospektets tillhandahållande.
	16 §
	I emissionsprospektet skall följande uppgifter lämnas, nämligen
	1. en kortfattad historik över sparbanken och dess verksamhet,
	2. en redogörelse för sparbankens och om det finns dotterföretag, koncernens verksamhet, samt för sparbankens del uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rörelsens karaktär och utveckling,
	3. en redogörelse för kapitaltäckningen enligt 2 kap. 8-10 §§ bankrörelselagen (1987:617) och dess betydelse för sparbanken, samt
	4. uppgifter om sparbankens styrelseledamöter, revisorer samt anställda och delegater i ledande ställning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Uppgifterna i emissionsprospektet enligt 14 §, 15 § första stycket samt 16 § skall granskas av sparbankens revisorer. Deras berättelse över granskningen skall tas in i emissionsprospektet.

18 §

Emissionsprospektet skall tillhandahållas på de platser där teckning eller inköpsanmälan tas emot senast tre dagar före den dag då teckning eller inköp tidigast kan ske. Vid tidens bestämmande skall inte söndagar, andra allmänna helgdagar, lördagar, midsommarafton, julafton och nyårsafton räknas in.

Garantifondsbevis samt förteckning däröver m. m.

19 §

För varje garantifondsinsats skall sparbanken utfärda ett garantifondsbevis. Det får lämnas ut endast till den som är införd i förteckning, angiven i 22 §, och först när beviset betalats samt tillskottet till garantifonden registrerats.

20 §

Garantifondsbevis skall ställas till viss man, till innehavaren eller till viss man eller order och innehålla uppgift om

1. sparbankens firma,

2. ordningsnummer eller annan beteckning för beviset,

3. bevisets nominella belopp,

4. dagen för utfärdandet,

5. den rätt till avkastning som beviset medför,

6. det sätt på vilket avkastning skall betalas,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7. föreskrifter som avses i 3 § första stycket samt erinran enligt 3 § andra stycket, samt

8. förbehåll enligt 24 § om inlösen av garantifondsbevis.

Garantifondsbeviset skall undertecknas av sparbanken. Styrelseledamöters eller firmatecknares namnteckning får återges genom tryckning eller på liknande sätt.

När utbetalning görs vid inlösen av garantifondsbevis skall detta förses med påskrift om utbetalningen.

Ett garantifondsbevis som i samband med dödning ges ut i stället för ett annat, skall innehålla uppgift om detta.

21 §

I fråga om garantifondsbevis gäller, om ej annat följer av denna lag, i tillämpliga delar vad som föreskrivs i lagen (1936:81) om skuldebrev. Härvid jämställs bevis som har ställts till viss man med enkelt skuldebrev och bevis till innehavaren eller till viss man eller order med löpande skuldebrev. Den som innehar garantifondsbevis ställt till viss man eller order och som enligt sparbankens påskrift på beviset är ägare till garantifondsbeviset är likställd med den som enligt 13 § andra stycket samma lag förmodas äga rätt att göra skuldebrevet gällande. Påskrift på beviset skall göras endast om innehavaren styrkt sitt förvärv av garantifondsbeviset.

22 §

Styrelsen skall föra en förteckning över samtliga garantifondsbevis. Denna kan bestå av betryggande lösblads- eller kortsystem eller föras med automatisk databehandling eller på annat liknande sätt. Förteckningen skall innehålla uppgift om storleken på varje garantifondsbevis, om tidpunkten för varje insats och om

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

den rätt till avkastning som insatsen medför. Förteckningen skall hållas tillgänglig för var och en som vill ta del av den.

23 §

Ingår garantifondsbevis i en aktiefond enligt aktiefondslagen (1974:931), skall i stället för fondandelsägarna det fondbolag som förvaltar fonden samt fondens beteckning föras in i garantifondsbeviset och i förteckningen.

Nedsättning av garantifond

24 §

Skall garantifond kunna nedsättas genom inlösen av garantifondsbevis skall i reglementet intas förbehåll härom. Förbehållet skall ange ordningen för inlösningen och inlösningsbeloppet eller grunderna för dess beräkning.

Ändras förbehållet i reglementet om inlösen av garantifondsbevis får det ändrade förbehållet avse endast garantifondsbevis som tecknas efter det att ändringen registrerats.

När det enligt förbehållet har blivit bestämt att vissa garantifondsbevis skall lösas in, skall det genast anmälas för registrering att garantifonden sätts ned med sammanlagda nominella beloppet av dessa garantifondsbevis. När registreringen har skett är garantifonden nedsatt.

Vinstdisposition samt övriga bestämmelser om fonder

2 §

Sparbankens vinst skall, i den mån grundfonden eller *en eventuell garantifond* gått förlorad, i första hand användas för att uppbringa

25 §

Sparbankens vinst skall, i den mån grundfonden eller *om en garantifond bildats, denna* gått förlorad, i första hand användas för att

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
fonden till det belopp den skall uppgå.	uppbringa *sådan fond* till det belopp, *vartill* den skall uppgå.

Den del av vinsten som inte tas i anspråk för det i första stycket nämnda ändamålet skall avsättas till en reservfond.

Utan hinder av andra stycket får sparbanksstämman besluta om gåvor till allmännyttiga eller därmed jämförliga ändamål, om det med hänsyn till ändamålet, sparbankens ställning och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt. Styrelsen får för sådana ändamål endast använda tillgångar som med hänsyn till sparbankens ställning är av ringa betydelse.

3 §	*26 §*
Finns det i reglementet ett förbehåll om återbäring av grundfonden eller del därav, får sådan återbäring inte ske om inte reservfonden uppgår till belopp som motsvarar tio gånger grundfonden. Inte heller får återbäring ske, så länge garantifond, där sådan bildats, inte återbetalts eller om sparbanken till följd av återbäringen inte skulle kunna uppfylla det i 2 kap. *9 och* 10 §§ bankrörelselagen (1987:617) föreskrivna kravet på egna fonder.	Finns det i reglementet ett förbehåll om återbäring av grundfonden eller del därav, får sådan återbäring inte ske om inte reservfonden uppgår till belopp som motsvarar tio gånger grundfonden. Inte heller får återbäring ske, så länge garantifond, där sådan bildats, inte återbetalts eller om sparbanken till följd av återbäringen inte skulle kunna uppfylla det i 2 kap. *8*–10 §§ bankrörelselagen (1987:617) föreskrivna kravet på egna fonder.
4 §	*27 §*
Utfäst ränta på grundfonden eller garantifonden skall inte betalas ut, om till följd av detta vinsten på rörelsen inte skulle räcka till att få upp grundfonden eller garantifonden till det i *2 §* första stycket angivna beloppet. *Räntan* på garantifonden skall inte heller betalas ut, om genom utbetalningen en sådan förlust skulle uppkomma på rörelsen, att sparbanken inte skulle kunna uppfylla det i 2 kap. *9 och* 10 §§ bankrörelselagen (1987:617) föreskrivna kravet på egna fonder. Grundfondsräntan skall inte i något fall betalas ut om till följd av detta förlust skulle uppkomma.	Utfäst ränta på grundfonden eller *avkastning på* garantifonden skall inte betalas ut, om till följd av detta vinsten på rörelsen inte skulle räcka till att få upp grundfonden eller garantifonden till det i *25 §* första stycket angivna beloppet. *Avkastningen* på garantifonden skall inte heller betalas ut, om genom utbetalningen en sådan förlust skulle uppkomma på rörelsen, att sparbanken inte skulle kunna uppfylla det i 2 kap. *8*–10 §§ bankrörelselagen (1987:617) föreskrivna kravet på egna fonder. Grundfondsräntan skall inte i något fall betalas ut om till följd av detta förlust skulle uppkomma. *Huvudmännen kan besluta om ytterligare begränsning i skyldigheten att utbetala utfäst ränta på grundfonden eller avkastning på garanti-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	fonden om utbetalningen med hänsyn till sparbankens konsolideringsbehov, likviditet eller ställning i övrigt står i strid mot god affärsed. För beslut härom krävs att de på stämman närvarande huvudmännens antal är minst 2/3 av hela antalet huvudmän och att av de närvarande huvudmännen minst 2/3 är ense om beslutet.
5 §	*28 §*
Om sparbanken försätts i konkurs på en ansökan som gjorts inom ett år från det att beslut fattades om återbetalning av garantifonden eller om återbäring av grundfonden, skall uppburna belopp betalas tillbaka i den mån det krävs för att sparbankens skulder skall kunna betalas. På det belopp som till följd av första stycket skall erläggas till konkursboet skall ränta betalas. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1976:635) från den dag beloppet betalades ut av sparbanken till och med den dag återbetalning eller återbäring till konkursboet skall ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.	
6 §	*29 §*
Om inte annat följer av bestämmelserna i 1 och *3* §§ får grundfond, garantifond och reservfond inte minskas, om det inte behövs för att täcka en förlust som uppstått i rörelsen.	Om inte annat följer av bestämmelserna i 1 och *26* §§ får grundfond, garantifond och reservfond inte minskas, om det inte behövs för att täcka en förlust som uppstått i rörelsen.
7 §	*30 §*
En sparbank får förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken endast om förutsättningar för återbetalning av fonden föreligger enligt 1 *eller 3 §*.	En sparbank får förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken endast om förutsättningar för återbetalning av fonden föreligger enligt 1, *24 eller 26 §. Sparbank får inte heller som pant mottaga egna garantifondsbevis. Avtal i strid mot dessa förbud är ogiltiga.* *Har en sparbank tillstånd att driva aktiemarknadskommission, får sparbanken utan hinder av första stycket, för att underlätta sådan verksamhet, förvärva egna garantifondsbevis. Anskaffningsvärdet av det sammanlagda innehavet av egna garanti-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	fondsbevis får inte vid något tillfälle överstiga ett belopp som svarar mot tre procent av det för sparbanken högsta tillåtna värdet enligt 5 kap. 2 § kapitalmarknadslagen (1989:000).
	Lämnas värdepapper som säkerhet för kredit och ingår som en mindre del bland dessa även garantifondsbevis i sparbanken, utgör första stycket inte hinder för sparbanken att som pant motta även de egna garantifondsbevisen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen skall utfärda närmare föreskrifter om vilka begränsningar som i detta fall skall gälla.
En juridisk person i vilken en sparbank ensam eller tillsammans med andra sparbanker har ett dominerande inflytande får inte förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond utgivet av sparbanken.	En juridisk person i vilken en sparbank ensam eller tillsammans med andra sparbanker har ett dominerande inflytande får inte förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond utgivet av sparbanken. *Utan hinder härav får sådant företag efter tillstånd av bankinspektionen förvärva och driva handel med garantifondsbevis.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

6 Förslag till Lag om ändring i föreningsbankslagen (1987:620)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om föreningsbankslagen (1987:620)

dels att 5 kap. 1-26 §§ och 6 kap. 8 § skall ha nedan angivna lydelse

dels att 5 kap. 3 § och 7 § skall betecknas 5 kap. 28 § resp. 27 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap. *Garantifond och* förlagsinsatser	
	Allmänna bestämmelser om garantifond och förlagsinsatser
	1 §
En central föreningsbank kan i stadgarna föreskriva att, utöver vad som följer av 2 kap. 4 § första stycket 5, kapital får tillskjutas genom särskilda insatser, (förlagsinsatser) och att sådana insatser får tillskjutas även av andra än medlemmar.	En central föreningsbank kan i stadgarna föreskriva att, utöver vad som följer av 2 kap. 4 § första stycket 5, kapital får tillskjutas genom särskilda insatser, *garantifondsinsatser eller* förlagsinsatser, och att sådana insatser får tillskjutas även av andra än medlemmar.
Förlagsinsatser får tillskjutas med högst ett så stort belopp att summan av gjorda förlagsinsatser efter tillskottet uppgår till högst det belopp som svarar mot summan av andra då inbetalda insatser än förlagsinsatser i den centrala föreningsbanken och i anslutna lokala föreningsbanker.	Förlagsinsatser får tillskjutas med högst ett så stort belopp att summan av gjorda förlagsinsatser efter tillskottet uppgår till högst det belopp som svarar mot summan av andra då inbetalda insatser än förlagsinsatser i den centrala föreningsbanken och i anslutna lokala föreningsbanker.
	Garantifondsinsatser får tillskjutas med högst ett så stort belopp som svarar mot halva det övriga egna kapitalet i den centrala föreningsbanken tillsammans med anslutna lokala föreningsbanker. Förlagsinsatserna räknas därvid inte in i det egna kapitalet. För varje tillskott till garantifond skall den centrala föreningsbanken utfärda ett garantifondsbevis.
	Skall garantifond kunna nedsättas genom inlösen av garantifondsbevis skall förbehåll härom intas i stadgarna enligt 24 §.
	Garantifondsbevis får inlösas en-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	dast om det kan ske med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. 8-10 §§ bankrörelselagen (1987:617). I övrigt skall beträffande återbetalningen gälla vad som beslutas enligt förbehåll i stadgarna.
	2 §
	Beslut om tillskott till garantifond fattas av föreningsbanksstämman.
	Tillskott till garantifond skall betalas med pengar. Betalningen för garantifondsbevis får inte understiga det belopp på vilket garantifondsbeviset lyder.
	Om garantifondsbevis tecknas med villkor som strider mot andra stycket, skall det nominella beloppet ändå betalas.
2 §	*3 §*
I stadgarna kan tas in föreskrifter om begränsningar i fråga om vem som har rätt att tillskjuta förlagsinsatser och genom överlåtelse förvärva de rättigheter som är förenade med förlagsinsatser (förlagsandelar). För redan gjorda insatser får inte införas strängare begränsningar än vad som gällde när insatsen gjordes.	I stadgarna kan tas in föreskrifter om begränsningar i fråga om vem som har rätt att tillskjuta förlagsinsatser *eller att göra tillskott till garantifond* och genom överlåtelse förvärva de rättigheter som är förenade med förlagsinsatser (förlagsandelar) *eller garantifondsbevis*. För redan gjorda insatser får inte införas strängare begränsningar än vad som gällde när insatsen gjordes.
Förvärv av förlagsandelar eller garantifondsbevis i strid mot föreskrifter som avses i första stycket är ogiltiga.	
	4 §
	Förslag till beslut om tillskott skall sändas till medlemmarna minst en vecka före den föreningsbanksstämma vid vilken beslut skall fattas. Förslaget skall läggas fram på stämman. Om årsredovisningen inte skall behandlas på föreningsbanksstämman skall även följande handlingar hållas tillgängliga och läggas fram på stämman:

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	1. avskrift av den senaste årsredovisningen försedd med anteckning om föreningsbanksstämmans beslut rörande den centrala föreningsbankens vinst eller förlust samt avskrift av revisionsberättelsen för det år årsredovisningen avser,
	2. en av styrelsen undertecknad redogörelse för händelser av väsentlig betydelse för föreningsbankens ställning vilka inträffat efter årsredovisningens avgivande, och
	3. ett av revisorerna avgivet yttrande över redogörelsen.
	5 §
	Beslut om tillskott till garantifond skall ange
	1. det högsta belopp varmed tillskott till garantifond kan ske,
	2. den tid inom vilken teckning av garanfondsbevis kan ske,
	3. den tid inom vilken tecknade garantifondsbevis skall betalas,
	4. den beräkningsgrund, enligt vilken vid överteckning garantifondsbevis skall fördelas, om inte föreskrift meddelas att fördelningen skall bestämmas av styrelsen, samt
	5. garantifondsbevisens nominella belopp och det belopp som skall betalas för varje tecknat garantifondsbevis.
	Föreningsbanksstämma kan uppdra åt styrelsen att fatta beslut i de hänseenden som anges i första stycket 2-3 och 5.
	Om förbehåll enligt 3 § 1 st. skall gälla garantifondsbevisen, skall erinran därom intas i emissionsbeslutet.
	6 §
	Beslut om utfärdande av garantifondsbevis eller en redogörelse för det väsentliga innehållet i beslutet skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och den eller de ortstidningar styrelsen bestämmer.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

För att vara bindande skall teckning av garantifondsbevis ske på teckningslista som innehåller beslutet om utfärdande av garantifondsbevis. Avskrift av de enligt 4 § framlagda handlingarna skall vara fogade vid teckningslistan eller hållas tillgängliga på plats som anges i listan.

Skall garantifondsbevisen kunna inlösas får teckning inte ske förrän förbehåll enligt 24 § registrerats.

Om teckningen har skett i strid mot denna paragraf eller om ett garantifondsbevis har tecknats med villkor som inte stämmer överens med de i emissionsbeslutet angivna villkoren, är teckningen av garantifondsbevis ogiltig, under förutsättning att ogiltigheten har anmälts hos bankinspektionen innan anmälan enligt 12 § har registrerats.

8 §

När teckningen avslutats skall styrelsen besluta om tilldelning av garantifondsbevis till dem som tecknat sig härför. Anses därvid att teckning av garantifondsbevis är ogiltig, skall den som tecknat sig för beviset genast underrättas härom. Garantifondsbevisen skall genom styrelsen försorg genast upptas i den i 22 § angivna förteckningen.

9 §

Kvittning av skuld på grund av teckning mot fordran hos den centrala föreningsbanken eller till denna ansluten lokal föreningsbank får inte ske.

Den centrala föreningsbanken kan inte överlåta eller pantsätta fordran på tecknat belopp avseende garantifondsbevis.

Den som genom överlåtelse har förvärvat garantifondsbevis som inte

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

är helt betalat är tillsammans med överlåtaren ansvarig för betalning, sedan han anmält sitt namn för införande i den i 22 § angivna förteckningen.

10 §

Om garantifondsbevis inte betalas i rätt tid, kan styrelsen en månad efter betalningsanmaning förklara beviset förverkat för den betalningsskyldige. Anmaningen skall innehålla meddelande att garantifondsbeviset kan förklaras förverkat. Anmaningen skall ske genom avsändande av rekommenderat brev, om den betalningsskyldiges adress är angiven vid teckningen eller annars anmäld till bolaget, och i annat fall genom kungörelse i den eller de ortstidningar som styrelsen bestämmer.

Styrelsen kan innan förverkat garantifondsbevis blivit ogiltigt låta annan överta beviset och betalningsansvaret för det tecknade beloppet.

Om ett garantifondsbevis förklarats förverkat och inte övertagits av någon annan som erlagt full betalning, skall den, för vilken beviset förverkats, gentemot den centrala föreningsbanken svara för en femtedel av full betalning för beviset.

11 §

Beslut om tillskott till garantifond skall anmälas för registrering inom sex månader efter beslutet. Hinder mot registrering föreligger om inte hälften av det sammanlagda belopp, som skall betalas för de tecknade och tilldelade garantifondsbevisen, har inbetalats och om inte yttrande företes från auktoriserad revisor av vilket framgår att detta har iakttagits.

Har anmälan om registrering av beslutet inte gjorts inom den i första stycket angivna tiden eller har registreringsmyndigheten genom laga-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

kraftägande beslut avskrivit sådan anmälan eller vägrat registrering är beslutet om tillskott till garantifond förfallet.

Garantifond skall inte anses bildad eller ökad förrän registrering skett. Garantifondsbevis som förklarats förverkade och inte övertagits av annan blir därmed ogiltiga. De utfärdade garantifondsbevisen medför rätt till avkastning enligt vad därom bestämts i beslutet om tillskott till garantifond. Beslutet får dock inte innebära att sådan rätt inträder senare än för räkenskapsåret efter det år under vilket garantifondsbevisen skall ha slutligt betalats.

12 §

De garantifondsbevis som har tecknats vid emission skall vara helt betalda inom sex månader från registreringen av emissionen. Senast en månad efter utgången av denna tid skall den centrala föreningsbanken för registrering anmäla hur många av de i det registrerade tillskottet till garantifond ingående garantifondsbevisen som har blivit helt betalda. Anmälningen skall bestyrkas av en auktoriserad revisor.

Om det inte enligt första stycket har anmälts att garantifondsbevisen har helt betalats, skall bankinspektionen, efter den centrala föreningsbankens hörande, registrera att garantifonden har satts ned med det sammanlagda nominella beloppet av ej betalda garantifondsbevis. De garantifondsbevis som inte har betalats blir ogiltiga när nedsättningen har registrerats.

Emissionsprospekt för tillskott till garantifond

13 §

När en central föreningsbank till en vidare krets riktar en inbjudan att

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	förvärva garantifondsbevis i banken, skall styrelsen upprätta en särskild redogörelse för den centrala föreningsbankens förhållanden (emissionsprospekt) enligt 14-18 §§. Emissionsprospekt skall dock upprättas endast om summan av de belopp som till följd av inbjudan kan komma att betalas uppgår till minst en miljon kronor.
	14 §
	Emissionsprospektet skall innehålla
	1. balansräkningar avseende utgången av de tre senaste räkenskapsåren, för vilka årsredovisning och revisionsberättelse har avgivits,
	2. resultaträkningar för dessa tre räkenskapsår, och
	3. ett sammandrag av de uppgifter som det ålegat den centrala föreningsbanken att ta in i förvaltningsberättelserna för de tre räkenskapsåren.
	Fyller handlingarna inte de krav som framgår av bestämmelserna i 4 kap. 9 § fjärde stycket bankrörelselagen (1987:617) skall de fullständigas i enlighet med dessa bestämmelser.
	Bestämmelserna i 4 kap. 2 § första stycket andra meningen bankrörelselagen skall tillämpas på emissionsprospektet.
	Till redovisningen för de tre senaste räkenskapsåren enligt första stycket skall uppgifter lämnas om utvecklingen av in- och utlåning samt likviditet.
	Om den centrala föreningsbanken är moderföretag, skall banken i emissionsprospektet ta in koncernresultaträkningarna och koncernbalansräkningarna för de tre senaste räkenskapsåren. När redovisningshandlingarna och andra uppgifter för en koncern tas in i prospektet får de uppgifter för den centrala föreningsbanken som svarar mot upp-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

gifter i dessa handlingar utelämnas i den mån de kan anses sakna väsentlig betydelse för bedömningen av den centrala föreningsbankens garantifondsbevis. Dock får den centrala föreningsbankens resultaträkning och balansräkning för det senaste räkenskapsåret enligt första stycket inte utelämnas.

15 §

Upplysning skall lämnas i emissionsprospektet om sådana förhållanden och händelser som hänför sig till tiden efter den period, som omfattas av de i 14 § angivna handlingarna, och som är viktiga för bedömningen av den centrala föreningsbankens verksamhetsresultat och ställning eller i övrigt är av väsentlig betydelse för den centrala föreningsbanken.

Om emissionsprospektet läggs fram senare än åtta månader efter utgången av det senaste räkenskapsår, för vilken årsredovisning och revisionsberättelse har avgetts, skall prospektet innehålla uppgifter motsvarande delårsrapport enligt 4 kap. 13 och 14 §§ bankrörelselagen (1987:617). Dessa uppgifter skall avse tiden från utgången av nämnda räkenskapsår till en dag ej tidigare än tre månader före emissionsprospektets tillhandahållande.

16 §

I emissionsprospektet skall följande uppgifter lämnas, nämligen

1. en kortfattad historik över den centrala föreningsbanken och dess verksamhet,

2. en redogörelse för den centrala föreningsbankens och om det finns dotterföretag, koncernens verksamhet samt för den centrala föreningsbankens del uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rörelsens karaktär och utveckling,

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	3. en redogörelse för kapitaltäckningen enligt 2 kap. 8-10 §§ bankrörelselagen (1987:617) och dess betydelse för den centrala föreningsbanken, samt
	4. uppgifter om den centrala föreningsbankens styrelseledamöter, revisorer samt anställda och delegater i ledande ställning.
	17 §
	Uppgifterna i emissionsprospektet enligt 14 §, 15 § första stycket samt 16 § skall granskas av den centrala föreningsbankens revisorer. Deras berättelse över granskningen skall tas in i emissionsprospektet.
	18 §
	Emissionsprospektet skall tillhandahållas på de platser där teckning eller inköpsanmälan tas emot senast tre dagar före den dag då teckning eller inköp tidigast kan ske. Vid tidens bestämmande skall inte söndagar, andra allmänna helgdagar, lördagar, midsommarafton, julafton och nyårsafton räknas in.
	Förteckning m.m.
	19 §
	För varje garantifondsinsats skall den centrala föreningsbanken utfärda ett garantifondsbevis. Det får lämnas ut endast till den som är införd i förteckning, angiven i 22 §, och först när beviset betalats samt tillskottet till garantifonden registrerats.
	För varje förlagsinsats skall den centrala föreningsbanken utfärda ett förlagsandelsbevis.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	*20 §*
För varje förlagsinsats skall den centrala föreningsbanken utfärda ett förlagsandelsbevis. Beviset skall ställas till viss man, till innehavaren eller till viss man eller order och innehålla uppgift om 1. föreningsbankens firma, 2. nummer eller annan beteckning för beviset, *3. insatsens storlek,* 4. den rätt till utdelning som insatsen medför, 5. det sätt på vilket utdelning skall betalas, 6. föreskrifter som avses i 2 § första stycket, samt 7. erinran enligt 2 § andra stycket. *Förlagsandelsbeviset* skall undertecknas av banken. Styrelseledamöters eller firmatecknares namnteckning får återges genom tryckning eller på liknande sätt.	*Garantifondsbevis eller förlagsandelsbevis* skall ställas till viss man, till innehavaren eller till viss man eller order och innehålla uppgift om 1. föreningsbankens firma, 2. nummer eller annan beteckning för beviset, *3. bevisets nominella belopp,* *4. dagen för utfärdandet,* 5. den rätt till utdelning som beviset medför, 6. det sätt på vilket utdelning skall betalas, 7. föreskrifter som avses i 2 § första stycket samt erinran enligt 2 § andra stycket, *samt* *8. förbehåll om inlösen.* *Garantifondsbevis* eller förlagsandelsbevis skall undertecknas av banken. Styrelseledamöters eller firmatecknares namnteckning får återges genom tryckning eller på liknande sätt. *När utbetalning görs vid inlösen av garantifondsbevis skall detta förses med påskrift om utbetalningen.* *Ett garantifondsbevis eller ett förlagsandelsbevis som i samband med dödning ges ut i stället för ett annat, skall innehålla uppgift om detta.*
5 §	*21 §*
I fråga om förlagsandelsbevis gäller, om ej annat följer av denna lag, i tillämpliga delar vad som föreskrivs i lagen (1936:81) om skuldebrev. Härvid jämställs bevis som har ställts till viss man med enkelt skuldebrev och bevis till innehavaren eller till viss man eller order med löpande skuldebrev. Den som innehar ett förlagsandelsbevis ställt till viss man eller order och som enligt den centrala föreningsbankens påskrift på beviset är ägare till förlagsandelen är likställd med den som enligt 13 § andra stycket samma lag för-	I fråga om *garantifondsbevis eller* förlagsandelsbevis gäller, om ej annat följer av denna lag, i tillämpliga delar vad som föreskrivs i lagen (1936:81) om skuldebrev. Härvid jämställs bevis som har ställts till viss man med enkelt skuldebrev och bevis till innehavaren eller till viss man eller order med löpande skuldebrev. Den som innehar ett *garantifondsbevis eller* förlagsandelsbevis ställt till viss man eller order och som enligt den centrala föreningsbankens påskrift på beviset är ägare är likställd med den som enligt 13 §

Nuvarande lydelse

modas äga rätt att göra skuldebrevet gällande. Påskrift på beviset skall göras endast om innehavaren styrker sitt förvärv av den förlagsandel som beviset avser.

6 §

Styrelsen skall föra en förteckning över samtliga förlagsinsatser. Denna kan bestå av betryggande lösblads- eller kortsystem eller föras med automatisk databehandling eller på annat liknande sätt. Förteckningen skall innehålla uppgift om storleken på varje insats, om tidpunkten för varje insats och om den rätt till utdelning som insatsen medför. Förteckningen skall hållas tillgänglig för var och en som vill ta del av den.

Föreslagen lydelse

andra stycket samma lag förmodas äga rätt att göra skuldebrevet gällande. Påskrift på beviset skall göras endast om innehavaren styrker sitt förvärv av *garantifondsbeviset eller förlagsandelsbeviset.*

22 §

Styrelsen skall föra en förteckning över samtliga *garantifonds- och* förlagsinsatser. Denna kan bestå av betryggande lösblads- eller kortsystem eller föras med automatisk databehandling eller på annat liknande sätt. Förteckningen skall innehålla uppgift om storleken på varje insats, om tidpunkten för varje insats och om den rätt till utdelning som insatsen medför. Förteckningen skall hållas tillgänglig för var och en som vill ta del av den.

23 §

Ingår garantifondsbevis i en aktiefond enligt aktiefondslagen (1974: 931), skall i stället för fondandelsägarna det fondbolag som förvaltar fonden samt fondens beteckning föras in i garantifondsbeviset och i förteckningen.

Nedsättning av garantifond

24 §

Skall garantifond kunna nedsättas genom inlösen av garantifondsbevis skall i stadgarna intas förbehåll härom. Förbehållet skall ange ordningen för inlösningen och inlösningsbeloppet eller grunderna för dess beräkning.

Ändras förbehållet i stadgarna om inlösen av garantifondsbevis får det ändrade förbehållet avse endast garantifondsbevis som tecknas efter det att ändringen registrerats.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När det enligt förbehållet har blivit bestämt att vissa garantifondsbevis skall lösas in, skall det genast anmälas för registrering att garantifonden sätts ned med sammanlagda nominella beloppet av dessa garantifondsbevis. När registreringen har skett är garantifonden nedsatt.

Övriga bestämmelser

25 §

Om en central föreningsbank försätts i konkurs på en ansökan som gjorts inom ett år från det att beslut fattades om återbetalning av garantifonden, skall vad som föreskrivs i 4 kap. 2 § äga motsvarande tillämpning.

På det belopp som på grund av första stycket skall erläggas till konkursboet skall ränta betalas. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1976:635) från den dag beloppet betalades ut av banken till och med den dag återbetalning eller återbäring till konkursboet skall ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

26 §

En central föreningsbank får förvärva bevis om tillskott till garantifond i banken endast om förutsättningar för återbetalning av fonden föreligger enligt 1 § eller 24 §. En föreningsbank får inte heller som pant mottaga egna garantifondsbevis. Avtal i strid mot dessa förbud är ogiltiga.

Har en föreningsbank tillstånd att driva aktiemarknadskommission, får banken utan hinder av första stycket, för att underlätta sådan verksamhet, förvärva egna garantifondsbevis. Anskaffningsvärdet av det sammanlagda innehavet av egna garantifondsbevis får inte vid något tillfälle överstiga ett belopp som sva-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

rar mot tre procent av det för banken högsta tillåtna värdet enligt 5 kap. 2 § kapitalmarknadslagen (1989:000).

Lämnas värdepapper som säkerhet för kredit och ingår som en mindre del bland dessa även garantifondsbevis i föreningsbanken, utgör första stycket inte hinder för banken att som pant mottaga även de egna garantifondsbevisen. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande bankinspektionen skall utfärda närmare föreskrifter om vilka begränsningar som i detta fall skall gälla.

En juridisk person i vilken en central föreningsbank ensam eller tillsammans med andra föreningsbanker har ett dominerande inflytande får inte förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond utgivet av föreningsbanken. Utan hinder härav får sådant företag efter tillstånd av bankinspektionen förvärva och driva handel med garantifondsbevis.

Särskilt om förlagsinsatser

7 § *27 §*

Den som innehar en förlagsandel har rätt att få förlagsinsatsen inlöst tidigast efter fem år från tillskottet under förutsättning att han skriftligen säger upp beloppet minst två år i förväg.

Den centrala föreningsbanken får inlösa en förlagsinsats tidigast efter fem år från tillskottet under förutsättning att han skriftligen säger upp beloppet minst sex månader i förväg.

Inlösen enligt denna paragraf sker till det belopp som utgör insatsens storlek enligt förlagsandelsbeviset. Beloppet får dock inte överstiga vad som av den centrala föreningsbankens och anslutna lokala föreningsbankers egna kapital enligt de senast fastställda balansräkningarna, utan anlitande av reservfond eller uppskrivningsfond, belöper på andelen i förhållande till övriga förlagsinsatser. Om den centrala föreningsbanken försätts i konkurs på en ansökan som görs inom ett år efter inlösen, skall vad som föreskrivs i 4 kap. 2 § beträffande återbetalning tillämpas i fråga om förlagsinsatsen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	*28 §*
Om den centrala föreningsbanken upplöses och det vid upplösningen finns överskott, har innehavarna av förlagsandelar rätt att så långt överskottet räcker få förlagsinsatserna inlösta med belopp motsvarande insatsernas storlek, innan utbetalning sker för andra ändamål. Finns flera förlagsinsatser och förslår inte överskottet till full betalning av samtliga, har den centrala föreningsbanken rätt till tillskott från de anslutna lokala föreningsbankerna enligt 1 kap. 7 § andra stycket. Förslår inte överskottet till full betalning efter sådana tillskott skall överskottet fördelas på insatserna i förhållande till deras storlek.	
6 kap. Föreningsbankens ledning	
8 §	
Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i en föreningsbank får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankens styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan.	Verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i en föreningsbank *samt ordförande eller vice ordförande i styrelsen, om denne fullgör även annat arbete för banken i icke oväsentlig omfattning*, får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankens styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan. *Första stycket gäller inte för sådant företag som ingår i samma koncern som banken.*

7 Förslag till Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713) att 7 kap. 17 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	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. *Om det finns aktier med olika röstvärden får andelen dock inte uppgå till mer än tio procent av aktiekapitalet.* Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen.
Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en aktiefond 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.	
	Ett försäkringsbolags samlade innehav av sådana aktier som inte är anläggningstillgångar får i intet fall uppgå till högre värde än vad som motsvarar tjugo procent av bolagets samtliga tillgångar. Därvid skall som värde på aktierna tagas upp aktiernas anskaffningsvärde eller, om det verkliga värdet är lägre, det verkliga värdet, och som värde på bolagets samtliga tillgångar det värde till vilket tillgångarna tagits upp i den senast fastställda balansräkningen. Tillhör försäkringsbolaget en koncern skall bestämmelsen gälla koncernen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Försäkringsbolag, som vid tiden för lagens ikraftträdande innehar aktier utöver vad som är tillåtet enligt första och fjärde styckena får dock inneha aktier i samma omfattning under en tid om högst tre år från ikraftträdandet.

8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1979:750) om rätt att förfoga över annan tillhöriga fondpapper

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1979:750) om rätt att förfoga över annan tillhöriga fondpapper att 2 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Avtal om rätt för den som innehar fondpapper som pant att förfoga över fondpapperen för annans räkning än ägarens skall slutas skriftligen i särskild för ändamålet upprättad handling, där det förfogade som avses noggrant anges. *Står panthavaren inte under bankinspektionens tillsyn, skall fondpapperen* specifieras i handlingen genom uppgift om nummer eller på annat lämpligt sätt. Avtal som inte uppfyller de angivna formföreskrifterna är ogiltigt.	Avtal om rätt för den som innehar fondpapper som pant att förfoga över fondpapperen för annans räkning än ägarens skall slutas skriftligen i särskild för ändamålet upprättad handling, där det förfogade som avses noggrant anges. *Fondpapperen skall* specifieras i handlingen genom uppgift om nummer eller på annat lämpligt sätt. Avtal som inte uppfyller de angivna formföreskrifterna är ogiltigt.
Första stycket skall tillämpas också på den som innehar fondpapper till försäljning i kommission eller på grund av inköp i kommission och på fondkommissionär, som har mottagit fondpapper till förvaring.	*Avtal enligt första stycket som innebär rätt för bolag, som fått tillstånd enligt kapitalmarknadslagen (1989:000), att förfoga över fondpapper för annans räkning än ägarens är ogiltigt.* *Om synnerliga skäl föreligger, får bankinspektionen medge undantag från bestämmelsen i andra stycket.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

9 Förslag till ändring i förordningen (1982:878) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Enligt regeringens beslut föreskrivs i fråga om förordningen (1982:878) att 7 § skall ha nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §[2]
Frågor om tillstånd enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. skall prövas av länsstyrelsen. I följande fall skall dock frågan om tillstånd prövas av regeringen.	Frågor om tillstånd enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. skall, *om ej annat följer av andra och tredje styckena,* prövas av länsstyrelsen.
	I följande fall skall frågan om tillstånd prövas av regeringen
1. om antalet anställda hos det bolag eller den rörelse ärendet gäller under det senaste räkenskapsåret har överstigit 100,	
2. om tillgångarnas nettovärde enligt den fastställda balansräkningen för det senaste räkenskapsåret överstiger ett gränsbelopp som motsvarar 1 000 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde under den sista månaden av räkenskapsåret,	
3. om ärendet har samband med ett ärende enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. om detta ärende skall prövas av regeringen,	
4. om ärendet gäller bolag eller rörelse för vars verksamhet fordras tillstånd enligt 2 § lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m., eller	
5. om ärendet i annat fall kan anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt.	
	Om förvärvet gäller företag som står under bankinspektionens tillsyn prövar inspektionen frågan om tillstånd.
Om ett ärende enligt punkt 1 gäller ett bolag som är ett moderbolag inom en koncern skall antalet anställda inräknas också de som är anställda i dotterbolag inom koncernen.	Om ett ärende enligt *andra stycket* punkt 1 gäller ett bolag som är ett moderbolag inom en koncern skall i antalet anställda inräknas också de som är anställda i dotterbolag inom koncernen.
Om en ansökan om tillstånd enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. skall göras hos länsstyrelsen men ärendet skall prövas av regeringen, skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990

[2] Senaste lydelse SFS 1987:421

10 Förslag till Lag om ändring i lagen[3] (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar

dels att 16 a, 34, 35, och 35 a §§ skall upphöra att gälla

dels att 1, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 28, 30, 31, 33, 36, 37 och 39 a §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 15 a, 39 b, 39 c, och 39 d §§, av nedan angivna lydelse

dels att i lagen närmast före 39 b § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Konungariket Sveriges stadshypotekskassa har till ändamål att driva låneverksamhet genom att lämna lån *åt* stadshypoteksföreningar och att driva annan verksamhet som *står i* samband därmed.	Konungariket Sveriges stadshypotekskassa har till ändamål att driva låneverksamhet genom att lämna lån *till* stadshypoteksföreningar och att driva annan verksamhet som *har* samband därmed. *Kassan får även lämna lån till företag som avses i 39 a § första stycket 3, om kassan har ett bestämmande inflytande i företaget.*
	7 §[4]
Kassan anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer eller genom annan upplåning. *Sammanlagda beloppet av kassans låneskuld får ej uppgå till mera än tio gånger summan av den i 13 § angivna grundfonden och de i 15 § angivna reserv- och kapitaltäckningsfonderna.* *Nedgår grundfonden genom förluster som uppkommit på kassans rörelse i dess helhet med mer än fem procent, får kassan ej upptaga nytt lån utan regeringens medgivande. Är nedgången större än tio procent, fordras för upptagande av nytt lån även riksdagens medgivande.*	

[3] Lagen omtryckt SFS 1983:578

[4] Senaste lydelse 1984:991

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Tages grundfonden i anspråk för att täcka förlust, skall kassan anmäla detta hos regeringen.	
8 §[5]	
Skuldförbindelse med tillhörande säkerhet, som lämnats till förening för utlämnat lån, skall, om ej annat beslutats enligt andra stycket, snarast ställas under offentlig vård.	
Förening kan besluta att första stycket icke skall tillämpas av föreningen. Sådant beslut skall godkännas av kassan.	
Förening ansvarar för att dess skuld till kassan ständigt motsvaras av lånefordringar för vilka finns säkerhet enligt denna *förordning* eller av tillgodohavande hos bank eller av kontanta medel. Kassan övervakar att föreningen uppfyller detta ansvar.	Förening ansvarar för att dess skuld till kassan ständigt motsvaras av lånefordringar för vilka finns säkerhet enligt denna *lag* eller av tillgodohavande hos bank eller av kontanta medel. Kassan övervakar att föreningen uppfyller detta ansvar.
Kassan ansvarar för att dess fordringar hos föreningarna vid varje tidpunkt svarar mot lägst sammanlagda beloppet av kassans utelöpande obligationer.	
11 §[6]	
Medel som inflyter till kassan och som denna inte omedelbart använder för att infria sina förbindelser eller för att lämna lån till föreningarna skall göras räntebärande genom *insättning hos riksgäldskontoret, bankaktiebolag, sparbank eller central föreningsbank eller genom placering i statsobligationer eller andra statspapper eller i Sveriges allmänna hypoteksbanks obligationer eller genom utlåning mot betryggande säkerhet av sådana obligationer eller i form av panträtt i fastighet eller i tomträtt eller genom utlåning åt samfällighetsförening.*	Medel som inflyter till kassan och som denna inte omedelbart använder för att infria sina förbindelser eller för att lämna lån till föreningarna *eller till företag som avses i 39 a § första stycket 3* skall göras räntebärande genom *placering på betryggande sätt.*
	Vid tillämpningen av första stycket skall kassan tillse att den vid varje tidpunkt kan upprätthålla en tillfredsställande betalningsberedskap.
13 §[7]	
Som *grundfond* för kassan ställer staten till förfogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garantiförbindelse på sjutton och en halv miljarder kronor.	Som *garantifond* för kassan ställer staten till förgogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garantiförbindelse på sjutton och en halv miljarder kronor.

[5] Senaste lydelse SFS 1970:66
[6] Senaste lydelse SFS 1987:611
[7] Senaste lydelse SFS 1987:611

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Efter anmälan till riksgäldskontoret får kassan *taga grundfonden* i anspråk till fullgörande av sina förbindelser, när kassan för tillfället saknar tillgängliga medel till detta och när kassan trätt i likvidation.	Efter anmälan till riksgäldskontoret får kassan *ta garantifonden* i anspråk till fullgörande av sina förbindelser, när kassan för tillfället saknar tillgängliga medel till detta och när kassan trätt i likvidation.
Vid likvidation får *grundfonden* dock *tagas* i anspråk endast i den mån annan tillgång saknas som svarar för kassans förbindelser.	Vid likvidation får *garantifonden* dock *tas* i anspråk endast i den mån annan tillgång saknas som svarar för kassans förbindelser.
När *grundfonden* tagits i anspråk i annat fall än vid kassans likvidation, skall kassan ersätta staten den ränta som staten med anledning härav kan ha utgivit och snarast möjligt återbetala vad som tagits i anspråk.	När *garantifonden* tagits i anspråk i annat fall än vid kassans likvidation, skall kassan ersätta staten den ränta som staten med anledning härav kan ha utgivit och snarast möjligt återbetala vad som tagits i anspråk.
	Nedgår garantifonden genom förluster som uppkommit på kassans rörelse i dess helhet med mer än fem procent, får kassan ej uppta nytt lån utan regeringens medgivande. Är nedgången större än tio procent, fordras för upptagande av nytt lån även riksdagens medgivande.
	Tas garantifonden i anspråk för att täcka förlust, skall kassan anmäla detta hos regeringen.
15 §[8]	
Kassans *behållna årsvinst* skall avsättas till en reservfond om ej annat följer av *tredje eller fjärde* stycket.	Kassans *nettovinst* skall avsättas till en reservfond om ej annat följer av *andra* stycket.
Reservfonden skall uppgå till lägst ett belopp som svarar mot en procent av kassans skulder.	
Uppgår reservfonden till belopp som anges i andra stycket, får förening av kassans årsvinst beviljas bidrag utan återbetalningsskyldighet. Under samma förutsättning får också avsättning göras till en kapitaltäckningsfond.	
Uppgår reservfonden till *två* procent av kassans skulder, får vinstmedel användas för syfte som hänger samman med kassans ändamål.	Uppgår reservfonden till *en* procent av kassans skulder, får vinstmedel användas för syfte som hänger samman med kassans ändamål.

[8] Senaste lydelse SFS 1983:958

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Om det krav som ställs på kassans och föreningarnas reservfonder gemensamt är stadgat i 39 b §.
	15 a §
	Inom ramen för årets resultat får kassan bevilja förening bidrag utan återbetalningsskyldighet. Sådant bidrag får även lämnas till företag som avses i 39 a § första stycket, om kassan har ett bestämmande inflytande i företaget.
16 §[9]	
Har förening lidit förlust som den ej kan täcka med *sin säkerhetsfond,* får kassan bevilja föreningen bidrag ur *reservfonden* utan återbetalningsskyldighet med belopp som svarar mot högst hälften av reservfonden. Sådant bidrag får dock ej lämnas utan ombudsstämmans hörande.	Har förening lidit förlust som den ej kan täcka med *sina reserver,* får kassan bevilja föreningen bidrag ur *sin reservfond* utan återbetalningsskyldighet med belopp som svarar mot högst hälften av reservfonden. Sådant bidrag får dock ej lämnas utan ombudsstämmans hörande.
I övrigt får kassans reservfond användas endast till att täcka förlust som uppkommit på kassans rörelse i dess helhet.	
Nedgår reservfonden under föreskrivet belopp, skall den snarast åter ökas till detta.	
17 §[10]	
Om det behövs för att täcka förvaltningskostnad eller *fondavsättning* hos kassan, skall förening erlägga *förvaltnings- och fondbidrag* till denna. Kassan beslutar närmare om sådant bidrag.	Om det behövs för att täcka förvaltningskostnad eller *reservuppbyggnad* hos kassan, skall förening erlägga *bidrag* till denna. Kassan beslutar närmare om sådant bidrag.
19 §[11]	
Stadshypoteksförening har till ändamål att inom sitt verksamhetsområde utöva låneverksamhet avseende	Stadshypoteksförening har till ändamål att inom sitt verksamhetsområde utöva låneverksamhet avseende
1. *fast egendom eller med tomträtt upplåten fastighet som bebyggs för att användas huvudsakligen till bostäder eller affärslokaler,*	1. *bebyggelse som är avsedd att användas huvudsakligen till bostäder, affärs- och kontorslokaler eller lokaler för allmänna ändamål och*

[9] Senaste lydelse SFS 1970:66
[10] Senaste lydelse SFS 1987:611
[11] Senaste lydelse SFS 1987:611

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. annan bebyggelse, om denna finansieras med stöd av statligt bostadslån eller statligt lån för anordnande av allmän samlingslokal, och	2. bostadsrätt i bebyggelse som avses under 1.
3. bostadsrätt i bebyggelse som avses under 1 *eller 2.*	

Vad i denna lag sägs om bostadsrätt skall även gälla andel i bostadsförening eller aktie i bostadsaktiebolag där en utan begränsning i tiden upplåten nyttjanderätt till en lägenhet är oskiljaktigt förenad med andelen eller aktien.

Förening får även driva annan verksamhet som har samband med långivningen.

28 §[12]

För de ändamål som anges i 19 § 1 *och 2* får förening, om ej annat följer av denna lag, lämna lån endast mot betryggande säkerhet i form av panträtt i fastighet eller tomträtt (inteckningssäkerhet).	För de ändamål som anges i 19 § 1 får förening, om ej annat följer av denna lag, lämna lån endast mot betryggande säkerhet i form av panträtt i fastighet eller tomträtt (inteckningssäkerhet). *Om det krävs för att säkerhet för ett lån i form av byggnadskreditiv skall anses betryggande, skall låntagaren även ställa annan säkerhet.*
För att täcka kostnader under tiden för uppförande av byggnad på fast egendom eller med tomträtt upplåten fastighet får förening lämna lån i form av byggnadskreditiv. Byggnadskreditiv får dock lämnas endast om låntagaren utöver säkerhet, som föreskrivs i första stycket, ställer annan betryggande säkerhet för lånet.	
För det ändamål som anges i 19 § *3* får förening lämna lån mot pantsäkerhet i bostadsrätten. Om det krävs för att betryggande säkerhet för lånet skall anses föreligga, skall låntagaren även ställa annan säkerhet.	För det ändamål som anges i 19 § *2* får förening lämna lån mot pantsäkerhet i bostadsrätten. Om det krävs för att betryggande säkerhet för lånet skall anses föreligga, skall låntagaren även ställa annan säkerhet.

30 §[13]

Pantbrev i fast egendom eller tomträtt skall lyda på minst det belopp, till vilket lån beviljas, *och ligga inom 75 % av uppskattningsvärdet av den fasta egendomen eller av byggnad, som hör till tomträtten, eller, om det kapitaltäckningkrav som anges i 34 § är uppfyllt, inom 85 % av uppskattningsvärdet.*	Pantbrev i fast egendom eller tomträtt skall lyda på minst det belopp, till vilket lån beviljas.

[12] Senaste lydelse SFS 1983:958
[13] Senaste lydelse SFS 1983:958

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Pantbrev, som utgör säkerhet för byggnadskreditiv, skall lyda på minst det belopp med vilket kreditivet *tages* i anspråk.	Pantbrev, som utgör *bevis om* säkerhet för byggnadskreditiv, skall lyda på minst det belopp med vilket kreditivet *tas* i anspråk.
Uppskattningsvärdet bestämmes av den långivande föreningen på grundval av särskild värdering. Har enligt gällande bestämmelser om lån av statsmedel till främjande av bostadsbyggandet sådant lån beviljats till uppförande av viss byggnad, bör till grund för bedömandet i stället för uppskattningsvärdet läggas det enligt nämnda bestämmelser fastställda pantvärdet för byggnaden eller den fastighet, där denna uppföres, om ej särskilda skäl föranleder annat.	
Åtnjuter samfällighetsförening, som förvaltar gemensamhetsanläggning, förmånsrätt för fordran i lånesökandens fasta egendom eller tomträtt, skall vid beviljande av lån mot inteckningssäkerhet anses som om lånesökanden till belopp, motsvarande den del av kostnaden för utförande av anläggningen som belöper på hans fasta egendom eller tomträtt, erhållit lån mot säkerhet i form av panträtt på grund av inteckning med bästa förmånsrätt.	
31 §[14]	
Utan pantsäkerhet får en förening lämna lån för vilket någon av följande svarar som låntagare eller på grund av borgen: staten, kommun, landstingskommun, sådan församling eller kyrklig samfällighet som avses i församlingslagen (1988:180), riksbanken, riksgäldskontoret, bankaktiebolag, sparbank eller central föreningsbank.	Utan pantsäkerhet får en förening lämna lån för vilket någon av följande svarar som låntagare eller på grund av borgen: staten, kommun, landstingskommun, sådan församling eller kyrklig samfällighet som avses i församlingslagen (1988:180), riksbanken, riksgäldskontoret, bankaktiebolag, sparbank, central föreningsbank, *kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag, fondhandlarbolag eller försäkringsföretag med svensk koncession.*

[14] Senaste lyselse SFS 1988:191

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
33 §[15]	
Förenings *behållna årsvinst* skall avsättas till en *säkerhetsfond i den mån inte annat följer av fjärde stycket.*	Förenings *nettovinst* skall avsättas till en *reservfond.*
Säkerhetsfonden skall uppgå till lägst ett belopp som svarar mot en procent av föreningens skulder.	*Om det krav som ställs på kassans och föreningarnas reservfonder gemensamt är stadgat i 39 b §.*
Om förening ej kan uppfylla i andra stycket angivet krav, skall säkerhetsfonden sammanlagd med övriga föreningars säkerhetsfonder och kassans reservfond uppgå till lägst ett belopp som svarar mot två procent av kassans skulder. Kassan meddelar anvisningar om tillämpningen av denna bestämmelse.	
Om det i andra stycket angivna kravet är uppfyllt, får ur årsvinsten avsättning göras till en kapitaltäckningsfond.	
I den mån förenings medel ej behövs i rörelsen får de göras räntebärande på betryggande sätt.	
36 §[16]	
I samband med beslut, varigenom del av förenings verksamhetsområde *överföres* till annan förenings område, kan regeringen efter hörande av kassan och de berörda föreningarna bestämma om överförande av medel som tillhör *säkerhetsfonden eller kapitaltäckningsfonden.*	I samband med beslut, varigenom del av förenings verksamhetsområde *överförs* till annan förenings område, kan regeringen efter hörande av kassan och de berörda föreningarna bestämma om överförande av medel som tillhör *reservfonden.*
37 §[17]	
Låntagare skall erlägga *förvaltnings- och fondbidrag* till sin förening. Bidraget utgår med belopp som fordras för föreningens förvaltningskostnader och för *avsättning till säkerhetsfonden eller kapitaltäckningsfonden.*	Låntagare skall erlägga *bidrag* till sin förening. Bidraget utgår med belopp som fordras för föreningens förvaltningskostnader och för *reservuppbyggnad.*
39 a §[18]	
Kassan *och föreningarna* får förvärva	Kassan får förvärva

[15] Senaste lydelse SFS 1983:958
[16] Senaste lydelse SFS 1983:958
[17] Senaste lydelse SFS 1983:958
[18] Senaste lydelse SFS 1985:348

Nuvarande lydelse

1. aktie i bolag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som har förvärvats för att bereda kassan eller en förening lokaler för *dess inrymmande* eller tillgodose därmed sammanhängande behov,

2. efter tillstånd av *regeringen*, aktie i sådant bolag eller andel i sådan ekonomisk förening som tillgodoser intressen som är gemensamma för kassan och föreningarna eller för dessa och andra kreditinstitut, *samt garantifondbevis eller förlagsbevis utfärdat av bolag eller ekonomisk förening som nu nämnts.*

För en förening gäller i fråga om förvärv enligt första stycket 1 att kassan skall ha medgett förvärvet samt i fråga om förvärv enligt första stycket 2 att kassan skall ha medgett att föreningen ansöker om regeringens tillstånd.

Föreslagen lydelse

1. aktie i bolag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som har förvärvats för att bereda kassan eller en förening lokaler för *verksamheten* eller tillgodose därmed sammanhängande behov,

2. efter tillstånd av *bankinspektionen*, aktie i sådant bolag eller andel i sådan ekonomisk förening som tillgodoser intressen som är gemensamma för kassan och föreningarna eller för dessa och andra kreditinstitut,

3. *efter tillstånd av bankinspektionen, aktie eller andel i företag med en verksamhet som har en nära anknytning till kassans och föreningarnas verksamhet. Tillstånd skall lämnas om hinder inte möter från allmän synpunkt.*

Är förvärv enligt första stycket 2 eller 3 av principiell betydelse skall bankinspektionen överlämna ärendet till regeringen för prövning.

En förening får förvärva aktier enligt första stycket 1, om kassan har medgett förvärvet samt aktier och andelar enligt första stycket 2, om kassan har medgett det och bankinspektionen lämnat tillstånd.

Vad som ovan sägs gäller även i fråga om garantifondsbevis, förlagsbevis eller förlagsandelsbevis utfärdat av företag som avses i första stycket.

Kapitaltäckning

39 b §

Kassan och föreningarna skall tillsammans ha egna fonder till ett visst lägsta belopp som är betryggande i förhållande till kassans och föreningarnas tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för kassan eller föreningarna (placeringar). Vad som i detta avseende anses som egna fonder följer av 39 c §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

De egna fonderna anses betryggande om de uppgår till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

– en procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § B bankrörelselagen (1987:617),

– fyra procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar, garantiförbindelser och andra åtagande på kapitalmarknaden för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § C bankrörelselagen samt

– åtta procent av värdet av övriga placeringar utom sådana som avses i fjärde stycket och sådana som enligt 39 c § tredje stycket skall avräknas från de egna fonderna.

Placeringar skall tas upp till följande värden, nämligen

1. fordringar för vilka reserver som avses i 39 c § andra stycket har avsatts till sitt bruttovärde,

2. övriga tillgångar till sitt nettovärde,

3. garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, till sitt nominella belopp,

4. övriga garantiförbindelser till halva sitt nominella belopp samt

5. andra åtaganden på kapitalmarknaden till sitt nominella belopp om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Egna fonder krävs ej för sådana placeringar som avses i 2 kap. 9 § A bankrörelselagen eller för kassans placeringar hos förening.

Kassan meddelar anvisningar till föreningarna om tillämpningen av dessa bestämmelser.

Vad i 2 kap. 9 § fjärde stycket bankrörelselagen stadgas om uppskattat värde gäller även denna lag, varvid den långivande föreningen bestämmer det uppskattade värdet. Åtnjuter samfällighetsförening, som

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

förvaltar gemensamhetsanläggning, förmånsrätt för fordran i lånesökandens fasta egendom eller tomträtt, skall vid beviljande av lån mot inteckningssäkerhet anses som om lånesökanden till belopp, motsvarande den del av kostnaden för utförande av anläggnningen som belöper på hans fasta egendom eller tomträtt, erhållit lån mot säkerhet i form av panträtt på grund av inteckning med bästa förmånsrätt.

39 c §

Med egna fonder avses kassans och föreningarnas reservfonder.

Med egna fonder får vid tillämpningen av 39 b § likställas

1. kassans garantifond, intill ett belopp som motsvarar fem gånger summan av de egna fonderna,

2. fyrtio procent av ett belopp som avsatts till värderegleringskonto, intill ett belopp som motsvarar summan av de egna fonderna samt

3. det nominella värdet av förlagslån och andra skuldförbindelser, som medför rätt till betalning först efter kassans och föreningarnas övriga borgenärer, intill ett belopp som motsvarar de egna fonderna.

Från de egna fonderna skall avräknas vad kassan såsom aktiekapital eller i annan form tillskjutit till företag enligt 39 a § första stycket 3.

39 d §

Ifråga om årsredovisning och koncernredovisning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag.

Fullgörande av skyldighet enligt nämnda lag gentemot viss länsstyrelse skall avse länsstyrelsen i det län där kassan respektive föreningarna har sitt huvudkontor.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.
	2. Intill dess kassan och föreningarna visat, att som intäkt tagits upp ett belopp som motsvarar avsättningar för vilka avdrag enligt 2 § 8 mom. åttonde stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt medgetts vid 1986 och senare års taxeringar, skall i kapitaltäckningshänseende dessa avsättningar inte anses ingå i de egna fonderna.

11 Förslag till Lag om ändring i lagen[19] (1970:65) om Sveriges allmänna Hypoteksbank och om landshypoteksföreningar

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar

dels att 44 § skall upphöra att gälla

dels att 1, 18, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 30 a, 31, 48, 55, 58, 59 och 60 §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 20, 29 a, 60 a och 60 b §§, av nedan angivna lydelse

dels att i lagen närmast före 60 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Sveriges allmänna hypoteksbank har till ändamål att driva låneverksamhet genom att lämna lån *åt sina delägare* och att driva annan verksamhet som *står i* samband därmed.	Sveriges allmänna hypoteksbank har till ändamål att driva låneverksamhet genom att lämna lån *till landshypoteksföreningar* och att driva annan verksamhet som *har* samband därmed. *Banken får även lämna lån till företag som avses i 30 a § första stycket 3 om banken har ett bestämmande inflytande i företaget.*
	18 §[20]
Banken anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer och andra skuldförbindelser. *Sammanlagda beloppet av bankens utelöpande obligationer och andra skuldförbindelser får icke uppgå till mera än tio gånger summan av den i 27 § angivna grundfonden och den i 29 § angivna reservfonden.* *Nedgår grundfonden genom förluster med tio procent eller mera, får banken ej upptaga nytt lån förrän grundfonden återställts till sitt ursprungliga belopp. Om ordinarie delägarsammankomst ej skall hållas inom en månad från det sådan nedgång skedde, skall föreningarna*	Banken anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer och andra skuldförbindelser.

[19] Lagen omtryckt SFS 1983:588
[20] Senaste lydelse SFS 1986:429

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
kallas till extra sammankomst för att besluta om de åtgärder som påkallas av omständigheterna.	
	20 § *Medel som inflyter till banken och som denna inte omedelbart använder för att infria sina förbindelser eller för att lämna lån till föreningarna eller till företag som avses i 30 a § skall göras räntebärande genom placering på betryggande sätt.* *Vid tillämpningen av första stycket skall banken tillse att den vid varje tidpunkt kan upprätthålla en tillfredsställande betalningsberedskap.*
24 §[21]	
Om det behövs för att täcka förvaltningskostnad eller *fondavsättning* hos banken, skall förening erlägga *förvaltnings- och fondbidrag till denna.* Banken beslutar närmare om sådant bidrag.	Om det behövs för att täcka förvaltningskostnad eller *reservuppbyggnad* hos banken, skall förening erlägga *bidrag härtill.* Banken beslutar närmare om sådant bidrag.
25 §[22]	
Förening ansvarar för att dess skuld till banken ständigt motsvaras av lånefordringar för vilka finns säkerhet enligt denna lag eller av tillgodohavande hos bank eller av kontanta medel. Banken övervakar att föreningen uppfyller detta ansvar. *Banken ansvarar för att dess fordringar hos föreningarna vid varje tidpunkt svarar mot lägst sammanlagda beloppet av bankens upplåningsskuld enligt 18 §.*	
27 §[23]	
Som *grundfond* för banken ställer staten till förfogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garantiförbindelse på tvåtusentrehundra miljoner kronor.	Som *garantifond* för banken ställer staten till förfogande en av riksgäldsfullmäktige utfärdad garantiförbindelse på tvåtusentrehundra miljoner kronor.

[21] Senaste lydelse SFS 1987:612
[22] Senaste lydelse SFS 1982:1257
[23] Senaste lydelse SFS 1986:429

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	28 §
Efter anmälan till riksgäldskontoret får banken *taga grundfonden* i anspråk till fullgörande av sina förbindelser, när banken för tillfället saknar tillgängliga medel till detta eller när banken trätt i likvidation.	Efter anmälan till riksgäldskontoret får banken *ta garantifonden* i anspråk till fullgörande av sina förbindelser, när banken för tillfället saknar tillgängliga medel till detta eller när banken trätt i likvidation.
När *grundfonden* tagits i anspråk i annat fall än vid bankens likvidation, skall banken ersätta staten den ränta som staten med anledning härav har utgivit och snarast möjligt återbetala vad som tagits i anspråk. Om banken ej kan anskaffa medel för återbetalningen på annat sätt, får banken *taga* ut det behövliga beloppet från föreningarna i förhållande till deras delaktighet i banken.	När *garantifonden* tagits i anspråk i annat fall än vid bankens likvidation, skall banken ersätta staten den ränta som staten med anledning härav har utgivit och snarast möjligt återbetala vad som tagits i anspråk. Om banken ej kan anskaffa medel för återbetalningen på annat sätt, får banken *ta* ut det behövliga beloppet från föreningarna i förhållande till deras delaktighet i banken.
	Nedgår garantifonden genom förluster med tio procent eller mera, får banken ej uppta nytt lån förrän garantifonden återställts till sitt ursprungliga belopp. Om ordinarie delägarsammankomst ej skall hållas inom en månad från det sådan nedgång skedde, skall föreningarna kallas till extra sammankomst för att besluta om de åtgärder som påkallas av omständigheterna.
	29 §[24]
Bankens *behållna årsvinst* skall avsättas till en reservfond, *om ej annat följer av tredje stycket.*	Bankens *nettovinst* skall avsättas till en reservfond.
Reservfonden skall uppgå till lägst ett belopp som svarar mot en procent av bankens skulder.	*Om det krav som ställs på bankens och föreningarnas reservfonder gemensamt är stadgat i 60 §.*
Uppgår resesrvonden till belopp som anges i andra stycket, får förening av bankens årsvinst beviljas bidrag utan återbetalningsskyldighet.	
	29 a §
	Inom ramen för årets resultat får banken bevilja förening bidrag utan återbetalningsskyldighet. Sådant bidrag får även lämnas till företag som

[24] Senaste lydelse SFS 1976:1032

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	avses i 30 a § första stycket, om banken har ett bestämmande inflytande i företaget.
	30 §
Reservfonden får komma föreningarna till godo endast genom lättnad i lånevillkoren enligt beslut som fattats på delägarsammankomst. Reservfonden får dock användas för detta ändamål endast i den mån den överstiger två procent av bankens skulder.	
Har förening lidit förlust som den ej kan täcka med *sin reservfond*, får banken bevilja föreningen bidrag ur bankens reservfond utan återbetalningsskyldighet med belopp som svarar mot högst hälften av reservfonden. Sådant bidrag får dock ej lämnas utan delägarsammankomstens hörande.	Har förening lidit förlust som den ej kan täcka med *sina reserver*, får banken bevilja föreningen bidrag ur bankens reservfond utan återbetalningsskyldighet med belopp som svarar mot högst hälften av reservfonden. Sådant bidrag får dock ej lämnas utan delägarsammankomstens hörande.
I övrigt får bankens reservfond användas endast till att täcka förlust som uppkommit på bankens rörelse i dess helhet.	
Nedgår reservfonden under föreskrivet belopp, skall den snarast åter ökas till detta.	
Bankens fondmedel skall placeras på ett betryggande sätt.	
	30 a §[25]
Banken *och föreningarna* får förvärva	Banken får förvärva
1. aktie i bolag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som har förvärvats för att bereda banken eller en förening lokaler för *dess inrymmande* eller tillgodose därmed sammanhängande behov,	1. aktie i bolag, vilket uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt, som har förvärvats för att bereda banken eller en förening lokaler för *verksamheten* eller tillgodose därmed sammanhängande behov,
2. efter tillstånd av *regeringen*, aktie i sådant bolag eller andel i sådan ekonomisk förening som tillgodoser intressen som är gemensamma för banken och föreningarna eller för dessa och andra kreditinstitut, *samt garantifondbevis eller förlagsbevis utfärdat av bolag eller ekonomisk förening som nu nämnts.*	2. efter tillstånd av *bankinspektionen*, aktie i sådant bolag eller andel i sådan ekonomisk förening som tillgodoser intressen som är gemensamma för banken och föreningarna eller för dessa och andra kreditinstitut,
	3. *efter tillstånd av bankinspektionen, aktie eller andel i företag med en verksamhet som har en nära an-*

[25] Senaste lydelse SFS 1986:429

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
För en förening gäller i fråga om förvärv enligt första stycket 1 att banken skall ha medgett förvärvet samt i fråga om förvärv enligt första stycket 2 att banken skall ha medgett att föreningen ansöker om regeringens tillstånd.	*knytning till bankens och föreningarnas verksamhet. Tillstånd skall lämnas om hinder inte möter från allmän synpunkt.* *Är förvärv enligt första stycket 2 eller 3 av principiell betydelse skall bankinspektionen överlämna ärendet till regeringen för prövning.* *En förening får förvärva aktier enligt första stycket 1, om banken har medgett förvärvet samt aktier och andelar enligt första stycket 2, om banken har medgett det och bankinspektionen lämnat tillstånd.* *Vad som ovan sägs gäller även i fråga om garantifondsbevis, förlagsbevis och förlagsandelsbevis utfärdat av företag som avses i första stycket.*

31 §[26]

Om förfarandet vid likvidation av banken förordnar regeringen.

Vid likvidation får *grundfonden tagas* i anspråk endast i den mån annan tillgång saknas som svarar för bankens förbindelser.	Vid likvidation får *garantifonden tas* i anspråk endast i den mån annan tillgång saknas som svarar för bankens förbindelser.

48 §[27]

Pantbrev skall lyda på minst det belopp till vilket lån beviljas. *Inteckningen skall ligga inom det värde, till vilket lån enligt 44 § högst får beviljas.*	Pantbrev skall lyda på minst det belopp till vilket lån beviljas.

Tillhandahåller lånesökanden ej pantbrev med bästa förmånsrätt, får lån beviljas endast under förutsättning att lån, som lämnats mot inteckningssäkerhet med bättre förmånsrätt, är ordnat på betryggande sätt och att även ifrågavarande pantbrev pantsätts för lån som föreningen beviljar.

Inskrivning som avser annat än fordran och som ej har avsevärd betydelse för egendomens värde, får stå kvar med bättre förmånsrätt än inteckning för lån från förening utan att lånebeloppet nedsätts.

55 §

Låntagare skall i efterskott till föreningen erlägga årsavgift, som omfattar ränta, kapitalavbetalning enligt amorteringsplan samt bidrag med det belopp som enligt för-	Låntagare skall i efterskott till föreningen erlägga årsavgift, som omfattar ränta, kapitalavbetalning enligt amorteringsplan samt bidrag med det belopp som enligt för-

[26] Senaste lydelse SFS 1975:230
[27] Senaste lydelse SFS 1983:588

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
eningsstämmans beslut skall utgå för föreningens förvaltningskostnader och för *avsättning till den i 59 § angivna reservfonden.*	eningsstämmans beslut skall utgå för föreningens förvaltningskostnader och för *reservuppbyggnad.*
58 §[28]	
Lånesökande som erhållit statlig lånegaranti kan beviljas lån även om han ej äger fast egendom som avses i 40 §.	
I stället för 42–*44* och 48 §§ *gäller* vad den statliga myndigheten föreskriver om garantilåns storlek och om skyldighet att ställa och underhålla säkerhet för lånet.	*I fråga om lån till lånesökande som erhållit statlig lånegaranti gäller* i stället för 42, *43* och 48 §§ vad den statliga myndigheten föreskriver om garantilåns storlek och om skyldighet att ställa och underhålla säkerhet för lånet.
Övergår egendom, som avses med garantilån, till ny ägare eller brukare gäller utöver 53 § att lånet får *övertagas* av den nye ägaren eller brukaren endast om den statliga myndigheten medgivit, att lånegarantin skall avse den nye ägarens eller brukarens förpliktelser.	Övergår egendom, som avses med garantilån, till ny ägare eller brukare gäller utöver 53 § att lånet får *övertas* av den nye ägaren eller brukaren endast om den statliga myndigheten medgivit, att lånegarantin skall avse den nye ägarens eller brukarens förpliktelser.
59 §[29]	
Förenings *behållna årsvinst* skall avsättas till en reservfond.	Förenings *nettovinst* skall avsättas till en reservfond.
Reservfonden skall uppgå till lägst ett belopp som svarar mot en procent av föreningens skulder. Från skulderna avräknas därvid ett belopp som svarar mot summan av de av föreningen utlämnade lånen med statlig garanti.	*Om det krav som ställs på bankens och föreningarnas fonder gemensamt är stadgat i 60 a §.*
Om förening ej kan uppfylla i andra stycket angivet krav, skall reservfonden sammanlagd med övriga föreningars reservfonder och bankens reservfond uppgå till lägst ett belopp som svarar mot två procent av bankens skulder. Banken meddelar anvisningar om tillämpningen av denna bestämmelse.	
I den mån förenings medel ej behövs i rörelsen får de göras räntebärande på ett betryggande sätt.	

[28] Senaste lydelse SFS 1983:957
[29] Senaste lydelse SFS 1978:214

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	60 §
Reservfonden får komma delägarna tillgodo endast genom lättnad i lånevillkoren enligt beslut som delägarna på förslag av styrelsen fattar. Reservfonden får dock användas för detta ändamål endast i den mån den överstiger två procent av föreningens skulder.	Banken och föreningarna skall tillsammans ha egna fonder som är betryggande i förhållande till bankens och föreningarnas tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för banken eller föreningarna (placeringar). Vad som i detta avseende anses som egna fonder följer av 60 a §. De egna fonderna anses betryggande om de uppgår till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt - en procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § B bankrörelselagen (1987:617) - fyra procent av värdet av placeringar som utgörs av fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden för vilka har ställts säkerhet som avses i 2 kap. 9 § C bankrörelselagen samt - åtta procent av värdet av övriga placeringar utom sådana som avses i fjärde stycket och sådana som enligt 60 a § tredje stycket skall avräknas från de egna fonderna. Placeringar skall tas upp till följande värden, nämligen 1. fordringar, för vilka reserver som avses i 60 a § andra stycket avsatts, till sitt bruttovärde, 2. övriga tillgångar till sitt nettovärde, 3. garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, till sitt nominella belopp, 4. övriga garantiförbindelser till halva sitt nominella belopp samt 5. andra åtaganden på kapitalmarknaden till sitt nominella belopp, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Egna fonder krävs ej för sådana placeringar som avses i 2 kap. 9 § A bankrörelselagen eller för bankens placeringar hos förening.
	Banken meddelar anvisningar till föreningarna om tillämpningen av dessa bestämmelser.
	60 a §
	Med egna fonder avses bankens och föreningarnas reservfonder.
	Med egna fonder får vid tillämpningen av 60 § likställas
	1. bankens garantifond, intill ett belopp som motsvarar fem gånger summan av de egna fonderna,
	2. fyrtio procent av ett belopp som avsatts till värderegleringskonto, intill ett belopp som motsvarar de egna fonderna samt
	3. det nominella värdet av förlagslån och andra skuldförbindelser, som medför rätt till betalning först efter bankens och föreningarnas övriga borgenärer, intill ett belopp som motsvarar de egna fonderna.
	Från de egna fonderna skall avräknas vad banken såsom aktiekapital eller i annan form tillskjutit till företag enligt 30 a § första stycket 3.
	61 a §
	Ifråga om årsredovisning och koncernredovisning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen (1980:1103) om årsredovisning m. m. i vissa företag.
	Fullgörelse av skyldighet enligt nämnda lag gentemot viss länsstyrelse skall avse länsstyrelsen i det län där banken respektive föreningarna har sitt huvudkontor.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.
2. Intill dess banken och föreningarna visat, att som intäkt tagits upp ett belopp som motsvarar avsättningar för vilka avdrag enligt 2 § 8 mom åttonde stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt medgetts vid 1986 och senare års taxeringar, skall i kapitaltäckningshänseende dessa avsättningar inte anses ingå i de egna fonderna.

12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan

dels att 4 och 19 §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 3 a, 38 och 39 §§, av nedan angivna lydelse

dels att i lagen närmast före 3 a § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Kassans reservfond skall vara betryggande i förhållande till kassans tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för kassan (placeringar).

Reservfonden anses betryggande om den uppgår till lägst ett belopp som motsvarar åtta procent av värdet av kassans placeringar utom sådana som avses i 2 kap. 9 § A bankrörelselagen (1987:617).

Garantiförbindelser, som är knutna till kreditgivning, skall tas upp till sitt nominella belopp och övriga garantiförbindelser till halva sitt belopp. Placeringar i utländsk valuta skall tas upp till tre fjärdedelar av motvärdet i svenska kronor på grundval av den vid beräkningstillfället på den svenska valutamarknaden noterade säljkursen för valutan i fråga. Övriga placeringar skall tas upp till sitt nettovärde. Andra åtaganden på kapitalmarknaden som innebär en kreditrisk för kassan skall dock tas upp till sitt nominella belopp om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i föreskrift angivit ett lägre belopp.

Med reservfond får vid tillämpningen av denna paragraf likställas

1. garantifond intill ett belopp som motsvarar fem gånger reservfonden samt

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2. det nominella värdet av förlagslån och andra skuldförbindelser, som medför rätt till betalning först efter kassans övriga borgenärer, intill ett belopp som motsvarar reservfonden.

4 §

Kassan anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer eller genom annan upplåning.

Sammanlagda beloppet av kassans låneskuld och garantiförpliktelser får inte uppgå till mera än tio gånger sammanlagda beloppet av kassans garanti- och reservfonder. Motvärdet i svenska kronor av låneskuld eller garantiförpliktelse i utländsk valuta skall beräknas på grundval av den vid beräkningstillfället på den svenska valutamarknaden moterade säljkursen för valutan i fråga.

19 §

Om kassan tar upp lån eller lämnar garantiförpliktelse i utländsk valuta, skall styrelsen tillse att summan av låneskuld och garantiförpliktelser i utländsk valuta, beräknad i motvärdet i svenska kronor enligt 4 § andra stycket, inte överstiger 75 procent av skillnaden melland det belopp, som enligt nämnda lagrum utgör högsta sammanlagda beloppet för kassans låneskuld och garantiförpliktelser, och det belopp till vilket kassans låneskuld och garantiförpliktelser uppgår.

Om kassan har tagit upp lån i utländsk valuta, skall styrelsen besluta om lån från kassan i den valuta vari upplåning skett.

Om inteckning utgör säkerhet för lån eller garanti som kassan har lämnat, skall styrelsen tillse att inteckningen lyder på belopp i den valuta vari lånet eller garantin har lämnats och uppskatta värdet av det intecknade fartyget i samma valuta.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	38 §
	Kassan står under tillsyn av bankinspektionen.
	Vid meddelande av föreskrift eller förbud i samband med tillsynen kan bankinspektionen förelägga vite.
	Talan mot inspektionens beslut enligt denna lag förs hos regeringen genom besvär.
	Beslut i fråga om tillsynen länder omedelbart till efterrättelse om inte regeringen förordnar annat.
	Regeringen meddelar närmare föreskrifter om tillsynsverksamheten.
	39 §
	Till bestridande av bankinspektionens tillsynsverksamhet skall kassan årligen erlägga bidrag.
	Närmare föreskrifter om bidragets storlek och om dess fastställande och erläggande meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

13 Förslag till Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 2 § 3 mom., 2 § 8 mom. och 7 § 8 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 § 3 mom.
Äger svenskt aktiebolag, svensk ekonomisk förening, svensk ömsesidig skadeförsäkringsanstalt (moderföretag) mer än nio tiondelar av aktierna i ett eller flera svenska aktiebolag (helägda dotterbolag), skall koncernbidrag som moderföretaget lämnar till helägt dotterbolag eller sådant bolag lämnar till moderföretaget eller till annat helägt dotterbolag hos moderföretaget anses som avdragsgill omkostnad för givaren och skattepliktig intäkt för mottagarne, även om bidraget inte för givaren utgör omkostnad för intäkternas förvärvande eller bibehållande. Som förutsättning för detta gäller	Äger svenskt aktiebolag, svensk ekonomisk förening, svensk ömsesidig skadeförsäkringsanstalt, *svensk bank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa eller Sveriges allmänna hypoteksbank* (moderföretag) mer än nio tiondelar av aktierna i ett eller flera svenska aktiebolag (helägda dotterbolag), skall koncernbidrag som moderföretaget lämnar till helägt dotterbolag eller sådant bolag lämnar till moderföretaget eller till annat helägt dotterbolag hos moderföretaget anses som avdragsgill omkostnad för givaren och skattepliktig intäkt för mottagaren, även om bidraget inte för givaren utgör omkostnad för intäkternas förvärvande eller bibehållande. Som förutsättning för detta gäller
a) att den huvudsakliga verksamheten för såväl givare som mottagare avser jordbruksfastighet, annan fastighet eller annan rörelse än försäkringsrörelse som bedrivs av livförsäkringsanstalt,	a) att den huvudsakliga verksamheten för såväl givare som mottagare avser jordbruksfastighet, annan fastighet eller annan rörelse än försäkringsrörelse som bedrivs av livförsäkringsanstalt,
b) att såväl givare som mottagare redovisar bidraget till samma års taxering öppet i självdeklaration eller därvid bifogad bilaga,	b) att såväl givare som mottagare redovisar bidraget till samma års taxering öppet i självdeklaration eller därvid bifogad bilaga,
c) att dotterbolag som lämnar eller mottar bidrag har varit helägt under hela beskattningsåret för både givare och mottagare eller sedan dotterbolaget började driva verksamhet av något slag,	c) att dotterbolag som lämnar eller mottar bidrag har varit helägt under hela beskattningsåret för både givare och mottagare eller sedan dotterbolaget började driva verksamhet av något slag,
d) att, om bidrag lämnas från dotterbolag till moderföretag, moderföretaget skulle vara frikallat från skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från dotterbolaget, samt	d) att, om bidrag lämnas från dotterbolag till moderföretag, moderföretaget skulle vara frikallat från skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från dotterbolaget, samt
e) att, om bidrag lämnas från dotterbolag till annat dotterbolag, moderföretaget är förvaltingsföretag	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
som avses i 7 § 8 mom. tredje stycket eller moderföretaget i annat fall skulle vara antingen frikallat från skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från det givande dotterbolaget eller skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från det mottagande dotterbolaget.	e) att, om bidrag lämnas från dotterbolag till annat dotterbolag, moderföretaget är förvaltingsföretag som avses i 7 § 8 mom. tredje stycket eller moderföretaget i annat fall skulle vara antingen frikallat från skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från det givande dotterbolaget eller skattskyldighet för utdelning som under beskattningsåret hade uppburits från det mottagande dotterbolaget.

Lämnar ..... fall
lämnas, ... överklagas
även i andra fall ..... belopp
Mottagaren ..... rörelse
Vid tillämpning ..... slag
Avdrag ..... föreligger
Lämnas bidrag ..... uppfyllda

2 § 8 mom.

Har en kooperativ förening ..... utdelning
En kooperativ förening ..... avdragsgill
Är en ekonomisk förening ..... stycke
Avdrag för utdelning ..... hänför sig till
Avdrag medges ..... fastsäller
Sparbank ..... säkerhetskassa
Sparbankens ..... sparbankerna

Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och statens bostadsfinansieringsaktiebolag får göra avdrag för belopp, som avsatts till reservfond, i den mån avsättningen är nödvändig för att uppbringa fonden till ett belopp motsvarande två procent av inrättningens skulder. Hypoteksförening får göra avdrag för belopp, som avsatts till reserv- eller säkerhetsfond, i den mån avsättningen är nödvändig för att uppbringa fonden till ett belopp motsvarande två och en halv procent av föreningens skulder.

Har reservfond eller säkerhetsfond som avses i åttonde stycket satts ned skall – om avdrag för fondavsättningen medgetts – ett belopp motsvarande det nedsatta beloppet tas upp som intäkt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
En ekonomisk	rösträtt
För att en förening	erhåller
Kooperativa föreningars	medlemsantal
7 § 8 mom.	
Svenska aktiebolag	nedan
I det följande	företaget
Företag	fysiska personer
Företag som bedriver bank- eller annan penningrörelse eller sådan rörelse vid sidan av annan verksamhet, är frikallat från skattskyldighet för utdelning på sådan aktie eller andel som innehas som ett led i organisationen av företagets verksamhet till den del denna avser annat än förvaltning av fastighet, värdepapper och därmed likartad lös egendom.	*Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges allmänna hypoteksbank samt företag* som bedriver bank- eller annan penningrörelse eller sådan rörelse vid sidan av annan verksamhet, är frikallat från skattskyldighet för utdelning på sådan aktie eller andel som innehas som ett led i organisationen av *kassans, bankens respektive* företagets verksamhet till den del denna avser annat än förvaltning av fastighet, värdepapper och därmed likartad lös egendom.
Företag	försäkringsrörelse
Företag	nära
Skattefrihet	förvaltningsföretaget
Om särskilda skäl	överklagas
Förvärvar	insats
Riksskatteverket	inkomstbeskattningen
Som förutsättning	svenskt företag
Förklaring	enligt 20 §
Riksskatteverkets	besvär

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Följdändringar till författningsförslagen

Utöver nu nämnda författningsförslag föranleder kommitténs olika förslag några följdändringar i följande författningar med hänsyn till att kreditaktiebolagslagen (1963:76), fondkommissionslagen (1979:748) och finansbolagslagen (1980:2) föreslås upphävda: Lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, Lagen (1983:219) om tillfällig vinstskatt, Lagen (1984:503) om tillfälligt förbud mot höjning av vinstutdelning i vissa aktiebolag, Förordningen (1979:740) med instruktion för bankinspektion, Kungl. Maj:ts Expeditionskungörelse (1964:618), Förordningen (1975:3) om vissa kreditinstituts bidrag till bestridande av kostnaden för bankinspektionens verksamhet, m.m., Bankrörelseförordningen (1987:647), Lagen (1934:300) om sparbankens säkerhetskassa, Ackordslagen (1970:847), Föräldrabalken (1949:381), Kungl. Maj:ts kungörelse (1974:1048) om placering av omyndigs medel m.m., Förordningen (1986:553) om statligt stöd till fartygsfinansiering, Nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder, Ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder, Förordningen (1983:40) om räntebidrag för underhållslån i vissa fall, Lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden, Försäkringsrörelselagen (1982:713), Lagen (1979:468) om konto för likviditetsutjämning, Lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall, Förordningen (1977:497) om statlig kreditgaranti till svenskt rederiföretag, Kungl. Maj:ts Bostadsfinansieringsförordning (1974:946), Kungl. Maj:ts Reglemente (1961:265) angående förvaltningen av riksförsäkringsverkets fonder, Lagen (1972:262) om understödsföreningar, Kungl. Maj:ts kungörelse (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet, Lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel, Förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under kammarkollegiets förvaltning, Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden, Kreditupplysningslagen (1973:1173), Förordningen (1981:179) om finansbolags bidrag för att täcka kostnaden för bankinspektionens tillsynsverksamhet, Lagen (1981:1099) om särskilt investeringsavdrag vid redovisningen av mervärdeskatt, Förordningen (1987:655) om fondkommissionsbolag och finansbolag, Sekretesslagen (1980:100), Aktiebolagslagen (1975:1385), Lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden, Lagen (1983:890) om allemanssparande, Lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, Förordningen (1984:437) med bemyndigande för bankinspektionen att meddela föreskrifter om fondkommissionärs provision vid vissa värdepappersaffärer, Förordningen (1981:128) om fondkommissionärers bidrag för att täcka kostnaden för bankinspektionens verksamhet, Utsökningsförordningen (1981:981), Förordningen (1981:1185) om utsökningsavgifter, Lagen (1979:750) om rätt att förfoga över annan tillhöriga fondpapper, Lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs, Förordningen (1979:996) om Stockholms fondbörs, Aktiefondslagen

(1974:931), Taxeringslagen (1956:623), Lagen (1949:722) om pantlånerörelse, Konkurslagen (1987:672), Lagen (1987:623) om förenklad aktiehantering

1 Inledning

Det är en mycket omfattande översyn av kreditmarknadens funktionssätt och finansinstitutens rörelseregler kreditmarknadskommittén fått uppdraget att genomföra. Som framhålls i kommitténs direktiv syftar översynen av strukturfrågorna till att skapa mer *rationella, lagfästa rörelseregler* för skilda slag av institut som verkar på svensk kreditmarknad. Kommitténs direktiv redovisas i sin helhet i bilaga 9. Under senare år har verksamhetsbetingelserna för banker, finansbolag och andra finansinstitut förändrats på ett genomgripande sätt till följd av kreditmarknadens snabba omvandling och tillväxt och de tidvis betydande balansbristerna i svensk ekonomi. Det står klart att den befintliga lagstiftningen inte är utformad på ett tillfredsställande sätt utifrån dagens kreditmarknadssituation – än mindre vid beaktande av de krav framtida utveckling och fortsatt strukturomvandling ställer.

Under det senaste decenniet har svensk kreditmarknad omvandlats på flera olika sätt. Till en del sammanhänger detta med stora ökningar i statsskulden. Offentliga sparandeunderskott har följaktligen måst absorberas av andra inhemska sektorer och därutöver till icke oväsentlig del av utlandet. Utvecklingen har lett till successiva förändringar av penningpolitiken och innovationer på marknaderna, bl. a. med avseende på låneinstrument och räntebildning. Men det finns också en omvandling som äger rum oberoende av den statsfinansiella utvecklingen och balansbristerna i samhällsekonomin. Institut och företag som agerar på de finansiella marknaderna har svarat för en anmärkningsvärd förändringsvilja och innovationskraft under nära inflytande av utvecklingen internationellt. Den nya informationsteknologin har här spelat en avgörande roll för förändringsprocessen.

På marknaderna har således under senare år de volymer som kanaliseras ökat mycket kraftigt samtidigt som en skärpt konkurrens mellan aktörerna bidragit till lägre transaktionskostnader. Integrationen med utlandet har gradvis förstärkts. Denna utveckling har sannolikt verkat i riktning mot högre *marknadseffektivitet*, t. ex. vad gäller tjänsteutbudet, prisbildningen och kreditströmmarnas allokering. Effektiviteten i denna ekonomiska bemärkelse är emellertid inte det enda kriteriet för ett väl fungerande finansiellt system. Det är också fråga om betydande *skyddsintressen* och krav på *stabilitet*, som bl. a. har att göra med det finansiella systemets funktions-

duglighet i ett längre tidsperspektiv. Utformningen av nya regler för de institut som verkar på marknaderna måste därför ske mot bakgrund av en noggrann avvägning mellan såväl samhällsintressen rörande stabilitet och tillsyn som rent marknadsekonomiska intressen.

Utredningsdirektiven formulerar tre grundläggande frågor som kommittén har att överväga i sitt arbete med de legala ramarna och spelreglerna.

- Vilka slags finansinstitut vid sidan av bankerna bör vara verksamma på kreditmarknaden?
- Vilken typ av verksamhet bör banker och andra institut bedriva och vilka skiljelinjer bör därvidlag upprätthållas mellan instituten?
- Vilka kvalitativa krav skall ställas på institutens uppbyggnad och verksamhet?

Som antytts ovan är det nödvändigt att utformningen av olika rörelseregler och av rollfördelningen inom det finansiella systemet föregås av en omsorgsfull avvägning mellan olika berörda intressen. Strävan efter effektivitetshöjande konkurrens får exempelvis inte drivas på bekostnad av de allmänna och enskilda skyddsintressen som kan ligga till grund för en viss rollfördelning eller för att vissa säkerhetsregler uppställs. Lagstiftningen bör dock vara så långsiktig och generell till sin karaktär att den ger utrymme för nödvändiga anpassningar till ändrade förhållanden och verksamhetsbetingelser. Den bör t. ex. så långt som möjligt kunna tillämpas oberoende av den ekonomiska politikens utformning och hur ekonomin i övrigt utvecklas. Bestämmelser om *auktorisation* och särskilda *rörelseregler* för viss verksamhetsinriktning eller *kapitaltäckningsregler* som begränsar risktagande och garanterar institutens soliditet utgör några av kreditmarknadslagstiftningens grundläggande beståndsdelar.

De beskrivande avsnitt kommittén inledningsvis presenterar utgör en relativt kortfattad bakgrund till kommitténs allmänna diskussion om behovet av strukturregler på kreditmarknaden (kapitel 5) och konkreta ställningstaganden i det följande (fr. o. m. kapitel 6). Kreditmarknadskommittén har härutöver låtit utarbeta expertrapporter om kreditmarknadens utveckling i Sverige och utländska erfarenheter av strukturfrågor, vilka presenteras som bilagor till kommitténs betänkande.

2 Det finansiella systemets uppgifter

2.1 Några grundläggande begrepp

I ett renodlat marknadsekonomiskt perspektiv brukar man räkna med att transaktionerna som sker på oreglerade varumarknader och finansiella marknader i princip leder fram till en effektiv resursallokering, dvs. till den "bästa" användningen av samhällets olika tillgängliga resurser. Förekomsten av *fri konkurrens* mellan olika aktörer och en fungerande *marknadsprisbildning/räntebildning* är härvid avgörande för att nå den eftersträvade effektiva hushållningen, allt till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

I stora drag sammanfaller således de effektivitetskrav man kan ställa på varumarknader och på marknader för finansiella tjänster. I fråga om uppbyggnaden av olika rättssystem och spelregler till stöd för t. ex. centrala marknadsmekanismer eller aktörernas skyddsintressen, blir variationerna emellertid mer framträdande. Inte minst kreditmarknadens struktur måste, som inledningsvis framhållits, kunna möta högt ställda krav på marknadseffektivitet och på stabilitet. Till kreditmarknadens huvuduppgifter räknar man vanligen

- att sammanföra sparare och investerare i ekonomin och sörja för effektiva kreditflöden dem emellan;
- att skapa likviditet och medverka i en väl fungerande betalningsmedelförsörjning;
- att hantera och utjämna risktagande och osäkerheter.

Att med effektiva metoder slussa kapital från de långivare som har överskott till de låntagare som har underskott – vad som betecknas som *finansiell intermediering* – utgör den grundläggande processen på kreditmarknaden. Det klassiska exemplet på hur denna intermedieringsprocess går till återfinns i kombinationen av inlåningsräkningar och utlåning i ett väl fungerande banksystem. Bankerna tillhandahåller en hel "marknad" där finansiellt sparande hos ett stort antal företag och hushåll kan möta efterfrågan på krediter med starkt varierande löptider och riskinnehåll. Bankerna svarar således för ett brett finansiellt tjänsteutbud på marknaden.

Inlåningen på bankräkning kan betraktas som "pengar", dvs. fullt likvida tillgångar som uppvisar ett bestämt värde. Dessa kan utan egentliga transaktionskostnader omedelbart disponeras för betalningar. Endast banker får

erbjuda allmänheten inlåning på räkning och via sin utlåning till hushåll och företag skapar bankmarknaden likvidtet: en viss "*penningmängd*" som åtgår bl. a. för de reala transaktionerna i ekonomin. Vanligen räknas allmänhetens sedlar och mynt samt banktillgodohavanden – såväl avista som tidsbunden inlåning – till begreppet penningmängd på svensk kreditmarknad.

Den direkta kopplingen i bankernas balanser mellan inlåningen på räkning (skuldsidan) och utlåningen (tillgångssidan) utgör själva grundförutsättningen för bankernas likviditetsskapande funktion. Genom utlåningsökningar skapar bankerna större egna inlåningsvolymer, vilket i sin tur avläses som ett ökat utbud av "pengar" i ekonomin. Räntebärande utlåning är härutöver givetvis en förutsättning för att en bank ska kunna betala ränta till inlåningskunder. Bankernas utlåning är i praktiken betydligt mer långfristig än förbindelserna i form av inlåning och upplåning. Kreditförmedlingen är vidare förknippad med *kreditrisker*, dvs. en osäkerhet i de enskilda fallen om det utlånade kapitalet kommer att betalas tillbaka.

Om kreditförmedlingen sker *direkt* mellan en långivare och en låntagare bortfaller de element av intermediering och likviditetsskapande som kännetecknar bankmarknaden. Också kreditrisken överförs då direkt till långivaren utan den riskutjämning som mellanhanden åstadkommer genom att kombinera ett flertal förbindelser till ett brett, fristående kreditutbud. Upplåning mot värdepapper, t. ex. obligationer och certifikat, kan i detta sammanhang betraktas som en mellanform. Förekomsten av *andrahandsmarknader* innebär nämligen att värdepapper och andra finansiella tillgångar, vilka är föremål för handel i någon form, uppvisar ett likviditetsinnehåll (om än mer begränsat än pengar/banktillgodohavanden). Efterfråge- och utbudsförhållanden på andrahandsmarknaderna avgör dessa tillgångars aktuella värde, t. ex. vid försäljning och omvandling till betalningsmedel. Omsättningsbarhet och marknadskurs kommer att variera över tiden. Man talar därför om att andra tillgångar än pengar och banktillgodohavanden förutom kreditrisker är förknippade med *marknadsrisker* (t ex ränterisker eller valutarisker).

För att det över kreditmarknaden skall skapas ett tillräckligt stort utbud av finansiellt sparande till låg samhällsekonomisk kostnad krävs en effektiv hantering och utjämning av aktörernas risktagande. Detta förutsätter i sin tur dels tillgång till ett väl fungerande banksystem, dels väl utvecklade tillgångsmarknader för värdepapper och andra finansiella tillgångar. På bankmarknaden erbjudes spararen normalt den lägsta marknadsräntan för en i princip riskfri avistainlåning. Räntan (med avdrag för återverkningar av inflation och beskattning) behöver endast kompensera spararen för beslutet att senarelägga sin konsumtion. För övriga placeringsalternativ med varierande bindningar över tiden och kombinationer av kreditrisker och marknadsrisker, kommer samspelet mellan efterfrågan och utbud på marknaden att leda till att diffrentierade avkastningskrav uppställs.

Den *räntestruktur* som marknaden på detta sätt utbildar blir självfallet styrande för hur kreditflödena formas och för vilka anpassningar som äger

rum i aktörernas finansiella "portföljer", dvs. på vilket sätt dessa väljer att bygga upp olika kombinationer av finansiella tillgångar och skulder. Via räntan verkar också traditionellt riksbankens centrala *penningpolitiska medel*, som sätts in för att övergripande styra likviditeten i ekonomin. Härvid påverkar riksbanken givetvis kreditvolymerna och det sätt på vilket olika finansiella balanser av tillgångar och skulder utvecklas. Med den inriktning den svenska valutapolitiken har blir den primära uppgiften för penningpolitiken dock att styra likviditeten i ekonomin och säkerställa den externa balansen.

2.2 Marknadens uppbyggnad

Till den organiserade kreditmarknaden räknar man vanligen de tillgångsmarknader där räntebärande värdepapper emitteras och omsätts och därutöver de finansiella institutens utbud av tjänster (Bankernas in- och utlåningsverksamhet samt övriga instituts finansieringsverksamhet). Gemensamt för kreditmarknadens flöden är att de avser *främmande kapital* (lån). Parallellt existerar marknaden för *eget kapital*, dvs. aktiemarknaden. Kredit- och aktiemarknaden bildar tillsammans *kapitalmarknaden* i svensk ekonomi.

Som berörts ovan är all förmedling av krediter liksom alla investeringar på tillgångsmarknader förknippade med risk och osäkerhet av varierande grad. Risktagandet för kapitalmarknadens institutioner och övriga aktörer är således inte koncentrerat till vad som kan betecknas som den egentliga riskkapitalmarknaden, där aktier och därmed närsläktade instrument hanteras. Benämningen riskkapital speglar i första hand det faktum att man upprätthåller en klar gräns mellan tillförsel av lånat, främmande kapital å ena sidan och ägarinsatser å den andra.

En ytterligare uppdelning av kapitalmarknaden tar sikte på de nominella löptiderna. Aktier är exempelvis att betrakta som mycket långfristiga instrument (i princip eviga) för anskaffande av kapital till ett bolag. På kreditmarknaden hänför man vanligen det långfristiga kapitalutbudet till *obligationsmarknaden*, medan kortfristiga instrument, med löptider på upp till två år, hanteras på *penningmarknaden*.

Figur: 2.1



Någon klar gräns mellan lång och kort marknad existerar dock inte. Den finansieringsverksamhet som banker och andra institut bedriver spänner vanligen över olika tidshorisonter på kreditmarknaden. Ser man till hanteringen av masspapper har de senaste årens utveckling inneburit mindre klara gränser mellan delmarknaderna i och med att intresset förskjutits från primärmarknaden (emissionsverksamheten) till sekundärmarknaden (handeln i andra hand). Väl fungerande finansiella marknader gör vidare att en placering (eller skuld) med en viss bestämd tidshorisont givetvis kan byggas upp med hjälp av instrument som på marknaden har en avvikande, nominell löptid.

Varken kreditförmedlingen eller portföljförvaltningen av tillgångar och skulder skulle fungera effektivt på marknaden utan finansinstitut – mellanhänder – med varierande funktioner. På de egentliga marknaderna för standardiserade masspapper fyller mellanhanden, t. ex. en fondkommissionär, en funktion som mäklare eller handlare. Vanligen särskiljer man handel uteslutande för annans räkning (s. k. broker-verksamhet) från handel som även innefattar transaktioner för egen räkning och därmed egna innehav av värdepapper (institutet fungerar som dealer). Den utvecklade marknaden förutsätter institut eller andra aktörer som kontinuerligt deltar i handeln, ställer köp- och säljkurser för olika värdepapper och därmed garanterar placeringarnas likviditetsinnehåll. Man uppträder då som marketmaker. Likviditetsinnehållet kommer konkret till uttryck i den "spread" som upprätthålls mellan köp- och säljnoteringar för olika papper. Denna transaktionskostnad vid omsättning är normalt mycket låg för frekventa papper av god beskaffenhet.

På primärmarknader deltar mellanhanden i *emissioner* av värdepapper. En bank eller fondkommissionär hjälper t. ex. låntagare att slussa ut lån på marknaden. Härvid kan emissionsinstitutet ställa garantier för de belopp låntagaren förväntas kunna placera eller för en lägsta kurs med hänsyn till låntagarens upplåningskostnad. Emissionsinstitutet fungerar dock inte uteslutande som låntagarens ombud vid emissionstillfället utan har därutöver ett ansvar för att, i prospekt eller annan form, förse marknadens aktörer med information om låntagarens ställning. Informationen bildar underlag för placerarnas överväganden om risktagande och avkastningskrav.

Det förtjänar att framhållas att det finansiella systemet inte domineras av de tillgångsmarknader eller mellanhänder som här översiktligt berörts. Som tidigare framgått spelar den finansieringsverksamhet som banker, finansbolag, mellanhandsinstitut och i viss utsträckning även försäkringsbolag, bedriver den grundläggande rollen för kreditmarknadens funktionssätt. Dessa institut skapar ett differentierat, fristående kreditutbud på marknaden, t. ex. med avseende på löptider och riskinnehåll.[1]

[1] Se Lars Hörngren m. fl. "Kreditmarknadens spelregler"" (SNS 1987). Författarna redogör bl. a. för det finansiella systemets uppgifter och de finansiella institutionerna (avsnitt 2).

Denna förmåga att både *transformera och förmedla* sparande spelar en avgörande roll för möjligheterna att effektivt tillgodose kreditefterfrågan i ekonomin och för att sprida och hantera riskerna. Genom att de finansiella instituten sammanför ett stort antal individuella risker i sina balanser kan dessa risker utjämnas och nedbringas. Detta illustreras kanske tydligast på bank- och försäkringsmarknaderna. Koncentrationen av kredit- och marknadsrisker till de finansiella instituten sker emellertid i sådan omfattning att dessa fungerar som faktiska *riskbärare* på kreditmarknaden.

Detta kommer praktiskt till uttryck i institutens finansiella balanser på flera sätt. Tillgångar och skulder uppvisar avvikelser vad gäller karaktär och riskegenskapar. För t. ex. banker är det normalt fråga om att omvandla förhållandevis säker inlåning till utlåning, förknippad med kreditrisker. Ofullständig matchning av tillgångar och skulder med avseende på löptider och räntebindningstider innebär att instituten därutöver påtar sig ränterisker och likviditetsrisker. Med en utvecklad institutionell hantering av kredit- och marknadsrisker följer också krav på en i förhållande till balansomslutning och riskprofil betryggande kapitalbas (soliditet).

3 Kreditmarknadsstrukturen i Sverige

3.1 Institutens verksamhetsinriktning

Det är uppenbart att kreditmarknadens uppgifter i sin helhet inte kan lösas via den masspappershantering som sker på de renodlade tillgångsmarknaderna. För flertalet små aktörer (hushåll och företag), liksom för de låntagare som ställer krav på individuellt anpassade villkor, erbjuder dessa marknader normalt inte konkurrenskraftiga alternativ. Det är helt enkelt inte effektivt att söka värdera och hantera värdepapper i alltför små volymer. Transaktionskostnader bildar således trösklar vid inträdet på kreditmarknaden och kan hindra en effektiv resursallokering och riskspridning.

Att överbrygga de marknadsbrister som informations- och hanteringskostnader i olika former utgör kan sägas vara en huvuduppgift för de finansiella instituten. Dessa skall under inbördes konkurrens tillgodose marknadens behov av *differentierad intermediering*, dvs. tillhandahålla kombinationer av upp- och utlåningsformer, där bl. a. graden av decentralisering och specialisering varierar.

Bankerna intar traditionellt en särställning bland de finansiella företagen. Normalt karaktäriseras bankernas rörelse av en betydande bredd och allsidighet vad gäller in- och utlåningstjänster och annan service. Denna funktion kan sägas representera en allmännytta och verksamheten förutsätter regeringens tillstånd (oktroj). Bankernas särställning markeras främst av ensamrätten till inlåning på räkning och till lån i centralbanken. Inom ramen för valutaregleringen har vidare vissa banker en särställning som valutabanker med valutahandelstillstånd, betalningsförmedlings- och kontrolluppgifter osv.

Bankernas rättigheter är i gällande lagstiftning förenade med restriktioner i rörelsereglerna, krav på kapitaltäckning och särskilda tillsynsbestämmelser. En bank får endast ägna sig åt in- och utlåning av pengar och annan egentlig bankverksamhet, som har samband därmed. Den egendom som en bank får förvärva och driva handel med räknas upp. I princip råder förbud mot förvärv av aktier och fast egendom som placeringstillgångar. Rollen som kreditgivare skall enligt lagstiftningen inte blandas samman med direkta ägarinsatser.

Därmed dominerar kreditmarknadsuppgifterna bankernas rörelse, i huvudsak kortfristig in- och utlåning samt medverkan vid emissioner av certifi-

kat och obligationer och handel i dessa räntebärande 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 begränsat eget handelslager).

Lagstiftningen delar därutöver in bankernas tillgångar (placeringar i form av utestående lån och innehav av värdepapper) i olika riskklasser. För respektive klass föreskrivs att placeringarna till viss procent skall täckas av eget kapital (eller vad som härmed likställs). Syftet med dessa kapitaltäckningsregler är att garantera en tillfredställande soliditet. Rörelsereglerna och kapitaltäckningsreglerna blir direkt styrande för verksamhetens inriktning och riskinnehåll. Det är ett uttalat samhällsintresse – och marknadsintresse – att framför allt hushåll men också andra kreditmarknadsaktörer garanteras en i praktiken *riskfri placeringsmöjlighet* via bankmarknaden. Några riskbedömningar skall inte behöva göras, inte heller förutsätts att inlåningskunder löpande har förutsättningar att bevaka eventuella förändringar i bankernas rörelse ur risksynpunkt. Inlåningen från allmänheten utgör omkring hälften av bankernas skulder och hushållen är störst bland inlåningskunderna sammantaget.

Förutom skyddsintresset som anknyter till inlåningen gör sig även andra allmänna intressen och krav på stabilitet gällande. Låntagare skall t. ex. inte behöva riskera att en bank råkar i sådana likviditetsmässiga svårigheter som leder till att lån sägs upp. Det bör vidare framhållas som ett allmänt omfattat önskemål, att ägarinflytandet över bankaktiebolagen inte koncentreras så att en viss grupp bestämmer över verksamheten. En effektivt fungerande intermediering förutsätter att instituten har en oberoende ställning gentemot såväl insättare som låntagare. Till bilden hör att banklagstiftningens restriktiva rörelseregler, t. ex. förvärvsförbuden för aktier och fastigheter, förlorar innehåll om en bank genom ägarförhållanden kopplas till företag eller koncerner där i huvudsak "bankfrämmande" verksamhet bedrivs.

För andra finansinstitut än banker är verksamheterna reglerade i väsentligt mindre omfattning. Detta gäller främst *finansbolagen*, som utan att bedriva bankrörelse ägnar sig åt finansieringsverksamhet i form av kreditgivning, leasing och factoring samt administrativa tjänser och serviceinsatser i samband därmed. Något krav på formell auktorisation uppställdes inte fram t. o. m. första halvåret 1988. Bolagen måste dock vara registrerade hos bankinspektionen om nettovärdet av tillgångarna i finansieringsverksamheten uppgick till minst 10 milj. kr. Vidare upptog lagstiftningen regler om lägsta belopp för eget kapital i förhållande till upplåningen. Denna fick inte överstiga 12,5 gånger det egna kapitalet. Därutöver fanns inga närmare lagregler som styrde finansieringsverksamheten. Fr. o. m. den 1 juli 1988 gäller nya bestämmelser med krav på *auktorisation* från bankinspektionens sida om nettovärdet av tillgångarna i finansieringsverksamheten överstiger 50 milj. kr. Oavsett verksamhetens omfattning krävs auktorisation för de bolag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet riktad mot konsument eller som ägs av bank (se även avsnitt 8.1.3).

Tabell 3.1 Bankernas tillgångar och skulder vid utgången av 1987 (Procentuell fördelning. Total balansomslutning även i miljarder kr)

Tillgångar:	Svenska finansinstitut	14
	Utlåning i svenska kronor	37
	Utlåning i utländsk valuta	12
	Statspapper	5
	Bostadsobligationer	9
	Övriga tillgångar	23
		100
Skulder:	Inlåning inkl. certifikat	49
	Svenska finansinstitut	13
	Utländska banker	16
	Övriga skulder	21
	Eget kapital	1
		100
Bankernas totala balansomslutning per 1987-12-31 (mdr kr)		977
därav	affärsbankerna	667
	sparbankssektorn	251
	föreningsbankssektorn	59

Källa: Riksbanken

Finansbolagen finansierar sig på penningmarknaden och via direkt upplåning hos andra finansiella institut. Bolagen har inte rätt att emittera löpande skuldebrev, t. ex. certifikat eller obligationer, i stället sker marknadsfinansieringen med hjälp av enkla skuldebrev, s. k. marknadsbevis. Utlåningen täcker varierande löptider och uppvisar, jämfört med bankerna, generellt sett ett större riskinnehåll (t. ex. kontokortkrediter och riskkapitalförsörjning). 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.

Tabell 3.2 Finansbolagens tillgångar och skulder vid utgången av 1987 (Procentuell fördelning. Total balansomslutning även i miljarder kr)

Tillgångar:	Svenska finansinstitut	12
	Utlåning till allmänheten	55
	Leasing	16
	Värdepapper	8
	Övriga tillgångar	9
		100
Skulder:	Svenska finansinstitut	37
	Upplåning från allmänheten	37
	Övriga skulder	22
	Eget kapital	4
		100
Finansbolagens totala balansomslutning per 1987-12-31 (mdr kr)		156
därav	bankägda bolag	54

Källa: Riksbanken

Kreditaktiebolagen har, till skillnad från finansbolagen, till ändamål att driva lånerörelse genom att ge ut obligationer eller andra masspapper. Enligt KAL skall bolagsordningen godkännas av regeringen och bl. a. innehålla bestämmelser om upplåningsrätten på den långa marknaden. Förutom i kreditaktiebolagsformen drivs denna verksamhet i s. k. hypoteksinstitut. (landshypotek, stadshypotek och skeppshypotek). Varje institut är *specialiserat på ett ändamål*, exempelvis långfristig finansiering till bostäder, kommuner eller näringslivet. Bostadsinstituten dominerar. Dessa hanterar betydande lånevolymer och har bl. a. ensamrätt att lämna statligt subventionerade (räntebidragsberättigade) bottenlån.

Tabell 3.3 Mellanhandsinstitutens balansomslutning vid utgången av 1987 (Procentuell fördelning. Total balansomslutning även i miljarder kr)

Bostadsinstitut	80
Kommuninstitut	3
Jordbruksinstitut	4
Företagsinstitut	13
	100
Total balansomslutning per 1987-12-31 (mdr kr)	652

Källa: Riksbanken

Kreditaktiebolag och hypoteksinstitut brukar gemensamt betecknas som *mellanhandsinstitut*. Dessa 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 instituten samägs av staten och bankerna, men även rent ägande av staten respektive bankerna förekommer, t. ex. bland bostadsinstituten. Hypoteksinstituten är låntagarassociationer som drivs utan vinstsyfte. De har en halvofficiell prägel bl. a. genom att staten ställer grundfonder till deras förfogande.

Fondkommissionärernas verksamhet avser huvudsakligen handel med värdepapper i eget namn för andras räkning, vilket även namnet antyder. Verksamheten regleras i FkL och där föreskrivs bl. a. att det endast är banker eller fondkommissionsbolag som kan erhålla tillstånd att driva kommissionshandel. Krav uppställs på det egna kapitalets storlek i förhållande till placerade medel och bolagens organisation, ledning och ägarstruktur blir föremål för en lämplighetsbedömning. De senare kraven syftar till att säkra en fristående ställning för bolagen i rollen som fondkommissionär på sekundärmarknaden och emissionsinstitut på primärmarknaden.

För att underlätta huvuduppgiften – köp och försäljning av värdepapper för kunders räkning – får en kommissionär *i samband med kommissionshandel* lämna krediter mot säkerhet i börsnoterade papper och även ta emot kundens medel på inlåningsräkning på vissa villkor. Därutöver ger lagstiftningen bolagen rätt att i begränsad omfattning förvärva aktier och andra

riskkapitalinstrument för egen räkning (inom ramen för ett handelslager på högst 100 mkr)[1].

Tabell 3.4 Fondkommissionsbolagens tillgångar och skulder vid utgången av 1987 (Procentuell fördelning. Total balansomslutning även i miljader)

Tillgångar:	Svenska finansinstitut	5
	Fondlikvider (oreglerade kundförbindelser)	22
	Värdepapper	48
	Utlåning till allmänheten	21
	Övriga tillgångar	4
		100
Skulder:	Svenska finansinstitut	21
	Fondlikvider	30
	Upplåning från allmänheten	28
	Övriga skulder	18
	Eget kapital	3
		100
Fondkommissionsbolagens totala balansomslutning per 1987-12-31 (mdr kr)		37

Källa: Riksbanken

De specialistfunktioner som t. ex. den långfristiga bostadskreditgivningen eller fondkommissionsverksamheten kan sägas utgöra, hänförs således traditionellt till särskilda institutioner på marknaden med sinsemellan relativt klara skiljelinjer. Som ett inslag i den finansiella utvecklingens fortskridande har verksamheterna 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 homogeniserats. På placeringssidan sker därmed förändringar i riktning mot en allt större likformighet mellan finansinstituten t. ex. beträffande penningmarknadsaktiviteterna, men även det faktiska tjänsteutbudet uppvisar i vissa fall betydande likheter mellan institut som regleras olika (med utgångspunkt i respektive associationsform). Någon klar gräns mellan bankerna och finansbolagens finansieringsverksamhet är exempelvis svår att dra, vilket framgått av översikten ovan. 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.

Försäkringsbolagen får i princip enligt lagstiftningen inte driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Till detta begrepp hänförs sådan verksamhet som kan anses vara en förutsättning för bolagens risktäckningsrörelse och förmåga att fullgöra ingångna avtal – i första hand *kapitalförvaltning*. Försäkringsrörelselagen avväger och tillgodoser såväl skyddsintressen som avkastningsintressen för försäkringstagaren. Bl. a. framgår att kapitalförvalt-

[1] Fr. o.m. den 1 juli 1988 höjdes handelslagret från 50 till 100 mkr. och skall nu räknas på hela koncernen.

ningen får omfatta både ägarinsatser (aktier, fastigheter) och traditionella räntebärande placeringar och lån. Formella krav på kapitaltäckning för olika tillgångar uppställs inte men bolagens soliditet är ändå mycket betryggande till följd av omfattande fonderingar av överskott, främst återbäringsmedel.

För livförsäkringsbolagen stadgas att tillgångarna till stor del måste utgöras av vissa slags värdehandlingar, främst obligationer och lån av viss beskaffenhet. Placeringskravet motsvarar 80 % av de försäkringstekniska skulderna. Resterande 20 % bildar en s. k. fri sektor där vidare placeringsmöjligheter öppnas, dock inte utrymme för aktieplaceringar. För alla värdehandlingar som motsvarar de försäkringstekniska fonderna gäller också krav på pantsättning för försäkringstagarnas räkning.

Livförsäkringsbolagen disponerar härutöver betydande s. k. fria fonder eller överskottsfonder där återbäringsmedel samlas upp i avvaktan på senare fördelning till försäkringstagarna.[1] För placeringar av dessa medel – och för huvuddelen av sakförsäkringsbolagens tillgångar – gäller inte de inskränkningar som berörts ovan. Beträffande aktieförvärv gäller dock att bolagen inte får äga större andel av röstetalet i ett svenskt eller utländsk aktiebolag än 5 %. Bestämmelsen bör ses mot bakgrund av det generella förbudet att driva annan rörelse än just försäkringsrörelse.

Kontrollen av att de finansiella instituten följer gällande lagstiftning och bestämmelser åvilar två tillsynsmyndigheter, *bankinspektionen* (banker, finansbolag, mellanhandsinstitut och fondkommissionärer) och *försäkringsinspektionen* (försäkringsbolag). Vad gäller den statliga Investeringsbanken och Svenska Skeppshypotekskassan anses samhällets krav på insyn och kontroll tillgodosett genom utformningen av respektive instituts bolagsordning.

Tabell 3.5 Försäkringsinstitutens placeringar vid utgången av 1987. (Procentuell fördelning. Totala tillgångar även i miljarder kr)

	Försäkringsbolag	Allmänna Pensionsfonden
Penningmarknadsplaceringar m. m.	5	3
Obligationer	49	73
därav statsobligationer	(14)	(25)
bostadsobligationer	(30)	(40)
Direkta lån	19	17
Aktier (till marknadsvärde)	21	7
Fastigheter	6	–
	100	100
Försäkringsinstitutens totala tillgångar per 1987-12-31 (mdr kr)	333	314

Källa: Riksbanken

[1] Dessa överskottsfonder svarade vid utgången av 1986 för närmare 40 % av bolagens samlade tillgångar (räknat till bokförda värden).

Till gruppen finansinstitut på den organiserade marknaden räknar man vanligen inte aktiefonder, 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 nio fondstyrelser (fr. o. m. juli 1988 totalt tio fondstyrelser). Verksamheten finansieras till övervägande del av arbetsgivaravgifter och förvaltningen regleras genom en särskild lag med reglemente för pensionsfonden.

3.2 Finansiella koncerner

Redogörelsen har hittills tagit sikte på de kategorier av institut som verkar på kapitalmarknaden med olika legala rättigheter och skyldigheter kopplade till respektive 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. producerande industriföretag.

Uttryckliga lagbestämmelser om koncernbildningar på kapitalmarknaden finns f. n. bara för de fall bankers ägarförhållanden är berörda. Fr. o. m. halvårsskiftet 1987 gäller provisoriska regler om att en bank endast får ingå som dotterbolag i en koncern om en annan bank är moderföretag. Härutöver finns sedan länge önskemål från samhällets sida om effektiv ägarspridning för bankaktiebolag (utanför den statliga sektorn och sparbanks- respektive föreningsbankssfären). Denna uppfattning kommer bl. a. till uttryck i kreditmarknadskommitténs direktiv.

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 finansinstitut 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. Där-

med kan banker f. n. endast kombineras med fondkommissionsbolag, finansbolag och kreditaktiebolag, varvid koncernens samlade reglering anpassas efter de relativt strikta krav som gäller för bankrörelsen.

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. Den generella regleringen av bankernas ägarförhållanden utesluter visserligen att mottagande av inlåning på räkning från allmänheten ingår bland en sådan koncerns aktiviteter, men alla övriga finansiella funktioner kan 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.

Exempel på koncerner med finansiell verksamhet

Moderbolag:	Bank	Industriföretag
	- in- och utlåningsverksamhet - värdepappershandel - utrikesrörelse	- produktion och handel - finansförvaltning på inhemsk/utländsk marknad (intern bank)
Dotterbolag:	Finansbolag	Finansbolag
	- finansieringsverksamhet - leasing	- finansieringsverksamhet - leasing - riskkapitalsatsningar
	Fondkommisionsbolag	Fondkommissionsbolag
	- emissioner och kommissionshandel - värdepappersfinansiering	- emissioner och kommissionshandel - värdepappersfinansiering
	Kreditaktiebolag	Kreditaktiebolag
	- långfristig, specialiserad kreditgivning mot obligationer	- långfristig, specialiserad kreditgivning mot obligationer
		Försäkringsbolag
		- försäkringsverksamhet - kapitalförvaltning
Minoritetsengagemang:	---	Bank

3.3 Kreditmarknadens struktur och olika skyddsintressen

En utgångspunkt för den inledande diskussionen om marknadsmekanismerna var att en fungerande resursallokering förutsätter effektiv konkurrens på marknaden och ett decentraliserat beslutsfattande. Marknadsräntorna spelar härvid en större roll än tidigare liksom anpassningsförmågan vad gäller tjänsteutbud, produktionsmetoder, instrument o. dyl. Inte minst under perioder med stora förändringar i de yttre verksamhetsbetingelserna blir systemets flexibilitet avgörande för marknadseffektiviteten. Samtidigt gäller för finansieringsverksamhet – liksom för all annan ekonomisk verksamhet – att marknadsbrister av olika slag begränsar ett helt oreglerat systems faktiska förmåga att åstadkomma en effektiv resursanvändning. På kreditmarknaden är det lika lite som i andra delar av marknadsekonomin realistiskt att utgå från perfekt fungerande marknader.

För det första finns anledning att observera de inslag av *koncentration* som gör sig gällande på marknaden. En oreglerad, helt fri konkurrens mellan små och stora företag kan verka självförstörande i ett längre perspektiv. Stordriftsfördelar kan nämligen leda till att strukturen koncentreras och att konkurrensen försvagas successivt. Risken torde vara särskilt påtaglig i små ekonomier som den svenska. Sverige uppvisar ett finansiellt system med förhållandevis stor koncentration av finansiell styrka och influtande och utvecklingen har under lång tid präglats av omfattande kreditregleringar och konkurrenshinder på den organiserade kreditmarknaden.

På många varumarknader kan man räkna med att koncentrationstendenser inom landet motvägs av frihandel och växande konkurrens från utlandet. För kapitalmarknaden föreligger dock inte lika starka korrektiv från utlandsmarknaderna, sannolikt inte ens i lägen där valutaregleringen i allt väsentligt avvecklats. Vissa inslag i det finansiella regelsystemet inriktas därför mot koncentrationstendenserna och de risker för snedvridningar och instabilitet som följer av att marknaden påverkas av stordriftsfördelar. Hit hör bl. a. bestämmelser rörande ägandestrukturen för finansiella företag och andra påverkansmöjligheter från samhällets sida vid övertaganden, samgåenden osv.

Förutom koncentrationsproblemen finns särskild anledning att peka på de problem som har att göra med *ofullständig genomlysning och information*. Även det faktum att resurserna för inhämtning och bearbetning av information varierar kraftigt måste beaktas. På de finansiella marknaderna, där riskbedömningar har avgörande betydelse, får komplikationer av detta slag större vikt än på de flesta andra områden. Frågor om informationsspridning och förutsättningar för allsidig riskhantering är i själva verket grundläggande för de skyddsintressen som lagstiftningen på det finansiella området avser att värna, t. ex. insättarskyddet på bankmarknaden.

Insättarskyddet tar främst sikte på hushållens och de mindre aktörernas ställning på marknaden. Dessa skall, som tidigare framgått, inte behöva företa riskbedömningar i egentlig mening utan ha tillgång till en i praktiken

riskfri och fullt likvid placeringsform. Om insättarna skall kunna anförtro sina medel utan någon säkerhet måste det uppställas regler som på annat sätt tryggar mot förlustrisker (kreditrisker). Detta starkt uttalade skyddsintresse har lett fram till en ensamrätt för bankerna att tillhandahålla inlåningsräkningar, en ensamrätt som i och för sig förutsätter att konkurrensen på bankmarknaden är tillräcklig för att ge allmänheten en rimlig förräntning på sina likvida medel.

Kravet på *ett fungerande betalningssystem* har nära samband med insättarskyddet. Betalningsströmmarna kanaliseras via bankerna och de stora girosystemen (bank- resp. postgirot). Riksbanken svarar för de centrala clearingfunktionerna och för utgivning och hantering av sedlar och mynt.[1] För effektiviteten i en marknadsekonomi är stabiliteten och trovärdigheten hos betalningssystemet något synnerligen betydelsefullt. Bankernas penningskapande in- och utlåningsfunktion har mot denna bakgrund blivit den kreditmarknadsfunktion som mest konsekvent skyddas med hjälp av kapitaltäckningsregler och andra kvalitativa krav. Banksystemet har vidare genom sin upplåningsrätt i riksbanken tillgång till en offentlig likviditetsreserv. Syftet är att beträffande likviditeten skydda det finansiella systemet från allvarliga störningar, bl. a. från "bankpanik" där insättare på grund av en förtroendekris i stor skala tömmer systemet. Centralbanken har därför tilldelats rollen som "lender of last resort".

På liknande sätt som för insättarskyddet kan krav på *låntagarskydd* motiveras av allmänna önskemål att i mer eller mindre omfattning avlasta aktörer med begränsade resurser informations- och riskbedömningskrav. Till skillnad från insättarskyddet, som i praktiken utformats så att det enskilda finansinstitutets (bankens) förmåga att fullgöra sina förpliktelser så långt möjligt blir ställt utom tvivel, blir motiven på denna sida svagare och i högre grad kopplade till det finansiella systemets funktionsduglighet i stort. Låntagarskyddet motiverar främst en fungerande konkurrens mellan kreditinstituten och en sådan mångfald på marknaden att beroendeförhållanden för låntagarna kan undvikas.

I förlängningen av låntagarskyddet återfinns också mer allmänna *konsumentskyddsinstressen*. Med hänsyn till den sociala och ekonomiska betydelse som finansverksamheterna ofta har för berörd allmänhet är det ett samhällsintresse att dessa verksamheter inte bara drivs på ett ur stabilitets- och soliditetssynpunkt tillfredsställande sätt, så att olika åtgaganden kan infrias, utan också sker på ett godtagbart sätt ur konsumentpolitisk synpunkt. Aspekterna kan här beröra marknadsföringssätt, utformning av olika villkor, den enskildes integritetsskydd osv. Den lagstiftning som reglerar kreditmarknadens organisation fungerar därmed från tid till annan som ett slags komplement till annan lagstiftning, om exempelvis ocker, eller för bristande konsumentskydd i övrigt.

[1] Betalningssystemets funktion behandlas i statsskuldspolitiska kommitténs betänkande, SOU 1986:22 (avsnitt 5.2.3 – 5.2.4).

Det är uppenbart att de ovan redovisade skyddsintressena väger olika tungt beroende på vilka "skyddsobjekt" som är berörda. I centrum för insättar- och låntagarskyddet på bankmarknaden står normalt en mer eller mindre osofistikerad allmänhet som inte yrkesmässigt anlitar institut för in- och utlåningstjänster. Skyddsintresset för enskilda aktörer tunnas efter hand ut när man når till de yrkesmässiga kundkategorierna. Dessa kan antas förfoga över professionell kompetens och förväntas kunna hantera kredit- och marknadsrisker när låne- och placeringsbesluten fattas på en fri och öppen marknad.

Som framgått ovan garanteras stabiliteten och funktionsdugligheten i det finansiella systemet i sista hand av den penningpolitiskt ansvariga myndigheten. Under vad som kan betecknas som extraordinära förhållanden får riksbanken t. ex. agera som lender of last resort till såväl banker som andra finansiella institut, vilka står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen.[1] Sådan utlåning, som inte sker utifrån penningpolitiska motiv, förutsätter dock att riksbanken i ett krisläge gör bedömningen att landets kredit- och betalningssystem riskerar att allvarligt undergrävas. Ansvaret för *systemets* funktionsduglighet innebär därför inte ett offentligt ansvar för enskilda finansiella institut på marknaden, med garantier för deras soliditet.

[1] Enligt regeringens prop 1986/87:143 angående ny riksbankslag m m. Riksdagen har ännu inte tagit slutlig ställning, men en lagstiftning med denna innebörd väntas träda ikraft fr. o. m. 1989.

4 Utvecklingen på kreditmarknaden

4.1 En bakgrund i realsektorernas finansieringsbehov[1]

Kreditmarknadens flöden och skuldstockar växer oavbrutet när olika offentliga och privata sektorer tillgodoser sina finansieringsbehov på marknaden. På den offentliga sidan återfinns staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn medan den privata sektorn byggs upp av såväl finansiella som icke-finansiella företag samt av hushållen. Den totala kreditmarknadsstocken i form av utestående penningmängd, värdepapper och lån har under perioden 1970-1986 ökat med i genomsnitt 4 % per år, räknat i fasta priser. Om man relaterar detta tal till bruttonationalproduktens motsvarande tillväxt kvarstår en överskjutande ökningstakt om ca 2 % per år. Detta kan i sin tur tolkas som ett uttyck för graden av snabbhet i den svenska ekonomins utveckling i riktning mot en *ökad skuldbasering*.

Utvecklingen av kreditefterfrågan och kreditutbud på marknaden hänger givetvis samman med en rad övergripande ekonomiska faktorer, däribland sparandets storlek och fördelning, investeringarnas tillväxt inom bl. a. näringslivet och bostadssektorn, statsfinanserna och den externa balansen i ekonomin. Registrerade inkomst- respektive utgiftsöverskott för olika aktörer får en motsvarighet i flöden som kan lokaliseras på kreditmarknaden. Växer snedfördelningen av över- och underskott ökar givetvis förmedlingsbehovet på marknaden i förhållande till en given BNP. Ökade krav på *balansutjämning* enligt detta mönster behöver dock inte nödvändigtvis motsvaras av växande kreditflöden på marknaden då underskottssektorer kan reducera sina eventuella innehav av tillgångar och överskottssektorer avveckla skulder. En sektors *finansiella sparande* uttrycker här dess samlade nettoutbud respektive nettoefterfrågan på krediter, där summan av de inhemska sektorernas positiva eller negativa finansieringssaldon definitionsmässigt svarar mot bytesbalansens saldo.

[1] Se även bilaga 1 om utvecklingen på den svenska kreditmarknaden.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i procent av BNP 1970-1990. (Löpande pris)

	1970-1980	1980-1986	1987-1990 (prognos)
Stat	- 1,5	- 6,7	- 1,6
Socialförsäkning	4,0	2,9	1,8
Kommuner	- 0,5	- 0,1	- 0,5
Total offentlig sektor	2,0	- 3,9	- 0,3
Icke-finansiella företag	- 4,9	- 1,9	- 2,4
Finansiella företag	2,6	4,0	3,7
Hushåll	- 0,4	0,3	- 0,5
Total privat sektor	- 2,7	2,4	0,7
SUMMA = bytesbalans	- 0,7	- 1,5	0,4

Källa: Finansdepartementet, LU -87

Till de traditionella överskottssektorerna vad gäller det finansiella sparandet i svensk ekonomi hör socialförsäkringssektorn och den privata försäkringssektorn tillsammans med övriga finansiella företag. Överskottssektorernas positiva finansiella sparande har legat relativt stabilt över tiden, varför förändringar i bytesbalansen (summa finansiellt sparande) i allt väsentligt speglat sparandesvängningar för underskottssektorer, då främst förändringar i statens budgetunderskott och i de icke-finansiella företagens sparande.

Den offentliga sektorn uppvisade under sextiotalet och sjuttiotalets inledande år ett betydande finansiellt sparande, vilket främst sammanhängde med socialförsäkringssektorns uppbyggnad efter ATP-systemets tillkomst. Läget försämrades markant under andra hälften av sjuttiotalet och åttiotalets inledning. Statens budgetunderskott växte kraftigt, socialförsäkringssystemet försvagades finansiellt och industrins lönsamhet utvecklades ogynnsamt. Även hushållens skuldsättning ökade kraftigt under denna period, som kännetecknades av hög inflation och negativ realinkomstutveckling efter oljekriserna, samt låga realräntor och full avdragsrätt för skuldräntor. Resultatet av omsvängningen i de finansiella sparbalanserna blev förutom återkommande bytesbalansunderskott i den svenska ekonomin, en snabb tillväxt av förmedlingsbehovet och flödena på kreditmarknaden i syfte att åstadkomma en effektiv balansutjämning.

Ser man till de senare årens samhällsekonomiska utveckling har sparandeskillnaderna mellan olika sektorer nu åter minskat. Industrins lönsamhet har återställts efter flera devalveringar och statens budgetunderskott har oväntat snabbt minskat. Till bilden hör att resurstillgången i ekonomin tillfälligt stegrats genom fallande oljepriser och dollarkurs. Bytesbalansutvecklingen, dvs. summan av de olika låntagarsektorernas finansieringssaldon, har därmed förbättrats jämfört med åttiotalets inledning.

Spänningarna på kreditmarknaden kan dock inte i sin helhet sägas ha minskat parallellt med att långivningen *mellan* sektorerna i ekonomin på detta sätt dragits ned. Flödena *inom* respektive sektor har i stället utvecklats snabbare, särskilt om man ser på de icke-finansiella företagen och till hur

olika slags institut och kreditförmedlare agerat. Förutom marknadens balansutjämnande funktion är det därför viktigt att beakta den kreditmarknadsfunktion som inriktas på mönstret för det finansiella sektorsparandet och möjligheterna för olika aktörer att nå optimala sammansättningar av sina finansiella portföljer. En sektor (eller en aktör) kan nämligen, vid ett givet finansieringssaldo, *förlänga sin finansiella balans* genom en simultan ökning av tillgångar och skulder. Totalt sett ökar då vad som ovan har betecknats som skuldbaseringen i ekonomin utöver det minimun som krävs för intermediering av finansiella över- och underskott.

Just balansförlängningar av här angivet slag, i kombination med portföljförvaltning i allt mer sofistikerade former, hör till de faktorer som under åttiotalet drivit på tillväxten i kreditförmedlingen långt över vad som svarar mot grundläggande sparande- och investeringsmönster i samhällsekonomin. Denna utveckling har i praktiken varit liktydig med en omfattande likvidisering av den privata sektorns finansiella balanser. Vid sidan av de traditionella penningmängdsinstrumenten har marknaden tillhandahållit allt mer likviditet i form av t. ex. masspapper med korta löptider, effektiva andrahandsmarknader för obligationer och diverse andra betalnings- och kreditarrangemang. En känslighet för placeringarnas riskinnehåll och förändringar i relativa avkastningar har vuxit fram, vilket kan kopplas samman med den ökade betydelse som främst företag och institutioner, men även hushåll, fäster vid sin portföljsammansättning. Kreditmarknadsstockarna har i denna miljö framstått som mer labila än under tidigare skeden. Finansiell planering och anpassningar av tillgångar och skulder ger upphov till flöden inte bara på kreditmarknaden utan i ökad utsträckning också i riktning mot aktie- och fastighetsmarknaden och mot utlandet.

I takt med att förmedlingsbehovet på kreditmarknaden således har ökat har detta behov kommit att tillgodoses i allt mer differentierade och marknadsorienterade former: mellan kreditinstitut, på icke organiserade marknadsavsnitt och under ökad medverkan av de reala sektorerna i ekonomin. Kommittén belyser i det följande vissa centrala utvecklingsdrag ytterligare. Det gäller i första hand värdepappersmarknadernas framväxt och utveckling under de senaste årens avregleringspolitik. Därefter diskuteras viktiga förändringar i de institutionella mönstren och marknadsandelarna.

4.2 Värdepappersmarknadernas utveckling

Som framgått präglades utvecklingen på kreditmarknaden mot slutet av sjuttiotalet i hög grad av problemen kring offentliga sparandebrister och finansieringen av statens växande budgetunderskott. Den huvudsakliga finansieringen av underskotten inom landet skedde i försäkringsinstituten och i bankerna. Dessutom hade staten börjat låna upp betydande belopp i utlandet. Upplåningen på den inhemska marknaden skedde till icke marknadsmässig ränta och förutsatte därför regleringar. Försäkringsinstituten ålades placeringsplikt och finansieringen i bankerna skedde genom att dessa

medelst likviditetskrav tvingades placera en ständigt ökande andel av sina tillgångar i s. k. prioriterade obligationer.

Att finansiera statens upplåningsbehov i bankerna blev emellertid efter hand av flera skäl mycket problematiskt. Bankerna förvandlades i allt högre grad till förvaltare av statsskulden, medan utrymmet för traditionell kreditförmedling i motsvarande grad minskade. Bankerna utsattes också härigenom för en betydande ränterisk då lång fastförräntande utlåning finansierades med ränterörlig inlåning. Samtidigt skedde en mycket kraftig likviditetsuppbyggnad i ekonomin. Den grå kreditmarknaden hade också i denna miljö en god jordmån. Den del av kreditpolitiken som baserades på kvantitativa regleringar blev därmed också alltmer ineffektiv. Behovet av finansiella innovationer och en omorientering av kreditpolitiken blev i denna situation allt starkare.

På den internationella sidan innebar tendenserna till ökad rörlighet i räntor, priser och växelkurser en helt ny situation. Behovet av och intresset för finansiell planering blev som ovan antytts ett helt annat. Finansavdelningarna inom näringslivsföretagen utvecklades snabbt, i första hand för att hantera den exponering som företagen var utsatta för på valutasidan. Den kompetens som härigenom byggdes upp kom också väl till pass för att förvalta den snabbt växande likviditet som följde i spåret av en växande skuldbasering. En kunskapsbas för utveckling av bättre fungerande värdepappersmarknader kunde på detta sätt etableras, först vad gäller de korta marknadssegmenten och därefter för de längre löptiderna.

4.2.1 Penningmarknadens framväxt

Penningmarknaden var fram till år 1980, inte någon marknad i ordets egentliga betydelse. Det var snarast en benämning på kortfristigt sparande och kortfristiga krediter i allmänhet på den då ännu starkt bankorienterade svenska kreditmarknaden. En expanderande grå kreditmarknad hade intensifierat konkurrensen om företagssektorns likvida medel och bankerna hade tvingats att förbättra villkoren för företagsinlåning. Den viktigaste finansieringsform som bankerna utvecklade i detta konkurrensläge var specialinlåningen. Det var en typ av kontoinlåning och inte någon form av värdepapper som kunde omsättas på en marknad. Finansbolagen, och i viss mån även företagen, finansierade sig genom reverser. Någon fungerande marknad för dessa papper fanns i princip inte och de hade således ett begränsat likviditetsinnehåll.

Det första viktiga steget mot en fungerande penningmarknad kan sägas ha tagits i mars 1980 då bankcertifikat för första gången emitterades på den svenska marknaden. Härigenom kunde bankerna finansiera sig på den korta marknaden med ett instrument som var anonymt, dvs. ställt till innehavaren, och som kunde omsättas. Vid introduktionen av bankcertifikat fanns i Sverige inga penningmarknadshandlare, dealers, som kunde hålla en marknad i dessa papper. Bankerna fick därför själva garantera

likviditeten genom att löpande ställa köpräntor och därmed erbjuda återköpsmöjligheter.

Informationssystemet för räntesättningen utvecklades efterhand och i början av 1981 introducerades via Reuter ett särskilt bildskärmsystem för en effektiv informationsspridning. En fungerande primärmarknad hade etablerats. Andrahandsmarknaden var dock fortfarande outvecklad och även i dag är handeln i bankcertifikat relativt blygsam. Detta torde främst bero på att bankcertifikatens löptid generellt sett är kort och ofta skräddarsydd efter placerarens önskemål. Behovet av en andrahandsmarknad blir då förhållandevis begränsat.

Först i och med att staten i juli 1982 började emittera korta statspapper, *statsskuldväxlar*, började en mer omfattande andrahandsmarknad att utvecklas. Såsom tidigare nämnts hade staten vid denna tidpunkt ett rekordstort lånebehov och en direktupplåning på marknaden, från företag, kommuner och hushåll, var av flera skäl önskvärd. En snabb likviditetsuppbyggnad och förbättrat finansiellt sparande i företagssektorn skapade naturliga förutsättningar för en mer marknadsorienterad statsskuldspolitik vid denna tidpunkt.

Emissionsvillkoren vid introduktionen av statsskuldväxlarna upplevdes av marknaden som mycket förmånliga och intresset blev stort. Redan under 1982 emitterades närmare 40 miljarder kronor, vilket då motsvarade hälften av statens årliga lånebehov. Statsskuldväxeln har därefter utvecklats till det dominerande värdepapperet på penningmarknaden med stora volymer som kontinuerligt emitteras. Marknaden förses därigenom löpande med nytt material, vilket är en förutsättning för dess effektivitet. Den utestående stocken statsskuldväxlar uppgick till ca 75 mdr kr. vid utgången av 1987, vilket motsvarade 12 % av den totala statsskulden.

En effektiv handlarfunktion är av vital betydelse för en fungerande andrahandsmarknad. Genom handlarna tillfredsställs både låntagarens krav på bunden finansiering och placerarens önskemål om ett värdepapper med hög grad av likviditet. Fram till hösten 1982 var det endast bankerna som upprätthöll en andrahandsmarknad. Därefter har successivt fler penningmarknadshandlare etablerat sig. På marknaden finns förutom bankerna och vissa specialiserade penningmarknadshandlare också fondkommissionärer, vars huvudsakliga verksamhet ligger inom aktiehandeln.

Den svenska modellen på penningmarknaden med s. k. dealers innebär att dessa köper och säljer värdepapper för egen räkning. Genom att dessutom kontinuerligt ställa både köp- och säljräntor, som de är beredda att handla till, fungerar bankerna och de fria kommissionärerna som market makers, dvs. de garanterar en marknad i värdepapper och skapar därmed en likviditet i papperen.

Genom att den marknadsorienterade statsskuldspolitiken skapade en fungerande kort marknad öppnades nya förutsättningar också för andra låntagargrupper. Emissionskontrollen lättades påtagligt under 1983 som ett led i en ökad marknadsmässighet på kreditmarknaden. Företag och kommuner som under sjuttiotalet i allt högre grad fått tillgodose sitt kreditbehov

på den grå marknaden kunde nu i stället frekventera den snabbt expanderande penningmarknaden. Företags- och kommuncertifikat introducerades. Televerket emitterade särskilda telecertifikat och Stadshypotekskassan s. k. Caissecertifikat. Dessa värdepapper är i allt väsentligt en motsvarighet till bankcertifikaten. Det är frågan om löpande skuldebrev, ställda till innehavaren och de löper med fast ränta. Emissionerna sker via bank eller annan fondkommissionär. Kommissionären åtar sig därvid att placera låntagarens certifikat, upp till ett bestämt belopp, på primärmarknaden samt att dessutom vara market maker.

Penningmarknadslånen eller certifikatprogrammen är således en mycket flexibel låneform för låntagaren som mött ett stort intresse. Vid utgången av 1987 summerades de utestående programmen på marknaden till drygt 80 mdr kr, och omkring hälften av rambeloppen var utnyttjade.

Tabell 4.2 Vissa penningmarknadsinstrument. (Miljarder kr)

	Ställning vid slutet av: 1985	1986	1987
Statsskuldväxlar	100	93	76
Certifikatprogram			
(utnyttjade belop)	17	25	45
- bostadsinstitut	–	5	16
- kommuner	1	3	6
- företag m m	16	17	23

Källa: Riksbanken

Fram till 1980-talets början lånefinansierade finansbolagen sin verksamhet genom att utge reverser, finansväxlar och liknande värdepapper. Utvecklandet av en penningmarknad öppnade nya möjligheter också för finansbolag, som dock lagstiftningsvägen är förhindrade att finansiera sin verksamhet genom att ge ut obligationer och andra skuldebrev, ägnade för handel på marknaden. Finansbolagen emitterar istället marknadsbevis. Dessa uppvisar alla stora likheter med de certifikat som t. ex. företagen emitterar, dock med den viktiga skillnaden att de är konstruerade som enkla skuldebrev. Finansbolagens värdepapper säljs normalt genom bankerna. Dessa åtar sig också att vid anmodan köpa tillbaka papper för finansbolagets räkning. Vid halvårsskiftet 1987 fanns på den svenska marknaden marknadsbevis placerade till ett sammanlagt värde av ca 35 mdr kr.

4.2.2 Handeln med obligationer och nya finansiella instrument

Utvecklingen mot en fungerande *obligationsmarknad* och handel i värdepapper med längre löptider, tog ett viktigt steg när staten i november 1983 emitterade det första riksobligationslånet. Staten hade sedan länge emitterat statsobligationer, men det hade skett till icke marknadsmässig ränta. I

och med introduktionen av riksobligationer förfogade staten också över ett marknadsanpassat instrument för långfristig upplåning.

För att möjliggöra en ökad aktivitet på andrahandsmarknaden för längre papper ändrade riksbanken under hösten 1984 utformningen av de placeringskrav i prioriterade obligationer som rörde försäkringsbolagen och AP-fonden. Placeringskraven som tidigare avsett innehav ändrades till att gälla bruttoplaceringar i nyemitterade obligationer. Denna åtgärd, tillsammans med avskaffandet av likviditetskvoterna för bankerna på hösten 1983, medförde en vitalisering av handeln i långfristiga obligationer. Marknadsanpassade räntor kunde nu på andrahandsmarknaden även åsättas prioriterade obligationer, som tidigare varit inlåsta hos AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna. Processen fullföljdes hösten 1986 då placeringsplikten helt avskaffades.

Framväxten av en bättre fungerande obligationsmarknad, efter introduktionen av statens riksobligationer, aktualiserade också andra anpassningar och nyordningar. Relativt snart introducerades t. ex. anbudsförfaranden vid emissioner av statspapper. Anbudstekniken innebär att placeraren får lämna bud på vilken effektiv avkastning denna kräver för att förvärva en viss värdepapperspost. Tidigare kunde emissioner till förutbestämd ränta ha oönskad, styrande effekt på andrahandsmarknaden. Genom anbudsförfarandet avdramatiserades och marknadsanpassades således emissionerna.

Till de senaste årens utvecklingsbild hör också introduktionen av såväl *terminshandel* som *optionshandel*. På terminsmarknaden är det fråga om handel i värdepapper med framskjuten likvid, dvs. köp eller försäljningar vid en bestämd tidpunkt i framtiden till ett pris som fastställs vid avtalstidpunkten. Optionskontraktet är däremot villkorligt, dvs. ger innehavaren rätten men inte skyldigheten att köpa eller sälja underliggande värdepapper på de i optionen angivna villkoren. Köp- och säljoptioner avseende t. ex. räntebärande obligationer ger liksom motsvarande terminskontrakt en flexibilitet och valfrihet vad gäller ränte- och risknivåer som inte går att uppnå genom renodlad avistahandel i de underliggande obligationerna. Varje placerare får förutsättningar att påverka sin ränterisk utan att omedelbart ändra sitt bokförda portföljinnehav, vilket visat sig vara ett viktigt element för marknadens djup och likviditetsinnehåll. Genom att kombinera olika positioner i avista-, termins- och optionsmarknaderna kan den avancerade placeraren välja mer eller mindre komplexa finansiella strategier ur risk- och avkastningssynpunkt. Vidare underlättas de finansiella institutens roll som mellanhänder och market makers. De risker som är knutna till institutens handelslager i olika värdepapper hanteras i stor utsträckning med hjälp av termins- och optionsmarknaderna.

I tabell 4.3 nedan redovisas obligationsmarknaden i siffror de senaste åren. Där ingår således inte företagens eller kommunernas mycket omfattande direktupplåning på penningmarknaden via egna certifikatsprogram.

Tabell 4.3 Obligationsmarknaden. (Miljarder kr)

Låntagare	Stockförändring			Ställning vid slutet av 1987
	1985	1986	1987	
Staten	8	35	0	320
Kommuner	1	2	0	14
Bostadsinstitut	40	70	45	378
Företag, övrigt	7	9	9	86
TOTALT	56	116	54	798

Källa: Riksbanken

Det är uppenbart att staten och mellanhandsinstituten, då i första hand bostadsinstituten, har kommit att dominera den svenska obligationsmarknaden. Genom att dessa låntagare i princip är ensamma om att ha kontinuerliga, stora finansieringsbehov som löpande tillgodoses på den långa marknaden, uppnår de en närmast särklassig likviditet i sina låneinstrument. Vid slutet av 1987 uppgick den utelöpande stocken av långfristiga statspapper till 320 mdr kr. medan bostadsobligationerna svarade för 378 mdr kr. Detta gav för staten en "marknadsandel" av 40 % och för bostadsinstituten 47 %. För både stats- och bostadspapper finns fungerande terminsmarknader att tillgå. Det bör vidare understrykas att utbudet av gamla obligationer representerar variationer i löptider och nivåer för direktavkastning, vilket positivt påverkar omsättningen och låntagarnas konkurrensposition på marknaden.

Övriga sektorer kan inte tillgodogöra sig motsvarande utpräglade stordriftsfördelar på obligationsmarknaden. Direktupplåningen mot långa papper har också fallit tillbaka för såväl företag som kommuner under den senaste perioden av marknadsorientering. En viktig förklaringsfaktor är att söka i de stagnerande energiinvesteringarna (efter den tidigare snabba vattenkrafts- och kärnkraftsutbyggnaden). Företagen har vidare i kraft av god likviditet och attraktiva alternativ på utlandsmarknader, aktiemarknader och certifikatsmarknader haft begränsade upplåningsbehov mot obligationer. Kvar står dock att de flesta företag och kommuner var för sig är relativt små, sporadiska låntagare som därför möter höga transaktionskostnader i anslutning till den egna obligationsupplåningen.

4.3 Penningpolitikens omläggning

Kommittén har i det föregående redogjort för hur finansieringsbehov och finansieringsformer successivt ändrats på kreditmarknaden. Introduktionen av ny teknik, effektivare instrument och väl fungerande andrahandsmarknader har skapat ett vidgat handlingsutrymme, inte minst för statsskuldspolitiken. Parallellt med denna utveckling har penningpolitiken orienterats om och marknadsanpassats.

Tidigare inriktades riksbankens styrning i hög grad på *tillgången* på krediter via utlåningsregleringar och placeringsbestämmelser för de organi-

serade institutens utbud på marknaden. Regleringsåtgärdernas effekter avtog emellertid i takt med att de reguljära institutens andel av den totala kreditförmedlingen reducerades.

Konkurrenshindren tenderade att permanenta den institutionella strukturen inom olika marknadsavsnitt samtidigt som kreditströmmarna i ökad utsträckning sökte sig nya vägar. Under sjuttiotalet öppnades bl. a. nya finansieringsmöjligheter utomlands och den grå kreditmarknadens betydelse växte.[1] Under åttiotalet skedde som framgått ytterligare tyngdpunktsförskjutningar genom värdepappersmarknadernas framväxt och utveckling.

Förutsättningarna för penningpolitiken har härigenom ändrats och möjligheterna att på ett verkningsfullt sätt reglera kreditutbudet i ekonomin har ansetts allt sämre. I stället är det riksbankens generella *ränte- och likviditetsstyrande åtgärder* som kommit i förgrunden. Riksbanken kan via marknadsoperationer av olika slag, dvs. köp och försäljningar av värdepapper eller lånetransaktioner via återköpsavtal (s. k. repor), dels påverka de korta marknadsräntornas direkta nivå, dels styra likviditeten i banksystemet. Bankernas behov av kassareserver och det pris och de restriktioner som gäller för åtkomligheten av dessa reserver i centralbanken är i detta sammanhang något mycket betydelsefullt.

Bankerna har traditionellt haft tillgång till en i princip obegränsad upplåningsrätt i riksbanken. Mot slutet av 1985 infördes dock en s. k. *räntetrappa* för institutens upplåning, vilken innebär att ju mer en bank lånar desto högre blir marginalkostnaden för denna finansiering. Effekten av räntetrappan förstärks också av de kassakvotskrav riksbanken tillämpar för banksystemet (4 % av förbindelserna hålls räntelöst i riksbanken).

Bland de marknadskonforma instrument riksbanken förfogar över för att styra likviditetsläget och penningmarknadsräntorna återfinns även valutamarknadsinterventionerna. Interna och externa operationer samordnas nu i ökad utsträckning. Penningpolitikens primära mål är att upprätthålla en *fast växelkurs* gentemot en handelsvägd korg av utländska valutor.

Under de senaste åren har i snabb takt de flesta av de tidigare regleringsinslagen på kreditmarknaden avskaffats (se fig. 4.1). Genom lagändring år 1985 öppnades också den svenska bankmarknaden för utländska etableringar. Anpassningar har vidare skett i valutaregleringens tillämpning framför allt vad gäller olika ingående kapitalrörelser via finansiella lån från utlandet och försäljningar av svenska aktier. Restriktionerna för utlänningars förvärv och handel med räntebärande svenska värdepapper har dock hållits oförändrade. Detta gäller i allt väsentligt också regleringen av utgående kapitalrörelser och synen på portföljplaceringar i utländsk valuta, även om riksbanken på senare tid lättat på reglerna för företagens fastighetsköp i utlandet och aviserat att valutainlänningars förvärv av utländska aktier på sikt skall släppas fria.

[1] För en mer ingående diskussion om kreditmarknadens utveckling och gråmarknadens betydelse, se bilaga 1 (avsnitt 5 organiserad och icke-organiserad marknad).

Figur 4.1 Penningpolitikens omläggning under senare år

Riksbankens avregleringar		Introduktionen av vissa instrument
– Bankernas inlåningsräntor	(1978)	
– Räntesättningen vid emissioner av industriobligationer	(1980)	– Bankcertifikat
– Försäkringsbolagens utlåningsräntor	(1982)	– Statsskuldväxlar
– Bankernas likviditetskvoter	(1983)	– Riksobligationer
– Bankernas utlåningsräntor	(1985)	– Räntetrappa för bankernas lån i riksbanken
– Utlåningstaken för banker, finansbolag och bostadsinstitut	(1985)	– Terminskontrakt i räntebärande papper
– Placeringsplikten för försäkringsinstituten	(1986)	– Ränteoptioner

Visserligen har bankernas roll som direkta kreditgivare på kreditmarknaden till viss del minskat i betydelse, men detta har hittills inte inneburit någon märkbar försvagning ur penningpolitisk synpunkt. På traditionellt sätt fyller bankmarknaden den viktiga funktionen att vara *kanal för den ekonomiska politiken*, numera mellan riksbanken och penningmarknaden. Med hjälp av marknadsoperationerna påverkar riksbanken effektivt bankernas behov av kassareserver och genom räntetrappan har prissättningsmekanismen för dessa reserver utvecklats. Räntevillkoren för bankernas upplåning i riksbanken får relativt snabbt genomslag över hela penningmarknaden, till följd av de korta räntebindningstiderna och känsligheten från aktörernas sida för förändringar i relativa avkastningar.

Det kan mot denna bakgrund hävdas att de problem som framväxten av en helt ny finansiell miljö skapar för penningpolitiken mindre rör den löpande ränte- och likviditetsstyrning men i växande grad rör frågan om marknadens stabilitet och centralbankens ansvar som "lender of last resort". Särskilt på marknader som befinner sig i omvandling och snabb expansion kan man förvänta överslag vad gäller riskbenägenheter och brister i framförhållning från såväl myndigheter som institutioner. Det är t. ex. förenat med uppenbara svårigheter att överblicka och hantera de komplexa system för finansiell förmedling som byggts upp utanför bankerna.

Vid en större förtroendekris, nationellt eller internationellt, kan kreditvärdigheten hos viktiga låntagargrupper rubbas och en kedjereaktion utlösas där också bankernas ställning hotas. På det internationella planet kan t. ex. en plötsligt förvärrad skuldkris för de hårt belastade staterna i Latinamerika och tredje världen vara en tänkbar utlösande faktor. Likviditeten kan snabbt visa sig otillräcklig och tvinga centralbankerna till ett samlat agerande för att bistå marknaderna med likviditetsstöd. Mer frekvent före-

kommande är dock de störningar som har sin grund på nationella marknader, i enskilda instituts riskexponering och solvensproblem. Här kommer frågan om offentligt skydd kontra marknadens utslagning i ett annorlunda läge.

Grundregeln för de flesta centralbanker är att man uppträder som lender of last resort endast gentemot solventa banker. De lån som lämnas skall ha karaktären av rent likviditetstöd, inte förlusttäckning som förhindrar en naturligt utslagningsprocess bland mer eller mindre insolventa aktörer. Denna återhållsamhet i de offentliga utfästelserna om stöd betraktas som en nödvändig förutsättning för att inte marknadens disciplin och riskmedvetenhet skall äventyras.

Varken på det nationella eller internationella planet har myndigheternas framförhållning och tillsynsformer hittills anpassats till de senaste årens snabba utveckling. Tillsynsfrågorna har dock kommit i förgrunden och det internationella samarbetet har förstärkts. För Sveriges vidkommande berör dessa frågor såväl bankinspektionen som riksbanken. Det är i praktiken fråga om att bygga ut kreditinstitutens rapporteringssystem och förstärka den övervakning som tar sikte på riskhanteringen och marknadernas stabilitet. Bl. a. pågår ett intensivt arbete vad gäller att harmonisera kapitaltäckningskraven internationellt, både när det gäller poster inom institutens balanser och åtaganden som ligger utanför balansräkningarna. I det senare fallet är det fråga om utökade krav på kapitaltäckning för de risker som uppkommer i anslutning till förmedlingsaffärer, garantigivning, marketmaker åtaganden osv. Koncentrationen av kredit- och marknadsrisker till de stora och internationellt aktiva instituten uppmärksammas särskilt.

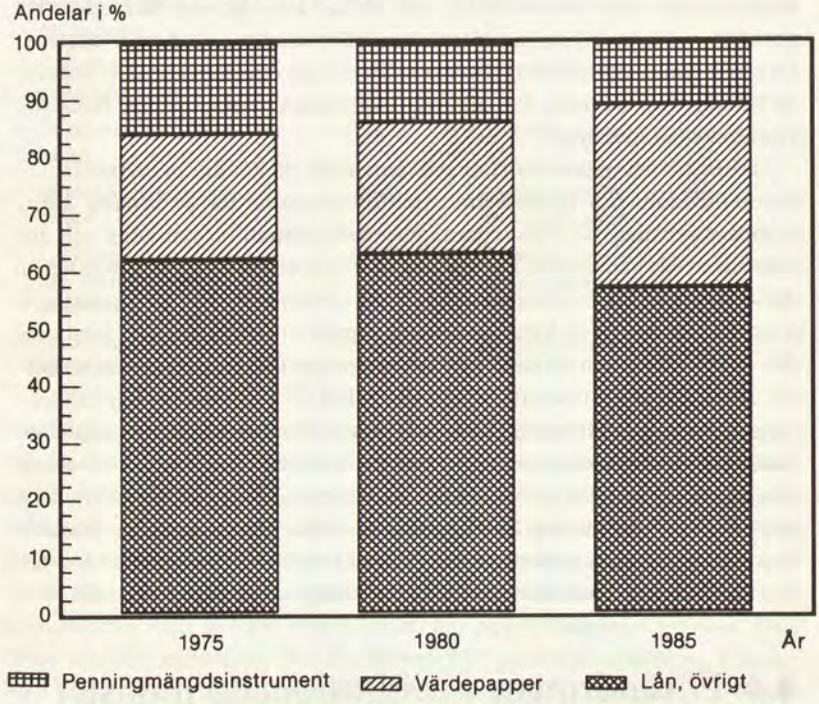
4.4 Förändringar i institutionella mönster och marknadsandelar

Förskjutningen i kreditströmmarna och utvecklingen mot en andelsmässigt växande värdepappersbaserad kreditförmedling illustreras i diagrammet nedan över hur vissa placeringsformer på kapitalmarknaden utvecklats. Där redovisas en fallande andel för de s. k. penningmängdsinstrumenten under 10-årsperioden fram t. o. m. 1985, dvs. för andelen sedlar, bankinlåning och bankcertifikat av den totala förmögenhetsstocken i ekonomin. Värdepappersandelen (obligationer och aktier) har istället ökat kraftigt. Övriga placeringsformer utgör en stor men fallande "restpost" i diagramet. Här ingår bl. a. direkta lån, handelskrediter och försäkringssparande. Vid utgången av år 1985 svarade dessa övriga placeringsformer för en andel av 57 %. Penningmängdsinstrumenten och värdepappren svarade för 11 % resp. 32 %.

Av diagrammet kan man inte oväntat utläsa förhållandevis stora förskjutningar under åren på åttiotalet. Värdepapper har i viss utsträckning trängt undan bankinlåning och reversutlåning i konkurrensen om placeringsformerna på marknaden. Denna process av "securitization" har dock

inte inneburit att de finansiella institutens roll på kreditmarknaden generellt sett minskat. Instituten har i hög grad anpassat sig till de ändrade betingelserna och breddat verksamhetsinriktningen. Den samlade balansomslutningen har på fem år fördubblats, till närmare 2 500 mdr kr. vid utgången av 1987.

Diagram 4.1 Placeringsformer på kapitalmarknaden.



Källa: Börje Kragh: "Utvecklingen på den svenska kreditmarknaden" (bilaga 1)

Tabell 4.4 Finansinstitutens marknadsandelar och balansomslutning vid slutet av respektive år. (Procent, totalt även mdr kr)

	1980	1985	1987
Banker totalt	47	43	40
Affärsbanker	31	29	27
Sparbankssektor	13	11	10
Föreningsbankssektor	3	3	3
Finansbolag	3	5	6
Mellanhandsinstitut	22	24	27
Fondkommissionsbolag	0	3	2
Försäkringsbolag	11	12	13
AP-fonden	17	13	12
Totalt (%)	100	100	100
(mdr)	963	1 856	2 448

Källa: Riksbanken

För *bankerna* är det uppenbart att konkurrenssituationen hårdnat såväl vad gäller inlåning och övrig medelanskaffning som kreditgivning. Marknadsandelen, mätt efter balansomslutning, har fallit från 47 till 40 % fram t. o. m. 1987. Sparandet och likviditetshanteringen i ekonomin kanaliseras i mindre utsträckning än tidigare via bankerna. Konkurrensen från t ex penningmarknadsinstrument av olika slag och från sparstimulerande åtgärder typ allemanskonton, har förändrat och fördyrat bankernas medelanskaffning (funding) under åttiotalet. Inlåningen från allmänheten svarar nu för omkring 50 % av bankernas skulder mot drygt 60 % vid 80-talets inledning.

Ser man på de samlade tillgångarnas fördelning är det kreditgivningen i svenska kronor som uppvisar en markant tillbakagång och därutöver placeringarna i statspapper. I stället ökar utlåningen till andra finansinstitut, liksom kreditgivningen i utländsk valuta, kraftigt.

Tabell 4.5 Bankernas tillgångar vid slutet av respektive år. (Procent, totalt även mdr kr)

	1980	1985	1987
Statspapper	12	9	5
Bostadsobligationer	12	12	9
Utlåning i svenska kr	45	33	37
Utlåning i utländsk valuta	6	12	12
Svenska finansinstitut	5	8	14
Övriga tillgångar	20	26	23
Totalt (%)	100	100	100
(mdr)	452	791	977

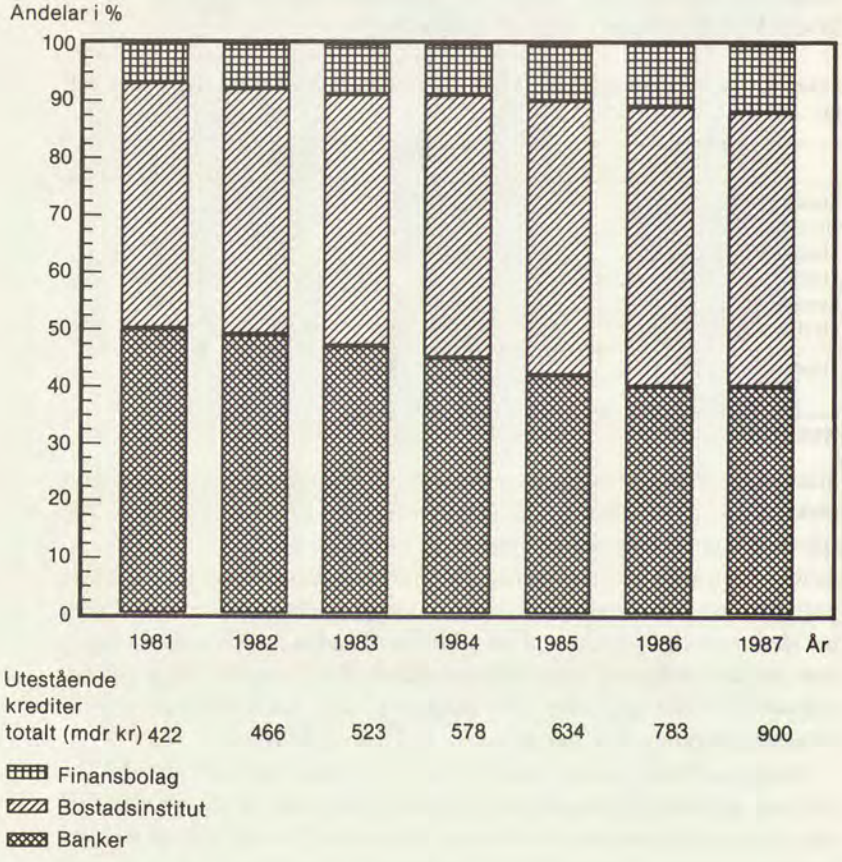
Källa: Riksbanken

Statskuldpolitikens omläggning, liksom certifikatbaserad penningmarknadsupplåning från företags- och kommunsektorn, har således avsatt tydliga spår i bankernas balanser och resulterat i bortfall. Ser man till bankmarknadens finansiella tjänster i en något vidare bemärkelse finner man dock att instituten mycket aktivt kunnat delta i de nya upplåningsformerna. Detta har skett som emissionsinstitut på primärmarknaden och därutöver i rollen som market maker på sekundärmarknaden. Det är härvid fråga om betydande förmedlingstjänster från bankernas sida och åtaganden utanför balansräkningarna, som inte beaktas i redovisningen ovan.

Utmärkande för den svenska processen av "securitization" är vidare att den vad gäller räntebärande papper hittills burits upp av statens budgetfinansiering och därutöver av *mellanhandsinstituten*. Framför allt har bostadsinstituten ökat sin kreditgivning de senaste åren och instituten finansierar sig främst med olika marknadsinstrument på penning- och obligationsmarknaden. Industriföretagen har för sin del i mycket hög grad penetrerat aktiemarknaden och *fondkommissionsbolagen* har som kommissionärer och finansiärer av värdepappersplaceringar här gynnats av en närmast exempellös kursuppgång under åttiotalet. Som en följd av börsnedgången mot slutet av 1987 bantades dock fondkommissionsbolagens balanser väsentligt, vilket också återspeglas i redovisningen av marknadsandelarna i tabell 4.4.

För *finansbolagen* är det fråga om en fortgående expansion. Marknadsandelen, mätt efter balansomslutning, har fördubblats till 6 % under perioden 1980-1987. Ser man uteslutande till bolagens samlade andel av total utlåning på kreditmarknaden (i svenska kronor) nådde denna år 1987 12 %. Tidigare var finansbolagens utlåning i hög grad inriktad mot företagen, men numera kan omkring hälften av lånestocken hänföras till hushållen. Vid utgången av år 1987 fanns totalt 278 verksamma finansbolag. Denna siffra kan jämföras med 79 vid utgången av 1975.[1]

Diagram 4.2 Utlåning till allmänheten i svenska kronor. Andel av utestående stock vid slutet av resp. år.



Källa: Riksbanken

[1] Begreppet finansbolag introducerades formellt först i och med FiL:s tillkomst 1980. Tidigare användes beteckningen finansieringsföretag för motsvarande bolag.

Finansbolagen hör till de institut, utanför gruppen banker, som genom penningmarknadens framväxt och den hårdare konkurrensen mellan olika placeringsformer, påtagligt förbättrat sin fundingsituation. För bolagens marknadsbevis är t. ex. upplåningsvillkoren ofta obetydligt sämre än de som gäller för bankcertifikaten. Vidare har finansbolagens verksamhet inte kringgärdats med lika långtgående bestämmelser och regleringar som t. ex. gällt för bankerna. Detta är en viktig förklaring till den snabba expansionen allt sedan sjuttiotalet. En annan förklaring ligger i sektorns mycket blandade struktur, dels vad gäller produktion och distribution av finansiella tjänster dels vad gäller institutens storlek. I finansbolagens utbud ingår förutom kreditgivning, leasing och factoring också rådgivning, datatjänster och annan administrativ service liksom ägarinsatser av varierande slag.

Försäkringsinstituten har sammantaget svarat för en viss tillbakagång under åttiotalet. Detta förklaras i sin helhet av sparandeminskningar inom ATP-systemet. Uppbyggnaden av AP-fonden kulminerade under sjuttiotalet. När tilläggspensionssystemet nu närmar sig ett fullfunktionsstadium faller AP-fondens överskott successivt i takt med de ökande pensionsbetalningarna. De privata försäkringsbolagen expanderar dock sina andelar på marknaden och har tillsammans drygt 13%, mätt efter institutens balansomslutning. De senaste årens höga realränta har haft gynnsam inverkan på kapitalförvaltningen i bolagen. Stora överskott har kunnat fonderas och placeringstillväxten har varit betydande.

Strukturomvandlingen under åttiotalet domineras därmed av finansbolagens och mellanhandsinstitutens tillväxt och en parallell tillbakagång för bankerna, sett som andelar av den institutionella marknadens omslutning. Det rör sig för bankernas del i hög grad om konkurrens från finansieringsformer som med gällande regler inte ryms inom de egna balanserna, bl. a. leasing, riskkapitalsatsningar och långfristig kreditgivning till fast ränta. Vidgar man perspektivet till att gälla *bankkoncerner* blir dock marknadsandelsbilden annorlunda.

Av finansbolagens samlade balansomslutning på ca 156 mdr kr. vid utgången av 1987, svarade bankägda bolag för 54 mdr eller drygt en tredjedel. Ser man till mellanhandsinstituten var motsvarande indirekta bankandel strax över 50%, eller 368 mdr kr. av totalt 652 mdr. Till den marknadsandel på 40 % som ovan redovisades för bankerna (tabell 4.4), kan därför läggas ytterligare 17 procentenheter; från mellanhandsinstituten 15 och från finansbolagen 2. Direkt och indirekt svarade således bankerna på koncernbasis för 57 % av finansinstitutens balansomslutning vid utgången av 1987. Denna andel var år 1980 något större, omkring 60%, vilket dock knappast kan ses som uttryck för en försvagad marknadsposition när denna betraktas utifrån den samlade koncernnivån.

Tabell 4.6 Bankkoncernernas marknadsandelar vid slutet av resp år. (Procentuella andelar av den institutionella marknadens totala balansomslutning)

	1980	1985	1987
Banker	47	43	40
Bankägda finansbolag	2	2	2
Bankägda mellanhandsinstitut	11	12	15
Marknadsandel beräknad på koncernbasis	60	57	57
Finansinstituten totalt (%)	100	100	100
(mdr kr)	963	1 856	2 448

Källa: Riksbanken

Möjligheterna att kombinera olika verksamhetsinriktningar inom ramen för finansiella koncerner har således varit betydelsefulla för bankerna i en mer konkurrensutsatt miljö. Koncernerna spelar en stor roll för de styrkeförhållanden som successivt utvecklas på kreditmarknaden. De understryker närmast den mycket höga *koncentrationsgrad* som redan i nuläget gäller för svenskt vidkommande.

Den svenska marknadsbilden domineras i hög grad av ett fåtal storbanker med respektive koncernbildningar. Dominansen är särskilt påtaglig om man ser till konkurrensen om storkundsmarknaden, där värdepappersaktiviteter och finansiering på utländska marknader spelar en avgörande roll. De små och medelstora instituten, däribland provinsbankerna och många regionalt verksamma sparbanker, representerar fortfarande en struktur och rörelseinriktning som är förhållandevis traditionell. Ett karaktäristiskt drag är dock den fusionsaktivitet som pågår inom sparbankssektorn. Antalet sparbanker har genom samgående halverats sedan 70-talets mitt. Vidgar man perspektivet till att vid sidan av bankssektorn också omfatta den finansiella verksamhet som sker inom privat och offentlig försäkringssektor, förstärks ytterligare intrycket av att storskaligheten utgör ett mycket viktigt konkurrensmedel på flera tunga kreditmarknadssegment.

Tabell 4.7 Graden av koncentration inom vissa institutgrupper (per 1986-12-31)

	Antal institut	Tillgångar (mdr kr)	Andel för de:[1] 5 största %	10 största %
Affärsbanker	26[2]	655	82	95
Sparbanker	119	174	58	72
Föreningsbanker	12	42	59	94
Finansbolag	230	122	26	41
Bostadsinstitut	12	430	85	98
Fondkommissionsbolag	22	53	57	80
Försäkringsbolag	524	315	74	90
Allmänna Pensionsfonden	1	284	–	–

[1]Koncentrationsgraden speglas här av tillgångarnas fördelning, exempelvis de fem största affärsbankernas andel av sektorns samlade tillgångar (82 %).
[2] Inkl 12 nyetablerade utlandsägda banker (per 1986-12-31)
Källa: Riksbanken

5 Kreditmarknadens strukturregler

5.1 Behovet av regleringar

Det kan vara svårt att renodla motiven för kreditmarknadsregleringar, vare sig principiellt eller genom att hänvisa till historiska erfarenheter. Som framgått av kommitténs inledande redovisning av kreditmarknadens uppbyggnad och struktur, är det fråga om ett regelsystem som går betydligt längre än vad som normalt anses nödvändigt på exempelvis varu- och tjänstemarknader.

En utgångspunkt vad gäller motiven för de relativt strikta säkerhetsreglerna är att finansiella marknader har brister av olika slag. Detta gäller i och för sig generellt också för marknadsekonomin i övrigt, men de komplikationer marknadsbristerna medför blir särskilt allvarliga på det finansiella området. Detta rymmer speciellt *skyddsvärda funktioner* för det allmänna och för enskilda. (Jfr diskussionen i avsnitt 3.3). Ett grundläggande krav är att kreditmarknadens övergripande rollfördelning och spelregler skall skapa goda förutsättningar för genomlysning, informationsspridning och allsidig riskhantering i den finansiella ekonomin. Av särskild betydelse är att insättarskyddet på bankmarknaden kan tryggas på grund av den direkta koppling som råder mellan allmänhetens inlåning på räkning och bankernas likviditetsskapande funktion inom betalningssystemet. Trovärdigheten hos kredit- och betalningssystemet får inte rubbas.

En komplikation i sammanhanget är att *ekonomisk politik* i stor utsträckning bedrivs via kreditmarknaden. Aktörerna tvingas därmed arbeta under speciell osäkerhet. Detta gäller även när myndigheternas åtgärder klassificeras som marknadskonforma. Den ekonomiska politiken kan t. ex. påverka inflationsförväntningar och ge upphov till växelkursvariationer och räntevariationer, som i sin tur skapar behov av att anpassa de finansiella portföljerna och omfördela riskerna på marknaden. Man talar om finansiell planering i olika former. Där ingår t. ex. olika matchningstekniker för tillgångar och skulder, säkring (hedging) med terminer och optioner osv. De instrument som härvid primärt utnyttjas för att sprida och begränsa risker kan givetvis också användas till mer långtgående risktaganden i avkastningshöjande syfte, vilket i sin tur kan aktualisera nya regleringsinslag för vissa typer av finansiella institut.

Beskattning i olika former utgör en central del av den ekonomiska

politiken. Skattesystemets utformning påverkar bl. a. resursallokering och inkomstfördelning i ekonomin. Skillnader i beskattning mellan olika sparformer eller mellan aktörer ger också upphov till strukturella förändringar på kreditmarknaden. Så kan t. ex. vissa av marknadens sparformer eller kanaler gynnas av de finanspolitiska ingreppen medan andra missgynnas. Möjligheterna att åstadkomma en för marknaden *neutral ekonomisk politik*, inom ramen för de nuvarande komplexa systemen av skatter, avgifter och subventioner, är i praktiken ytterst begränsade.[1]

Bedömningen av *kreditinstitutens* roll som intermediärer och riskbärare på marknaden får således ses i ljuset av att kraven från samhällets sida har annan karaktär när det gäller instituten jämfört med t. ex. icke-finansiella företag. Skyddsintressena för den enskilde (insättarskydd och låntagarskydd) går som framgått betydligt längre än normalt konsumentskydd på varu- och tjänstemarknader. För effektiviteten i marknadsekonomin spelar de finansiella instituten en avgörande roll. Samhällets uttalade krav på stabilitet och funktionsduglighet inom kredit- och betalningsväsendet gör att marknadskrafterna vanligen inte tillåts verka fullt ut.

Det kan t. ex. hävdas att en större bankkris, med åtföljande kollaps av vitala delar av betalningssystemet, är förenad med så stora sociala och ekonomiska kostnader att det är motiverat med särskilda säkerhetsregler i förebyggande syfte. Därutöver har det också varit en strävan från samhällets sida att slå vakt om långivarnas och låntagarnas säkerhet på andra kreditmarknadsavsnitt, exempelvis på bostadsfinansieringens område.

Det finns även andra principiella aspekter på frågan om speciella strukturregler på kreditmarknaden. Existensen av *storskalefördelar* och monopoliseringstendenser kan begränsa och snedvrida konkurrensen på marknaden. Emellertid vet man inte mycket om skillnaden i kostnadsstruktur mellan kreditinstitut av olika storleksordning och verksamhetsinriktning. Det kan finnas kostnadsfördelar för relativt små, specialiserade enheter likaväl som för stora konglomerat (universalbanker, finansiella koncerner osv.). Härvidlag skiljer sig troligen inte kreditinstituten nämnvärt från andra slags företagsbildningar i ekonomin.

Det faktum att ransoneringar och regleringsinslag präglat kreditmarknadsutvecklingen ända fram till mitten av 80-talet kan i sig rymma en förklaring till den pågående strukturomvandlingen. De icke marknadskonforma regleringarna och etableringshindren har under en följd av år tenderat att permanenta den institutionella strukturen. Avregleringspolitiken har därför en betydelse ur struktursynpunkt då allt fler konkurrenshinder och etableringshinder härigenom avvecklas. Den strukturella omvandling som de senaste åren påbörjats på den svenska kreditmarknaden blir genom marknadsorienteringen mindre artificiell och administrativt styrd.

Det finns å andra sidan inga belägg för att de friare marknadskrafterna, verkar återhållande på utvecklingen mot färre och större finansiella in-

[1] För en diskussion om skattesystemets återverkningar på kreditmarknaden se bl. a. SOU 1982:52 "En effektivare kreditpolitik" (avsnitt 6.2).

stitutioner, vare sig nationellt eller internationellt. En förutsättning för detta skulle nämligen vara att de större instituten och de finansiella konglomeraten uppvisade en sämre effektivitet på marknaden jämfört med de små, specialiserade enheterna. Så har hittills inte visat sig vara fallet. Det kan tvärtom befaras att mycket långt driven konkurrens har självförstörande inslag, som i ett längre perspektiv kan vara till skada för stabiliteten på viktiga segment av kreditmarknaden. Utgångspunkten är då att kreditinstituten under hård konkurrens tvingas öka riskexponeringarna samtidigt som kapitaluppbyggnaden försvåras. Konkurrensen driver fram en utslagnings- och koncentrationsprocess, som givetvis kan beröra banker likaväl som andra kategorier institut.

Man skulle i och för sig kunna låta banker gå i konkurs på det sätt som sker med vanliga företag på varu- och tjänstemarknaderna. Denna parallell gäller dock bara om fallissemanget och förtroendekrisen kan begränsas till *enstaka* insolventa bankinstitut. Riskerna för en mer allmän panikpridning och försvagning av det finansiella systemet måste alltid vägas in, vilket kommittén tidigare betonat. Bankerna skiljer sig från vanliga företag bl. a. därigenom att deras skulder (inlåning) i regel är mer kortfristiga än tillgångarna. Just kortfristigheten härvidlag och substituerbarheten mellan fordringar på olika institut gör att banksystemet i sin helhet riskerar att drabbas av störningar som kanske primärt emanerar från solvensproblem i ett enskilt institut.

Det finns alltså flera skäl till att samhället väljer att använda förhållandevis strikta regleringar för kreditinstitutens verksamheter, inte minst för banksektorns vidkommande. Omsorgen om stabiliteten och funktionsdugligheten spelar, som framgått, en avgörande roll för regelsystemens existens och för att en grundläggande rollfördelning mellan olika institutgrupper upprätthålls. Till stor del är det fråga om att med olika insatser *begränsa institutens risktagande* och/eller minimiera effekterna av vad som kan betraktas som överdrivet risktagande. Vidare måste kravet på genomlysning och informationsspridning tillgodoses. Av stor vikt för kreditmarknadens effektivitet är att de tjänster som instituten bjuder ut har en karaktäristik och en prissättning som är tillräckligt tydlig i olika lägen.

Frågan är då vilka reglerande åtgärder som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Kommittén bortser här från de regelsystem som kan behöva ligga till grund för riksbankens penningpolitik (typ likviditetskvoter, kassakrav osv.). De möjligheter som i det följande diskuteras är krav på auktorisation, olika former av fallissemangförsäkring, kapitaltäckningsregler och garantier från centralbanken som "lender of last resort".

Metoderna kan enligt kommitténs uppfattning i viss utsträckning ses som *komplementära*. Detta illustreras bl. a. av den auktorisationsprövning och de kapitaltäckningskrav som bankerna möter. Säkerhetsreglerna kan ses som en direkt förutsättning för att samhället också skall tillhandahålla offentliga likviditetsreserver. Eventuella räddningsoperationer vid ett krisläge kan därigenom begränsas till ett minimum.

5.1.1 Insyn och auktorisation

Om kreditinstitutens verksamheter kunde bedrivas under fullständig *genomlysning och informationsspridning* skulle det egentligen inte behövas särskilda åtgärder mot överdrivet risktagande. Ett högt manifesterat risktagande skulle fördyra ifrågavarande instituts kapitalanskaffning på en perfekt fungerande marknad. Förhållandet skulle vara uppenbart för långivarna, som därför inte skulle anses ha särskilda skyddsbehov. Några spridningseffekter från högrisktagande instituts fallissemang borde det heller inte behöva bli fråga om eftersom marknadsmekanismerna kunde förutsättas effektivt sprida riskerna till lämpliga riskbärare.

Men informationen är i praktiken inte fullständig, beroende bl. a. på bristande genomlysning, varierande förutsättningar för bearbetning av information, olika sekretessregler osv. Informationen är därför asymmetrisk. Långivarna till en bank har t. ex. mycket mindre information än banken själv. Banken kan därför motiveras till ett risktagande, som inte kommer till uttryck i någon riskpremie på inlåningssidan. Långt drivet risktagande äventyrar till slut långivarnas medel. Slutsatsen är att krav dels bör ställas på relevant information från de institut som verkar på kreditmarknaden, dels på tillsyn och kontroll i olika former från samhällets sida. Sådana krav aktualiseras också vid användningen av mer specifika rörelseregler som syftar till att förebygga långt drivet risktagande och skydda för effekter av detta.

De grundläggande kraven på *auktorisation* avser sökandes professionalism och rykte samt ett minimum av eget kapital. Därtill har i olika tider och olika länder bl. a. prövats om en viss etablering motsvarar ett dokumenterat behov eller tillgodoser ett "allmänt intresse". Bakom dessa allmänt hållna krav har bl. a. legat föreställningar om risker för överetablering.

Inträdesspärrar kan emellertid leda till monopolbildningar och tendenser till överbeskydd, t. ex. beträffande ett lands bankväsende. Det är också svårt att precisera innebörden av "samhällsnyttan" som kriterium för en etableringskontroll. Utveckligen under senare tid går följaktligen i riktning mot en uppluckring av reglerna i detta avseende. Detta hindrar inte att förhållandevis höga auktorisationskrav ändå kan uppställas i de konkreta etableringssammanhangen, då främst rörande de grundläggande aspekterna på sökandens lämplighet och soliditet.

5.1.2 Försäkringssystem

Ett *försäkringssystem* som skydd mot exempelvis en enstaka banks fallissemang eller mot allmän bankkollaps skulle kunna arrangeras på i princip samma sätt som försäkringar över huvud taget. För en bank skulle detta innebära att försäkringspremien var riskrelaterad och satt med hänsyn till storleken på det egna kapitalet och till portföljsammansättningen. En sådan utformning skulle tendera att hålla nere bankens risktagande.

Det har dock visats sig vara förenat med stora svårigheter att konstruera en avgiftsstruktur som rymmer den differentiering som är nödvändig för att fullt ut matcha ett instituts portfölj – detsamma gäller för övrigt de längre fram diskuterade kapitaltäckningsreglerna (avsnitt 5.1.3). Liknande problem finns också inom andra försäkringsområden. En i sammanhanget viktig svårighet är att banker och andra kreditinstitut snabbt kan ändra sin riskexponering. Kontrollen behöver därför göras fortlöpande och heltäckande. Vidare måste man nå en stor anslutning till systemet.

Det finns många olika varianter av försäkringssystem. Premien kan vara enhetlig eller riskrelaterad. Försäkringen kan vara heltäckande eller begränsad med avseende på institutens förbindelser. Finansieringen kan arrangeras med eller utan fonderingar, i offentlig eller i privat regi. Försäkringen kan vara obligatorisk eller frivillig.[1]

Depositaförsäkring finns i många länder – i Förenta Staterna ända sedan 1933. I Förenta Staterna, Storbritannien, Kanada och Belgien är försäkringssystemet statligt. I Västtyskland, Nederländerna och Frankrike är det privat (kollektivt). De försäkrade beloppen är i regel maximerade. I alla system stadgas maximibelopp ovanför vilket försäkringen inte gäller.[2] Det finns vidare, som nämnts, både fonderade och icke-fonderade system. Då det finns fonder har dessa i de flesta fall visat sig helt otillräckliga i relation till potentiella åtaganden. Rent allmänt kan man därför konstatera att heltäckande försäkringssystem för exempelvis bankmarknaderna förutsätter existensen av en implicit och diskretionär centralbanksuppbackning i verkliga krissituationer. (se vidare avsnitt 5.1.4).

I alla de länder där ett försäkringssystem införts använder man sig av en enhetspremie per despositaenhet ("flat fee"). Avgiften är alltså oberoende av bankens solvens och risktagande. Det kostar därför ingenting för banken räknat i försäkringspremier att ta höga och potentiellt vinstgivande risker. Förlusterna betalas i sista hand av försäkringssystemet. Detta måste därför kompletteras med kontroller och placeringsvillkor, i hög grad av samma slag som man använder sig av i länder utan bankförsäkringar. Inte minst de amerikanska erfarenheterna har visat att just detta övervakningskrav, i kombination med de fasta enhetspremierna, skapar betydande problem för försäkringsmodellen vid den praktiska tillämpningen.

I diskussionen kring de nuvarande försäkringslösningarnas brister och effektivitetsproblem har olika möjligheter till kompletteringar och anpassningar förts fram. Hit hör en övergång från nuvarande förhållandevis heltäckande system till mer partiella försäkringsskydd. Ett försäkringssystem kan t. ex. vara partiellt i den meningen att det ger ett basskydd för *vissa* särskilt skyddsvärda depositioner och depositainnehavare varvid de potenti-

[1] Se även bilaga 3 (Insättarskydd genom försäkring). En utförlig diskussion av försäkringssystemens för- och nackdelar finns vidare i Lars Hörngren m. fl.: "Kreditmarknadens spelregler (SNS förlag 1987) i kap. 6.

[2] T. ex. täcks i Storbritannien en förlust till 75 % av ett belopp maximerat till 10 000 pund. I USA omfattar skyddet insättningar på upp till 100 000 dollar.

ella åtagandena begränsas. Man kan också tänka sig försäkringar i egen regi för icke-banker, som inte förses med andra skyddsnät. Själva betalningssystemet kan behöva ett försäkringsskydd – ett behov som ökar i den mån transfereringar och clearing förläggs utanför det egentliga banksystemet. Försäkringssystem kan också behövas för att öka stabiliteten på aktie-, obligations- och penningmarknaderna.

Sådana partiella försäkringssystem löser emellertid inte problemet med mer omfattande betalningskriser och kedjereaktioner som i utsatta lägen kan tänkas drabba det finansiella systemet. Detta leder över till möjligheten att i ökad utsträckning använda kaptialtäckningsregler som instrument för att främja kreditmarknadens stabilitet och begränsa institutens handlingsfrihet och riskbenägenhet. I själva verket kan kapitaltäckningsreglerna ses som ett system av implicita försäkringspremier.[1]

5.1.3 Kapitaltäckningsregler

Minimiregler för storleken av det egna kapitalet (kapitalbasen) i kreditinstituten kan på flera sätt bidra till stabilitet och till en sund utveckling på marknaden. Dels begränsar kapitaltäckingsreglerna institutens handlingsfrihet genom de kostnader som följer med egenfinansieringen (kostnader som ökar med riskbenägenheten och som avspeglar ägarnas avvägning mellan avkastning och risknivå). Dels kan kapitaluppbyggnaden reducera effekterna i ett läge där "för stora" risktaganden lett fram till ett fallissemang (aktiekapitalet bildar buffert vid eventuellt behov av förlusttäckning).

Man kan i detta sammanhang fråga sig om kapitaltäckningsregler över huvud taget behöver uppfattas som särskilt betungande restriktioner för kreditinstituten själva. Så skulle t. ex. vara fallet om det egna kapitalet framstod som påtagligt dyrare än övrig kapitalanskaffning. Det är givetvis möjligt att vissa kategorier institut kan behöva betala en extra stor riskpremie för egenkapitalet. Det är också ofta så att skattesystemets utformning diskriminerar egenkapitalet. Å andra sidan borde en relativt hög andel egenkapital kunna öka förtroendet och förbilliga övrig upplåning på en riskmedveten marknad. Hos icke-finansiella företag synes det i alla händelser inte föreligga någon uttalad motiviation för att arbeta med minsta möjliga kapitalbas.[2]

Resonemanget ovan avser närmast den kapitaltäckning, som helt enkelt relaterar institutens kapitalbas till balansomslutningen eller i förhållande till

[1] Lars Hörngren m. fl. A.a. sid. 114.

[2] Se framställningen i Stephen M. Schaeffer: "The design of bank regulation and supervision – some lessons from the theory of finance" (I "Threats to International Financial Stability". Edited by Portes and Swoboda, Cambridge University Press 1987). Författaren använder uttrycket "The bank capital structure puzzle" (sid 101-102).

upplåningens storlek. Här finns det knappast något underlag för att "rätt" fastställa entydiga relationstal – man får bygga på historiska erfarenheter och se till att olika kreditinstitut kommer att arbeta på ungefär lika villkor. När det gäller bedömningen av i någon mening *riskrelaterade kapitaltäckningsregler* finns det enligt kommitténs uppfattning större anledning att man går något djupare in på vissa principfrågor.

En anledning till att riskdifferentierade kapitaltäckningsregler kan kännas som en belastning för t. ex. bankerna är att reglerna i praktiken utformas arbiträrt. De ger därför andra reserveringar än de bankerna själva skulle valt som täckning för olika slag av risktagande. Kapitaltäckningsreglerna baseras nämligen på en grov uppdelning på riskklasser. Det procenttal, som placeringarna i varje riskklass kostar i egenkapital, har i bästa fall någon relation till historiska erfarenheter.[1]

Teoretiskt brukar *portföljrisker* av det slag som här avses, mätas och bedömas efter hur stabil avkastningen för olika tillgångsslag är över tiden. Ju mindre variationer i avkastningen desto säkrare kan värdet av en viss placering bedömas och riskinnehållet avgränsas. Historiska värden kan användas för att ge olika placeringsformer en inbördes rangordning efter risk.

En sådan rangordning är emellertid inte det enda elementet i riskbedömningen av en portfölj. Man måste också ta hänsyn till sambanden mellan portföljens olika tillgångsslag. Om t. ex. avkastningarna på två tillgångsslag erfarenhetsmässigt tenderar att röra sig i motsatt riktning, kan detta förhållande användas för riskutjämning. Risken förknippad med en viss placering kan alltså totalt ändra karaktär när bedömningen sker i ett portföljsammanhang.[2]

Ytterligare en svaghet med de fixa riskkoefficienterna för individuella tillgångsslag är att de avser en hel klass placeringar inom vilken det kan finnas en skala av mer eller mindre utpräglat risktagande. Spännvidden i denna skala kan ge incitament att prioritera det högre risktagandet i de "billigare" riskklasserna och utsträcka detta bortom den gräns där man annars skulle stannat.

Kapitaltäckningsreglerna konfronteras alltså med flera problemställningar. Reglerna kan felaktigt avspegla de faktiska eller av bankerna själva förväntade riskerna genom bristande hänsyn till skillnader, såväl mellan som inom klasser av placeringar. Vidare kan enkla summeringar av individuella risker ge en missvisande bild av en väl differentierad portföljs faktiska riskinnehåll. Dessa faktorer kan ha återverkningar i form av felallo-

[1] Ett typiskt exempel är den av Bank of England använda "risk asset ratio". I riskskalan har kommersiella lån ("advances") tagits som utgångspunkt och givits vikten 1.0. Guldkantade obligationer ("gilts") upp till 18 månaders löptid har vikten 0.2 och över 18 månader vikten 0.5. Högsta vikten ges placeringar i fast egendom ("property") med 2.0. I Storbritannien finns däremot ingen enkel regel om en minimirelation mellan eget kapital och balansomslutningen. (Bank of England: "The measurement of capital" Quarterly Bulletin, September 1980).

[2] Se t. ex. Johan Lybeck: "Finansstrategi" (Rabén och Sjögren 1987) sid 165-182.

keringar på de finansiella marknaderna och därmed i sista hand också av samhällets reala investeringar. Icke desto mindre har man i praktiken stannat för att arbeta med förhållandevis schablonmässiga lösningar.

Detta förklaras främst av en prioritering av stabilitet och enkelhet i systemet framför ackuratess. Strikt riskrelaterade kapitaltäckningsregler skulle kräva en fortlöpande uppdatering av placeringsriskerna och man skulle ändå inte vara säker på att de historiska erfarenheterna gav en god vägledning. Systemet skulle bli instabilt, och svårt att planera efter. Om reglerna dessutom skulle ta hänsyn till graden av samvariation mellan olika tillgångsslag i institutens portföljer, skulle reglerna bli alltför komplexa och svåra att genomskåda, inte minst för den allmänhet vars förtroende reglerna är avsedda att vidmakthålla.

Existerande, till synes ganska arbiträra kapitaltäckningsregler, behöver dock inte för denna skull vara "gripna ur luften". Deras tillkomst har utformats genom vad som närmast kan betecknas som en förhandlingsprocess, dvs. genom en dialog och växelverkan mellan i första hand banker och tillsynsmyndigheter. För att samhällets intentioner vad gäller riskhantering och soliditetskrav fortlöpande skall tillgodoses måste reglerna successivt anpassas efter den utveckling som sker på kreditmarknaden.

5.1.4 Lender of last resort

För etableringskontroll, försäkringslösningar och för kapitaltäckningsregler gäller generellt att insatserna ensamma knappast kan ge garantier för stabilitet och funktionsduglighet om mer omfattande störningar inträffar på marknaden (typ bankfallissemang o. d.). Ytterst måste en statlig garanti bilda barriär mot panikspridning och sammanbrott i det finansiella systemet. Detta offentliga skyddsnät existerar i form av att centralbankerna tilldelats rollen som "lender of last resort" – primärt gentemot bankmarknaden och betalningssystemet. (se även avsnitt 3.3).

Centralbankernas ansvar i detta avseende måste med nödvändighet vara av mer eller mindre *implicit* natur. En uppenbar anledning härtill är att kreditmarknadsfunktionerna bärs upp av olika institut som verkar under inflytande av marknadens normala krafter och mekanismer. Explicita åtaganden om när och hur offentligt stöd kan tänkas utgå kan ge upphov till överdrivet risktaganden enligt det mönster som ovan diskuterats i samband med försäkringssystemen och premieuttagen. Att centralbankens ansvar och formerna för direkta ingripanden *på förhand* preciseras – i lagstiftningssammanhang eller genom auktoritativa uttalanden – har därför ansetts olämpligt och närmast kontraproduktivt med hänsyn till marknadens disciplin och riskhantering.

Någon form av offentlig uppbackning genom centralbanken framstår å andra sidan som ofrånkomlig i de lägen där vitala marknadsfunktioner hotas av kollaps. Det stöd som då utgår tar formen av låneoperationer i syfte att hålla *likviditeten* i det finansiella systemet uppe.

Centralbankens implicita ansvar blir mer oklart när ett enstaka institut, t. ex. en mindre bank, råkar i akuta svårigheter. "Smitteffekten" för systemet är ofta svår att bedöma. Ett icke-finansiellt företag skulle under motsvarande omständigheter fått gå i konkurs. Det kan dock vara förenat med betydande svårigheter för myndigheterna att klara ut om en bank som söker likviditetsstöd inte också är insolvent. Agerandet sker normalt under stor tidspress och här finns risk att offentliga låneoperationer tillgrips även i sådana lägen där en större restriktivtet och en mer omfattande rekonstruktion redan från början vore att föredra.

Vid hanteringen av ett akut solvensproblem på marknaden är tidsfaktorn alltid mycket betydelsefull. Om en rekonstruktion visar sig nödvändig måste denna nämligen ske så snabbt att *berörda ägargrupper* har ekonomisk kapacitet att ta del i processen och att svara för erforderlig förlusttäckning. Kapitaluppbyggnaden i instituten blir i ett sådant läge viktig för att ett grundläggande insättar- och låntagarskydd skall kunna tillgodoses i varje enskilt fall.

Tanken är alltså inte att samhället skall påta sig bankers eller andra kreditinstituts eventuella förluster och med offentliga ägarinsatser medverka i rekonstruktioner på marknaden. För bankinspektionen och riksbanken är det snarare frågan om att vid behov ta resoluta initiativ och som tillsynsmyndigheter svara för styrning och övervakning, så att rekonstruktionerna sker på ett acceptabelt sätt från allmänna utgångspunkter. Som tidigare framhållits spelar kreditmarknadslagstiftningens utformning stor roll för att offentliga ingrepp av annat, mer långtgående slag, skall undvikas.

5.2 Utländska erfarenheter[1]

I nästan alla OECD-länder pågår sedan flera år översyner av regler och bestämmelser för värdepappersmarknader och kreditinstitutens verksamheter. Förutsättningarna för olika kategorier institut har förändrats mycket snabbt och 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 förebilder 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

[1]Se även bilaga 2 om utländska erfarenheter.

räntereglerings har avskaffats. Det finns vidare en tendens att kreditinstitutens verksamhetsramar vidgas. De traditionella gränsdragningarna mellan instituten luckras upp. Etableringshinder av olika slag avvecklas också i syfte att effektivisera de institutionella marknaderna. 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, går bilden mera isär. 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 någonstans har man tillåtit marknadskrafterna 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 kredit- och betalningssystemens särskilda skyddsvärde och de krav på stabilitet och funktionsduglighet som genomgående ställs upp. Bankerna bildar normalt en kärna i kreditgivningsprocessen och i betalningssystemen och utgör därutöver en viktig transformationskanal för penningpolitiken.[1]

I västeuropa förekommer allmänt *universella banker*, dvs. banker som likt de svenska vid sidan av den traditionella in- och utlåningsrörelsen är engagerad i värdepappersemissioner och handel med värdepapper på sekundärmarknader. I Japan, Kanada och Förenta Staterna är dock bankerna omgärdade med betydligt hårdare restriktioner. Instituten är i allt väsentligt *specialiserade* på egentlig "banking". Som skäl för denna avgränsning pekar man vanligen på att banking 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 värdepappersinnehav och utlåningsrörelser.

I de flesta länder, inklusive vårt eget, kan dock bankerna direkt eller indirekt via olika organisationsbolag erbjuda ett mycket brett spektrum av finansiella tjänster enligt universalbankspricipen. Härav följer också att lagstiftningen och tillsynen nu i högre grad än tidigare fokuseras på hela *bankkoncerner*. Rörelseregler och kapitaltäckningsregler måste exempelvis utformas så att de fungerar neutralt för olika koncernbildningar (t. ex. samma krav på eget kapital oberoende var en viss finansiell verksamhet organisatoriskt placeras in). Därutöver måste tillsynen över en hel finansiell

[1] Viktiga utvecklingsdrag för bankerna inom OECD-området behandlas mer ingående av Willem van der Hoeven, Sveriges riksbank (Kredit och Valutaöversikt, 1987:4).

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 främjas 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 även 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 gör man vanligen åtskillnad mellan ägandet av banker och av övriga institut, vilket faller tillbaka 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. Det förekommer vidare restriktioner när det gäller utlänningars kontroll över inhemska banker, medan endast något enstaka land numera hindrar utländska banker att nyetablera sig på inhemska marknader.

Man kan här konstatera att de finansiella systemens utveckling i olika länder har många gemensamma drag men att olikheterna ändå är påtagliga. Varje enskilt land har känt betydande frihet att själv välja system och struktur. Detta gäller inte minst för Förenta Staternas del, där kreditmarknadens strukturregler länge legat på kongressens bord. Tillsynsmyndigheterna har i viss mån föregripit lagstiftarna genom att ge banker dispenser från såväl förbudet mot interstate banking (Mc Fadden Act) som mot bankernas deltagande i värdepappershandel (Glass-Steagall Act). Nyligen beslöt kongressen om ett moratorium för dispenser för värdepapperhandel i avvaktan på att kongressen tar ställning till den framtida lagstiftningen och bankernas ändrade roll. Den påtagliga turbulens som kännetecknade de finansiella marknaderna mot slutet av 1987 tycks inte nämnvärt ha försenat den här påbörjade strukturomvandlingen.

Den senaste tidens stabilitetsproblem har å andra sidan understrukit vikten av att de internationellt aktiva instituten – däribland de stora amerikanska bankerna – bygger verksamheterna på en större bas av eget kapital. Detta ligger också 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 (universalbanksprincipen).
- Kraven på bankernas egenkapital tenderar att öka, bl. a. mot bakgrund av att risktagandet successivt blir genomlyst (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 bort från användningen av behovsrelaterade kriterier vid auktorisationsförfaranden. (t. ex. kriterier som "ekonomiskt motiverad", "allmännintresse" osv.).
- Tendensen är också bort från användningen av regleringar i kreditpolitiskt syfte.

Man kan i processen av successiva strukturförändringar på många marknader observera ett mönster av växelverkan mellan institut och myndigheter och anpassningar efter hand av regelverken. Internationaliseringen har här inneburit en mycket nära växelverkan också över nationsgränserna. Betydelsen av bättre internationell koordinering är idag uppenbar – inte minst för tillskapandet av effektiva tillsynsfunktioner – men olikheter i ländernas legala och finansiella system har hittills visat sig ta tid att överbrygga.

De tolv *EG-länderna* har dock 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 fortsatt *kapitalrörelseliberalisering*. I ett första steg berörs transaktioner som direkt kan kopplas till ett effektivare handelsutbyte och till den personliga rörelsefriheten. Avsikten är också att frisläppa all handel och emissionsverksamhet med värdepapper. Därefter, i en andra fas, tas sikte på tillskapandet av ett enhetligt finansiellt system med i princip total frihet för alla kapitalrörelser över gränserna. EG-kommissionen vill också skapa helt nya villkor för en konkurrensneutral marknad för *finansiella tjänster* fram till 1992, dvs. för verksamheterna på kredit- och försäkringsområdet. Direktiven framstår på

detta avsnitt som utpräglat marknadsorienterade, inte minst genom den betoning kommissionen lägger 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. De uttryckliga harmoniseringskraven på kreditmarknadslagstiftningens område tycks emellertid nu bli mer begränsade. Den bärande tanken är 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. Primärt skall tillsynen över ett finansiellt instituts olika filialer eller dotterbolag ske hos myndigheter i moderbolagets hemland. EG-komissionen räknar med att principen om hemlandskontroll tillsammans med de liberala etableringsreglerna skall öppna de finansiella marknaderna för en väsentligt ökad konkurrens, vilket i sin tur driver avregleringsprocessen och strukturomvandlingen vidare inom gemenskapen.

6 Grundläggande överväganden och förslag

De snabba förändringarna på kreditmarknaden under senare år har gjort det nödvändigt att se över regelsystemen för kreditinstitut och värdepappersmarknader. Det har framgått av den föregående redogörelsen att utvecklingen redan drivit fram regeländringar i ett flertal länder, och att översynsarbete pågår på många håll. Redan problembeskrivningen i direktiven till kreditmarknadskommittén visar, att strukturproblemen inte är koncentrerade till ett eller ett par segment av marknaden. I stället är det den samlade effekten av ett stort antal anpassnings- och konkurrensproblem, som gör att regelsystemen framstår som omoderna och effektivitetshämmande i vissa 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. En följd av detta avvägningsproblem har blivit att en strikt reglering begränsat utvecklingsmöjligheterna på centrala delar av marknaden, särskilt i banksystemet. Samtidigt har andra företags- och finansieringformer kunnat utvecklas jämförelsevis fritt.

En huvudfråga för utredningen har därför varit om större likformighet i verksamhetsbetingelserna kan skapas mellan olika institutgrupper, utan att centrala skyddsintressen därigenom äventyras. En annan gäller om en större organisationsfrihet kan åstadkommas för de företag som verkar på marknaden. Dessa strukturfrågor behandlas i det följande mot bakgrund av redogörelsen i de föregående kapitlen för det finansiella systemets uppgifter och de grundläggande skyddsintressena på kreditmarknaden. Avsnitten 6.2–6.4 innehåller en mycket kortfattad översikt av kommitténs överväganden och förslag på olika delområden. Avsnitt 6.5 redovisar några aspekter på den fortgående internationaliseringen. En närmare precisering av förslagen och en mer utförlig redovisning av motiven för dessa återfinns i kapitlen 7–13.

6.1 Konkurrensen och skyddsintressena

Det finansiella systemet måste uppfylla höga krav på stabilitet. Grundläggande skyddsintressen, särskilt insättarskyddet och den därmed sam-

manhängande betalningsmedelsfunktionen, motiverar särskilda regler för bankernas verksamhet. Även i övrigt måste krav på soliditet, information och insyn ställas, då det gäller yrkesmässig finansiell verksamhet.

En huvudlinje i kommitténs arbete har å andra sidan varit att söka åstadkomma ett regelsystem som underlättar en marknadsorientering av verksamheten och som ger utrymme för effektiv konkurrens och en smidig anpassning till ändrade yttre förhållanden. De senaste årens snabba och innovationsrika utveckling understryker betydelsen av sådan flexibilitet. Tjänsteutbudet måste lätt kunna anpassas till efterfrågan på olika slags finansiella tjänster, och systemet skall arbeta med låga kostnader.

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

Det är enligt kommitténs mening av största betydelse att det finns starka kreditinstitut som

- kan agera oberoende av inflytelserika intressenter,
- kan tillhandahålla insättare en i praktiken riskfri och likvid placeringsform,
- därigenom kan förse ekonomin med betalningsmedel och fungera som en kanal för riksbankens penningpolitik samt
- kan fylla vissa andra funktioner i samband med t. ex. valutareglering och olika slags krisberedskap.

Affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker bör således också i fortsättningen ha en central ställning på den svenska kreditmarknaden. De bör liksom hittills ges ensamrätt till inlåning på räkning från allmänheten och till upplåning i riksbanken. Effektivitetsskäl talar för att de också ges möjlighet att konkurrera över ett brett fält av finansiella marknader, antingen genom verksamhet i banken eller via koncernbolag. Utrymmet för innovationer i bankernas verksamhet bör ökas. Den nuvarande utformningen av förvärvsreglerna i bankrörelselagen, där tillåtna förvärv är endast de som uppräknas i lagen, utgör enligt kommitténs mening ett hinder för sådan flexibilitet. Därför föreslås en ändring så att alla förvärv, som inte uttryckligen förbjuds i lagen, skall vara tillåtna.

Kravet på oberoende banker innebär samtidigt att en klar gränslinje måste upprätthållas gentemot icke-finansiella företag, inte bara genom ägar- och rösträttsbegränsningar i bankerna utan också genom att det principiella aktieförvärvsförbudet bibehålls. Bankerna bör vara finansiella breddinstitut. På riskkapitalmarknaden bör de dock kunna agera endast i begränsad omfattning bl. a. genom att medverka vid emissioner och därutöver (via koncernbolag) genom att i finansieringssyfte förvärva aktier och andra riskkapitalinstrument.

Då det gäller finansiell verksamhet utanför bankkoncernerna är i allmän-

het motiven för särskild reglering väsentligt svagare. Men enligt kommitténs mening måste krav också här ställas på insyn från samhällets och allmänhetens sida. Effektivitets- och stabilitetsproblemen 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. Reglerande ingrepp i konkurrensen är nödvändiga i vissa fall. Detta är för övrigt också en viktig del av bakgrunden till de strikta regler i banklagsstiftningen, som tillkommit för att tillgodose insättarskyddet.

Kommittén förslår att ett krav på tillstånd införs för all yrkesmässig finansieringsverksamhet, som bedrivs i större skala eller om nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger 50 milj. kr. Med finansieringsverksamhet avses yrkesmässigt utövad verksamhet som har till ändamål att lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller på annat sätt medverka till finansiering. Undantag kan dock göras för sådan kreditgivning, t. ex. inom ramen för icke-finansiella storföretags likviditetsförvaltning, som utgör en klart begränsad del av företagets totala verksamhet. Krediter till konsumenter (hushåll) – med undantag för leverantörskrediter – skall kunna ges endast av auktoriserade institut. Skälet för denna reglering är främst konsumentpolitiskt. Ökade möjligheter att motverka uppenbara missförhållanden i kreditmarknadens utkanter har i detta fall ansetts väga tyngre än önskemålet att undvika konkurrensbegränsande ingrepp.

Det är viktigt att understryka att kravet på auktorisation inte är avsett att begränsa konkurrensen på kreditmarknaden. Auktorisation bör endast innebära att vissa krav ställs beträffande företagets ledning, organisation och eget kapital, samt att företaget blir föremål för bankinspektionens tillsyn. Inga inslag av kvantitativ etableringsbegränsning bör förekomma.

De särbestämmelser för bankerna, som motiveras framför allt av insättarskyddet, innebär givetvis att någon konsekvent genomförd "konkurrensneutralitet" eller "konkurrens på lika villkor" inte är möjlig på kreditmarknaden. Kommittén anser emellertid att på de marknader, där banker och andra företag konkurrerar inbördes, bör reglerna (t. ex. beträffande kapitaltäckning) såvitt möjligt vara desamma för olika slags institut.

Avgränsningen gentemot icke-finansiell verksamhet behöver enligt kommitténs uppfattning inte göras lika strikt för andra kreditinstitut som för bankerna. Ägarbegränsningar framstår som mindre angelägna i kreditinstitut utanför banksektorn. Däremot bör ägande och kreditgivning normalt inte blandas i samma institut; kreditinstitut bör inte få förvärva placeringsaktier. Då det gäller banker och bankägda kreditinstitut måste denna princip upprätthållas med hänsyn till insättarskyddet och kravet på oberoende. Kommitténs förslag syftar till att andra auktoriserade institut på de flesta områden inom kreditmarknaden skall kunna konkurrera med bankkoncerner på så långt möjligt lika villkor. Det är av stor vikt för marknadens effektivitet att också dessa företags upplåning används för kreditgivning till

företag och hushåll, och inte omvandlas till långfristiga ägarengagemang. Också kraven på genomlysning och effektiv tillsyn utgör enligt kommitténs uppfattning starka motiv för att upprätthålla principen om åtskillnad mellan ägande och kreditgivning för alla kreditinstitut. En komplicerad fråga i detta sammanhang gäller försäkringsbolagen, som för närvarande dels bedriver en omfattande, långfristig kreditgivning, dels gjort stora aktieplaceringar under senare år. Detta frågekomplex ligger endast till begränsad del inom kommitténs utredningsområde, och i avvaktan på en av kommittén föreslagen särskild utredning diskuteras i det följande endast provisoriska regler beträffande bolagens aktieinnehav.

Kraven på genomlysning och information är centrala också i fråga om yrkesmässig värdepappershandel och mäklarverksamhet. De tekniska förutsättningarna för värdepappershandeln utvecklas snabbt, och förhållandena på denna del av kreditmarknaden behandlas för närvarande inom flera utredningar. Kreditmarknadskommitténs förslag beträffande värdepappershandeln har därför delvis provisorisk karaktär, särskilt då det gäller aktiehandeln. Kommittén har dock funnit det nödvändigt att föreslå vissa åtgärder för att åstadkomma en klarare avgränsning mellan fondkommissionärernas mäklarverksamhet och deras kapitalanskaffning.

6.2 Kreditmarknadens organisation

Lagstiftningen för finansiella institut vid sidan av bankerna kännetecknas inte av någon större systematik. Regleringen 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 de olika hypoteksinstituten, kreditaktiebolagen och finansbolagen alla har sin egen lag och sin egen reglering. Det har tidigare i olika sammanhang – bl. a. vid tillkomsten av FiL – ansetts olämpligt att samordna lagarna. Enligt kommitténs mening bör emellertid arbetsförutsättningarna för instituten nu göras så likvärdiga som skyddsintressena tillåter, detta i syfte att främja effektiv konkurrens mellan olika slags institut.

För att åstadkomma en större systematik i regelsystemet anser kommittén därför att det är nödvändigt att reglerna för instituten utanför banksystemet inordnas i en gemensam lag. Denna lagstiftning bör till skillnad från den nuvarande, som genom specialförfattningar är direkt inriktad på de olika institutens ändamål och rörelse, utformas som en samlad och så långt möjligt enhetlig reglering av de olika verksamheter på kreditmarknaden – utanför banksektorn – som bedöms skyddsvärda. Principiellt och systematiskt bör den nya lagstiftningen sålunda utgå ifrån att samma regler bör gälla för samma slag av verksamhet oavsett inom vilken institutionell ram som denna bedrivs. Kommittén framlägger med dessa utgångspunkter förslag till en ny lag – kapitalmarknadslagen – som reglerar finansieringsverksamhet, aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission och penning-

marknadshandel. De bolag som bedriver de olika verksamheterna benämner kommittén kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag och fondhandlarbolag. Kreditmarknadsbolagen skall bedriva finansieringsverksamhet och motsvara de nuvarande finansbolagen och kreditaktiebolagen. Fondkommissionsbolagen är de bolag som getts tillstånd att bedriva handel i kommission på aktiemarknaden och penningmarknaden. Fondhandlarbolag föreslås bli ett nytt institut för dem som getts tillstånd att bedriva handel för egen räkning på penningmarknaden. De nuvarande lagarna för finansbolagen, kreditaktiebolagen och fondkommissionsbolagen föreslås bli upphävda.

Lagarna för hypoteksinstituten framstår i flera stycken som föråldrade och i behov av en genomgripande översyn. Det har inte varit möjligt för kommittén att påta sig detta arbete. Kommittén föreslår därför att en särskild utredning tillsätts för denna uppgift. Kommittén har emellertid funnit vägande skäl tala för att en omarbetning av hypotekslagstiftningen inte helt skjuts framåt i tiden utan att en modernisering nu genomförs i de delar, som har omedelbart samband med eller nära anknytning till kommitténs reformförslag avseende närmast likartade kreditinstitut. Denna modernisering, som är angelägen och främst tar sikte på att införa regler likformiga med dem som föreslås gälla för dessa andra kreditinstitut, bör genomföras genom ändringar i och tillägg till den nuvarande hypotekslagstiftningen. Ett inarbetande i KML får alltså anstå.

Gemensamt för företagen på kreditmarknaden är att de bedriver finansieringsverksamhet. Kommittén har övervägt att göra nu gällande definition av detta begrepp mer generell och funnit att så väl kan ske om ett eller flera preciserade undantag görs. Kommittén har därför – i nära anknytning till 1980 års FiL – definierat finansieringsverksamhet som yrkesmässigt utövad verksamhet som har till ändamål att lämna eller ställa garanti för kredit eller på annat sätt medverka till finansiering. FiL:s definition av finansieringsverksamhet tillkom i en tid då intresset fokuserades kring de nya verksamheterna factoring och leasing. Det var därför naturligt att exemplifiera medverkan till finansiering med tillägg av "genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande". Även om factoring och leasing av lös egendom alltjämt är viktiga inslag i finansbolagens verksamhet har en mängd aktiviteter tillkommit därutöver. Mot denna bakgrund är det naturligt att söka finna en mera generell och heltäckande definition av finansieringsverksamhet. Kommitténs förslag är avsett att vara heltäckande och innehåller ingen exemplifiering. Definitionen kommer därigenom att omfatta bl. a. kreditförmedling, fastighetsleasing/fastighetsrenting och venture capital verksamhet. Undantag bör göras för förvärv av fondpapper och kreditförmedling till annan än konsument.

Inom det finansiella området, särskilt för bankerna, innebär den enhetliga lagregleringen av bl. a. kapitaltäckning, att utrymme kan ges för en ökad organisationsfrihet. Kreditmarknaden kan också rymma företag med starkt varierande produktstruktur och organisation, alltifrån kreditinstitut med ett brett tjänsteutbud till starkt specialiserade institut.

Den som bedriver en omfattande finansieringsverksamhet vid sidan av annan verksamhet kan inte få undandra sig den insyn och det regelsystem i övrigt som träffar rena finansinstitut. Finansieringsverksamheten måste därför bedrivas i särskilda bolag, om den inte utgör en begränsad del av t. ex. ett industriföretags finansförvaltning.

Industriföretag och andra icke-finansiella företag har under senare år också blivit mycket stora aktörer på värdepappersmarknaderna. Det kan ge dessa företag möjligheter att styra kursutvecklingen på aktier och andra värdepapper genom att systematiskt agera på marknaden utan att behöva ställa köp- och säljkurs. Sådana monopolistiska företeelser kan dock inte motverkas genom organisationsregler av den art kreditmarknadskommittén haft att överväga. I stället aktualiseras andra krav och restriktioner på marknaden – åtgärder som övervägs inom värdepappersmarknadskommittén.

6.2.1 Bankerna

Bankernas centrala funktion och speciella ställning i det finansiella systemet gör det angeläget att åstadkomma en tydligare gräns än vad som nu gäller mellan banker och övriga institut på kreditmarknaden. Kommittén föreslår därför en definition av begreppet bank. Banker skall erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, däribland in- och utlåning av pengar. Hushållsinlåningen bör liksom nu förbehållas bankerna, dvs. ingen annan än bank bör utan särskilt medgivande i lag få motta inlåning på räkning från allmänheten. Förtydligande motivuttalanden bör ges för att underlätta gränsdragningen gentemot inte tillåten inlåningsverksamhet.

En viktig utgångspunkt har varit att bevara balansen i konkurrensförutsättningarna mellan de olika bankgrupperna. Det är därför nödvändigt att lösa problemen med riskkapitalförsörjning för sparbanker och föreningsbanker. Dessa banker föreslås få bilda garantifonder genom tillskott från allmänheten.

Behovsprövningen när det gäller bildandet av nya banker övervägdes redan i delbetänkandet om utländska banketableringar i Sverige. Kommittén fann där att behovsprövningen bör vara kvar och ställde sig således negativ till det i direktiven diskuterade alternativet med s. k. omvänd behovsprövning efter mönster i FRL. Kommittén har inte funnit skäl att ändra detta ställningstagande – för tillstånd att bedriva bankrörelse bör alltjämt krävas att regeringen finner den planerade bankrörelsen vara nyttig för det allmänna.

BRL bygger för närvarande på principen att bank inte tillåts delta i annan verksamhet än den som uppräknas i lagen. Detta har inneburit att banksystemet inte har kunnat anpassa sig efter den finansiella utvecklingen. Förändringar i bankernas verksamhet har kunnat ske endast efter ändring i lagstiftningen. Det säger sig självt att ett sådant system inte ger utrymme för flexibilitet. Kommittén föreslår därför att bankerna genom en vidgad verk-

samhetsdefinition tillåts göra det som inte uttryckligen förbjuds i lag och som faller inom den definierade verksamheten. Tillåten verksamhet blir det som kan anses förenligt med banks skyddsvärda verksamhet. Det blir i sista hand bankinspektionen som har att dra upp gränserna för verksamheten. Förslaget innebär också att bankerna får möjlighet att inom banken bedriva factoring och leasing med undantag för s. k. fastighetsleasing.

Skyddsintressena för inlåningen och kravet på oberoende sätter snäva gränser för möjligheterna att låta banker/bankkoncerner delta i näringslivets riskkapitalförsörjning. Principen om åtskillnad av ägande och kreditgivning måste alltjämt upprätthållas. Enligt kommitténs mening kan dock bankerna genom ett dotterbolag ges möjlighet att förvärva aktier i finansieringssyfte, att ge förlagslån och vinstandelslån samt att medverka i s. k. projektfinansiering. I ett sådant bolag kan också fastighetsleasing få bedrivas av en bankkoncern. Omfattningen av sådana verksamheter måste emellertid begränsas. Kommittén föreslår att det sker i relation till koncernens kapitalbas. Förvärv i placeringssyfte av aktier och fastigheter bör alltjämt vara förbjudna för bankerna.

6.2.2 Kreditmarknadsbolagen

Enligt FiL får yrkesmässig finansieringsverksamhet, med vissa undantag, bedrivas helt fritt så länge nettovärdet av tillgångarna i verksamheten inte överstiger 10 milj. kr. För att ett aktiebolag skall bli registrerat som finansbolag krävs att bankinspektionen godkänner bolagsordningen. Några kvalitativa krav på bolaget ställs inte. Avsaknaden av en kvalitetskontroll av bolagen har visat sig otillfredsställande från allmänhetens och samhällets synpunkt. Det föreligger betydande skillnader i standard mellan olika bolag, och på redovisningssidan har en del bolag uppvisat påtagliga brister. Kreditportföljerna har i vissa fall legat avsevärt under den standard som andra typer av kreditinstitut visar.

Kvalitetsbrister av detta slag är särskilt allvarliga då det gäller kreditgivning till hushåll. Hushållens begränsade informationsresurser gör det svårt för dem att bedöma och värdera kreditvillkorens innebörd. Det kan leda till att låntagare försätts i risksituationer som de inte kan överblicka.

Avsaknaden av ett auktorisationsförfarande har också inneburit konkurrensnackdelar för de många välskötta bolagen. Bankinspektionen har alltför begränsade möjligheter att ingripa mot osund kreditgivning, och branschens självreglerande förmåga har visat sig vara otillräcklig. Företagstypen finansbolag har därför misskrediterats av mindre seriösa bolag. Till bilden hör också de helt oreglerade kreditgivarna, de s. k. källarbolagen. Dessa bolag har i stor utsträckning visat sig oseriösa, och samhällets nuvarande ingripandemöjligheter har inte varit tillräckligt effektiva.

Med hänsyn till dessa förhållanden har kommittén funnit det vara nödvändigt att införa tillståndskrav för bedrivande av yrkesmässig finansieringsverksamhet. Tillståndsprövningen bör endast inriktas på kvalitativa

kriterier, varigenom den konkurrenshämmande effekten kan förutsättas bli mycket liten. All konsumentkreditgivning kommer enligt kommitténs förslag att ligga på auktoriserade institut. För annan finansiering bör en frizon finnas, inom vilken finansieringsverksamhet kan bedrivas utan tillstånd. Kommitténs anser att gränsen för denna frizon, som avser nettovärdet av tillgångarna i verksamheten, bör höjas till 50 milj.kr.

Det är angeläget att så långt möjligt förhindra sammanblandning av ägande och kreditgivning, och kommittén föreslår därför att kreditmarknadsbolag inte bör få göra placeringsförvärv av aktier och fastigheter. Något motsvarande förbud finns inte i FiL.

En viktig fråga är om långfristig finansieringsverksamhet skall hållas avskild i särskilda bolag så som nu sker i kreditaktiebolagen. Kreditmarknadsbolagen skall ha stor frihet att utforma sin organisation och sina verksamheter på marknaden. Kommitténs förslag öppnar nya kombinationsmöjligheter inom enskilda bolag och på koncernbasis, bl. a. genom att nuvarande gränsdragning mellan långfristig och kortfristig finansieringsverksamhet löses upp. En bärande tanke är att bolagen i ökad utsträckning skall konkurrera med varierande kreditutbud över hela marknaden mot bakgrund av ett fåtal generella begränsningsregler, främst bestämmelser om auktorisation och kapitaltäckning.

Kommittén accepterar således att nya blandningar av lång- och kortfristiga fordringar får ingå i institutens portföljer men vill samtidigt förhindra att *artskilda verksamheter/säkerheter* blandas och samfinansieras på den långa marknaden. Gränsen för vad som är att betrakta som artskilda säkerheter bör i huvudsak dras så att långfristiga krediter till bostadssektorn, jordbruket och kommunerna särskiljs från näringslivskrediter och utlåning till allmänheten i övrigt. Specialisering och storskalig hantering framstår som särskilt viktiga konkurrensmedel inom det långfristiga segment där kreditriskerna är obetydliga och marginalerna för kostnadstäckning normalt mycket små. Detta gäller inte minst inom bostadsfinansieringens område.

Styrmedlet för att särskilja specialiserade kreditmarknadsbolag från bolag med blandad verksamhet blir bankinspektionens auktorisationsförfarande. Kommittén understryker härvid att val av inriktning och organisationslösningar alltid måste ske med beaktande av om utfästelser gjorts för utestående obligationslån på marknaden. En eventuell övergång från specialiserad till blandad verksamhet med högre riskinnehåll får således inte ske på bekostnad av obligationsköparnas intressen. Rätten att förvärva organisationsaktier påverkas också av den föreslagna gränsdragningen efter verksamheter och riskinnehåll. Kreditmarknadsbolag får rätt att bilda egna organisationsbolag under förutsättning att dessa inte agerar inom vidare verksamhetsområden än moderbolagen. På koncernbasis kommer därmed vad som betecknas som artskilda verksamheter att separeras och bedrivas i sidoordnade institut.

Kreditmarknadsbolag bör få möjlighet att fungera som emissionsinstitut i konkurrens med banker, fondkommissionsbolag och fondhandlarbolag och

samtliga institut bör så långt möjligt få likvärdiga arbetsförutsättningar. Reglerna bör därför byggas upp i huvudsak efter förebild i banklagarna.

Kreditmarknadsbolagen bör vidare ha möjlighet att förvärva aktier i syfte att medverka till ett annat företags långsiktiga anskaffande av eget kapital, bl. a. genom s. k. venture capital verksamhet eller andra aktieförvärv som sker i samband med rekonstruktioner och fusioner av företag. Rätten att förvärva aktier i dessa fall skall enligt kommitténs mening inte uppfattas som ett undantag från förbudet att förvärva placeringsaktier. De aktier som här avses skall alltid avyttras så snart finansieringssyftet har uppnåtts. De får därför karaktären av transaktionsaktier. Det är viktigt att markera att det endast kan bli fråga om minoritetsposter. Kommittén föreslår därför att förvärvets omfattning inte får vara större än vad som motsvarar 1/3 av rösterna eller aktiekapitalet.

Kreditmarknadsbolagen bör ha stor frihet att utforma sin verksamhet. De skall kunna verka över hela kreditmarknaden. Ingenting bör emellertid hindra dem från att koncentrera sin verksamhet så att de får karaktären av specialinstitut. I dag finns för finansbolagen inte någon prövning av förvärv av organisationsaktier. Kommittén anser dock att en sådan prövning bör införas efter mönster i BRL och FkL. Eftersom förvärv av andelar i utländska företag har visat sig vara särskilt riskfyllda bör vid prövningsförfarandet särskild uppmärksamhet ägnas åt sådana förvärv.

Redan i direktiven anges ett mål vara att om möjligt skapa likvärdiga arbetsförutsättningar för bankägda och icke bankägda finansbolag. Genom de striktare rörelseregler som kommittén föreslår för kreditmarknadsbolag är det möjligt att tillåta samtliga bolag – oavsett ägande – att medverka i samma typ av finansieringsverksamhet. Det betyder att även bankägda bolag kan tillåtas ägna sig åt venture capital förvärv, förlagslån, vinstandelslån och projektfinansiering (villkorslån). Det blir också möjligt för bankägda kreditmarknadsbolag att bedriva s. k. fastighetsleasing/fastighetsrenting. När det gäller de bankägda bolagen blir det emellertid nödvändigt att begränsa aktiviteterna i nu berörda hänseende. Detta kan ske genom att riskaktiviteternas omfattning sätts i viss relation till koncernens kapitalbas. Kommittén föreslår därför att det sammanlagda kapitalkravet för dessa verksamheter enligt kapitaltäckningsregeln inte vid någon tidpunkt får överstiga tre procent av koncernens kapitalbas. Ägs bolaget av två eller flera banker får därvid bankkoncernernas kapitalbaser läggas samman. Kommittén anser det vara naturligt att ett dotterbolag till Sparbankernas Bank eller Föreningsbankernas Bank får tillgodogöra sig samtliga sparbankers eller föreningsbankers kapitalbaser i den mån en sådan bank inte själv tagit basen i anspråk för kapitaltäckning enligt den föreslagna regeln.

6.2.3 Hypoteksinstituten

Vad beträffar hypoteksinstituten hänvisas till vad som anförts om dessa institut i inledningen till avsnitt 6.2. Utöver vad som framhållits där vill

kommittén här tillägga att den partiella modernisering av hypotekslagstiftningen som där åsyftas, i första hand avser kapitaltäckningen och därmed sammanhängande frågor. Kommittén föreslår således att de nuvarande upplåningsrättsreglerna ersätts med kapitaltäckningsregler, som så långt möjligt överensstämmer med vad som föreslås för kreditmarknadsbolagen. Vidare föreslås vissa förändringar med avseende på belåningsändamålen, aktieförvärvsrätten, säkerhetskraven och likviditetshållningen. Bärande skäl har ansetts föreligga för att redan nu genomföra dessa ändringar, som enligt kommitténs uppfattning inte föregriper den framtida översyn av hypotekslagstiftningen, som kommittén förordat.

6.2.4 Värdepappersmarknaden

Kommittén har när det gäller värdepappersmarknaden till uppgift att göra en allmän översyn av FkL. Utgångspunkten har varit att skapa förutsättningar för en så effektiv marknad som möjligt utan att viktiga skyddsintressen sätts åt sidan. Parallellt med att vidgade ramar skapas för aktörerna på marknanden är det angeläget att stärka skyddet för kunderna genom att i olika avseenden ställa högre krav på marknadsaktörerna.

Redan nu gäller krav på tillstånd för att bedriva fondkommissionsrörelse, varmed avses att bedriva handel med fondpapper för annans räkning i eget namn. Detta krav bör utvidgas till att gälla för aktörerna på såväl aktie- som penningmarknaden, oavsett om dessa uppträder som kommissionärer eller handlar för egen räkning. För närvarande finns i Sverige – till skillnad från flera andra länder – ingen handlarfunktion på aktiemarknaden. En handlarmarknad har ansetts innebära en möjlighet till effektivisering i flera avseenden. En nödvändig förutsättning för en sådan marknad är emellertid bl. a. att informationen om träffade avslut är fullständig. För detta måste finnas ett registrerings- och avslutssystem, som för närvarande inte är utbyggt på den svenska marknaden. Ett sådant system har börjat utvecklas men det dröjer ett par år innan det kommer att vara i full funktion. Först när systemet är fullt utbyggt är det möjligt att för svenskt vidkommande ta steget ut i en handlarmarknad med aktier inkluderande en s. k. market maker funktion, som innebär att handlaren alltid är beredd att ställa såväl köp- som säljkurs. En sådan utveckling kräver ändringar i det nuvarande regelsystemet. Att utarbeta förslag till sådana ändringar bör ankomma på värdepappersmarknadskommittén, som i sina direktiv uttryckligen har fått i uppdrag att överväga bl. a. dessa frågor.

I ett framtida system med större genomlysning undviks i stor utsträckning de intressekonflikter som uppstår mellan kunden och kommissionären. I avbidan på ett sådant system föreslår kommittén vissa regler för affärer med till kommissionären närstående.

Beträffande formerna för fondkommissionsbolagens inlåning bör huvudregeln från FkL kvarstå. Enligt denna regel skall bolaget genast avskilja och insätta de medel det mottar med redovisningsskyldighet på räkning i bank.

Den nuvarande möjligheten att avtala bort huvudregeln föreslås utgå och ersättas med en försäkring eller en garanti för att säkra att kunders medel är skyddade vid en eventuell konkurs.

Kommittén anser vidare att den nuvarande rätten för fondkommissionsbolagen att rebelåna kunders värdepapper bör upphöra. Detta innebär att bolagen i framtiden inte kan använda de värdepapper kunderna pantsatt i samband med kreditgivning som säkerhet för egen del vid anskaffande av rörelsekapital. De som är aktiva på den svenska värdepappersmarknaden skall vara så kreditvärdiga att de för sin verksamhet inte är beroende av denna form av kapitalförsörjning. Upplåningsformen har också på senare tid minskat i betydelse. I stället bör fondkommissionsbolagen få möjlighet att finansiera sin verksamhet genom utgivande av marknadsinstrument på motsvarande sätt som föreslås gälla för kreditmarknadsbolagen. Förbudet mot rebelåning måste dock utformas så att det inte försvårar likvidhanteringen inom de handelssystem som nu håller på att utvecklas, t. ex. PmC.

Vid en internationell jämförelse har kommittén funnit att reglerna om yrkesetik på den svenska värdepappersmarknaden bör systematiseras och skärpas. Det finns ett stort behov av regler som är enhetliga och väl förankrade hos marknadsaktörerna. Branschorganisationerna bör därför åläggas att i samråd med bankinspektionen upprätta en regelbok, som på grundval av lagstiftning, etikregler och normer i övrigt ger det nyinförda begreppet "god fondkommissionssed" verklig innebörd.

6.2.5 Försäkringsbolagen

Kommitténs behandling av försäkringsbolagens verksamhet har varit begränsad till bolagens finansförvaltning. Bolagen ägnar sig i betydande omfattning åt finansieringverksamhet, främst i form av långfristig kreditgivning. Samtidigt är deras placeringar i hög grad inriktade på aktier. Ägande och kreditgivning blandas således i stor utsträckning i bolagens finansförvaltning.

En åtskillnad mellan ägande och kreditgivning skulle kunna åstadkommas genom att låta försäkringsbolagen driva finansieringsverksamheten i särskilda dotterbolag (kreditmarknadsbolag). En sådan organisatorisk förändring skulle enligt kommitténs mening dock inte effektivt separera ägarintressena från den traditionella kreditgivningen. Enligt kommitténs förslag får försäkringsbolagen även framdeles driva finansieringsverksamhet som en integrerad del av försäkringsrörelsen.

Å andra sidan finns inte något hinder med hänsyn till kreditmarknadens struktur mot att bolagen av strikt organisatoriska skäl flyttar ut finansieringsverksamheten till särskilda dotterbolag. Det får då förutsättas att dotterbolagen inte ges möjlighet att driva annan verksamhet än sådan som är tillåten för försäkringsbolagen själva enligt försäkringsrörelselagstiftningen. Den för försäkringsbolagen beviljade koncessionen bör inte ges en så vidsträckt innebörd att den också innefattar tillstånd för finansieringsverksam-

het genom ett dotterbolag, utan i sådant fall bör dotterbolaget omfattas av KML:s regelverk. Därav följer att bolaget skall vara ett kreditmarknadsbolag som erhållit auktorisation, samt att KML:s bestämmelser i övrigt rörande aktieinnehav, enhandskredit, kreditjäv m.m. blir tillämpliga på verksamheten.

Det är inte möjligt att skapa en tillfredsställande lösning av frågan om åskillnad mellan ägande och kreditgivning utan att först göra en djupgående utredning av de centrala delarna av försäkringsrörelselagstiftningen. En sådan utredning faller utanför ramen för kommitténs uppdrag, men det är angeläget att regeringen tar initiativ till en grundlig översyn för att så långt möjligt skapa förutsättningar för enhetliga regler på den svenska kapitalmarknaden. Utredningen bör därvid ta ställning till om den pågående utvecklingen internationellt mot en större integrering av bank- och försäkringsrörelse bör komma till stånd även i Sverige. I avvaktan på en sådan översyn föreslår kommittén vissa provisoriska och temporära regler för försäkringsbolagens placeringar på kapitalmarknaden, regler som inte innebär någon särskilt radikal begränsning. Dessa begränsningar framstår dock som nödvändiga för att förhindra en utveckling som kan komma att stå i strid med grundläggande värderingar för marknadens uppbyggnad och som kan störa balansen i konkurrensförhållandena mellan banker och försäkringsbolag.

Till att börja med talar starka skäl för att tills vidare behålla den grundläggande regel, som förhindrar försäkringsbolagen att förvärva mer än fem procent av röstvärdet i andra företag. Den bör kompletteras med en regel, som innebär att försäkringsbolagen får förvärva högst tio procent av aktiekapitalet i andra företag. Sistnämnda regel får betydelse i företag där det förekommer röstsvaga aktier. Slutligen bör ett generellt tak sättas för försäkringsbolagens innehav av placeringsaktier. Kommittén föreslår att detta tak bestäms till tjugo procent av försäkringsbolagets samtliga tillgångar. I dagens läge innebär detta att enskilda försäkringsbolag i allt väsentligt inte kommer att behöva nettosälja aktier. Däremot kan taket komma att tills vidare hindra de försäkringsbolag, som nu har en mycket stor andel av sina tillgångar placerade i aktier, att ytterligare öka sina aktieplaceringar.

I samband med att frågan om integration mellan bank- och försäkringsrörelse övervägs bör kreditförsäkringsproblematiken, som berörs i kommitténs direktiv, tas upp. Kommittén har därför funnit det lämpligt att inte nu ta upp denna fråga till behandling.

6.2.6 Finansiella koncerner

Kravet på oberoende banker motiverar enligt kommitténs mening relativt strikta regler för att hindra ägarkoncentration i bankerna (se vidare diskussionen i avsnitt 6.4). Samtidigt kan emellertid från effektivitetssynpunkt starka skäl anföras för en ökad organisationsfrihet inom sektorn finansieringsverksamhet. De mindre och medelstora affärsbankerna bör ges möjlig-

het att genom samgående med andra slag av finansinstitut bilda nya slag av bankkoncerner. Detta bör kunna ske även utan att banken blir moderföretag i koncernen.

Kommittén föreslår att koncernbildning av detta slag skall kunna ske genom att regeringen meddelar dispens från regeln om ägarbegränsning. En förutsättning bör då vara att regeringen finner den nya koncernbildningen vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Motivet kan vara att tillföra banken exempelvis ökade kapitalresurser, vidgad specialistkompetens, mer effektiv administration eller breddat kundunderlag. Vid dispensprövningen måste emellertid också beaktas att samtliga i koncernen ingående företag måste ha en betryggande soliditet, och inget av företagen får bedriva bankfrämmande verksamheter. Således bör – liksom gäller för traditionella bankkoncerner – varken industriföretag, handelsföretag eller försäkringsbolag kunna ingå tillsammans med bank i en finansiell koncern.

Som moderbolag i en sådan finansiell koncern bör accepteras endast ett holdingbolag, som inte driver någon egen verksamhet utöver förvaltningen av dotterbolagens aktier. Skyddsintressena i bankverksamheten och kraven på konkurrensneutralitet gör det nödvändigt att bankens systerbolag i koncernen regleras på i princip samma sätt som dotterbolagen i en traditionell bankkoncern.

Möjligheten för banker – i praktiken de mindre och medelstora bankerna – att genom en holdingbolagskonstruktion samverka inbördes och med kreditmarknadsbolag torde kunna förbättra förutsättningarna för effektiv konkurrens och därmed bidra till en vitalisering av kreditmarknaden. För att så långt möjligt skapa konkurrensneutrala regler mellan olika slags bankkoncerner och andra finansiella koncerner krävs genomgripande förändringar i bestämmelserna om beräkning av kapitalkrav. Förslagen på detta område diskuteras i nästa avsnitt. Här skall endast konstateras, att ett gemensamt krav på eget kapital bör bestämmas för hela koncernen, och att samma regler för kapitaltäckning bör vara tillämpliga för alla typer av finansiella koncerner. Kapitaltäckningsreglerna skall inte ha någon styrande inverkan på valet av organisationsform för den finansiella verksamheten.

6.3 Insättarskydd och soliditetskrav

Frågan om insättarskyddet och kreditinstitutens soliditet har diskuterats relativt ingående i kapitel 5. Regler om kapitaltäckning – alternativt om högsta upplåning i förhållande till eget kapital – utgör i Sverige liksom i andra länder det centrala styrmedlet för statsmakterna i detta avseende. Tillsammans med den begränsning av risktagandet som garanteras genom rörelseregler och bestämmelser om tillsyn, skall kapitaltäckningsreglerna skapa den stabilitet och den information till långivare/insättare, som möjliggör en väl fungerande kreditmarknad. Skyddet mot snabbt uppkommande likviditetskriser i det finansiella systemet förstärks genom att centralbanken fungerar som "lender of last resort".

Kommittén har övervägt om skyddet för insättarna skulle kunna förstärkas ytterligare genom försäkringar i någon form. Obligatorisk försäkring av bankinlåning förekommer i ett flertal länder. Det har ibland hävdats att sådana försäkringsarrangemang skulle väsentligt minska behovet att avskärma bankverksamhet från mer riskfylld finansieringsverksamhet. Som framgått av diskussionen i förra kapitlet har det emellertid visat sig omöjligt att konstruera försäkringssystem där avgifterna differentieras med hänsyn till kreditinstitutens risktagande. Inlåningsförsäkringarna lider därmed i hög grad av det klassiska försäkringsproblem, s. k. "moral hazard", som innebär att de försvagar incitamenten för försäkringstagaren att undvika risker. Trots att försäkringsåtagandena begränsats till vissa maximibelopp framstår dessutom kapaciteten hos de nu existerande systemen, oavsett om de är offentliga eller privata, som helt otillräcklig i verkliga krissituationer.

Enligt kommitténs mening är riskhanteringen i fråga om bankernas inlåningssverksamhet ett område föga lämpat för försäkringslösningar. Den sammansatta riskbilden med komplicerade samband mellan olika placeringar och åtaganden förstärker de traditionella riskbedömnings- och kontrollproblemen vid försäkring. Kommittén anser mot den bakgrunden att inga fördelar kan vinnas genom att ersätta eller komplettera kapitaltäckningsreglerna med obligatorisk försäkring av inlåningen. Kreditriskförsäkring föreslås bli obligatorisk endast då det gäller fondkommissionsbolagens inlåning i det fall medlen inte avskiljs genom insättning i bank.

Det nuvarande regelsystemet innebär beträffande bankerna att krav på kapitaltäckning, med procenttal varierande mellan 1 och 8 beroende på placeringens art, ställs för utlåning och garantiåtaganden. För ägarengagemang i andra finansinstitut krävs i princip 100 % kapitaltäckning. Kapitalbasen utgörs av dels bankens eget kapital (i bankaktiebolag aktiekapital, beskattade reserver och vinstbalans), dels värderegleringskonton och förlagslån vilka var för sig får inräknas till högst samma belopp som det egna kapitalet. För finansbolagen gäller i stället en upplåningsregel innebärande att bolagen får låna högst ett belopp motsvarande 12,5 gånger kapitalbasen. För kreditaktiebolag gäller enligt bolagsordningarna olika upplåningsmultipler, som mest 50 gånger kapitalbasen.

En ingående översyn och omarbetning redan nu av det svenska systemet är angelägen med hänsyn till de stora förändringar som har skett på kreditmarknaderna. Ett huvudsyfte med kommitténs översyn har varit att åstadkomma enhetliga kapitaltäckningsregler för samtliga kreditinstitut i Sverige. Kommittén anser en sådan ordning ändamålsenlig, då konkurrensen mellan företagsformer om att tillhandahålla olika slag av finansiella tjänster bör så långt möjligt äga rum på lika villkor.

Att beräkna kravet på kapitaltäckning separat för varje placeringsform, och oberoende av om placeringen görs av ett specialinstitut eller ett institut med blandad verksamhet, kan i och för sig ifrågasättas med hänsyn till att större möjligheter till riskspridning föreligger i det senare fallet. Ett regelsystem som ger utrymme för sådana hänsynstaganden skulle emellertid göra

systemet komplicerat och svårt att tillämpa. Då det gäller den viktigaste gruppen breddinstitut, dvs. banker och bankkoncerner, talar dessutom de särskilt starka skyddsintressena för att relativt stränga kapitaltäckningskrav bör ställas. Kommittén förordar mot den bakgrunden en i den meningen "konkurrensneutral" utformning av kapitaltäckningsreglerna att *dels* kapitalbasen beräknas i princip på samma sätt i alla kreditinstitut, *dels* kapitalkravet för respektive placeringsform bestäms till samma procenttal för alla kreditingstitut.

Kapitalbasen bör således beräknas som summan av eget kapital, värderegleringskonton och förlagslån, där dock de två senare posterna var för sig begränsas på samma sätt som nu är fallet beträffande banker. I fråga om kraven på kapitaltäckning för skilda placeringsformer följer förslaget till stora delar de nuvarande reglerna för banker (se vidare kapitel 7). För aktieförvärv i finansieringssyfte och andra insatser av riskkapital har väsentligt högre procentsatser ansetts böra gälla, i allmänhet 24 %.

Kraven på kapitaltäckning har tidigare gällt endast sådana placeringar och garantiåtaganden som tas upp i bankens balansräkning. Utvecklingen på kreditmarknaden har emellertid medfört att risktagandet i ökande utsträckning kommit att sammanhänga med transaktioner som inte framgår av balansräkningen. Kommittén har även övervägt dessa frågor och överlämnade i december 1986 till regeringen förslag om komplettering av kapitaltäckningsreglerna med hänsyn till sådana verksamheter. Dessa förslag har nu föranlett lagstiftning.

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag anförde fullmäktige i riksbanken att kapitaltäckningsreglerna borde täcka även andra risker än kreditrisker och administrativa risker. Fullmäktige förutsatte att kapitaltäckningsbestämmelserna skulle utredas ytterligare. Föredragande statsrådet anförde i prop 1987/88:45 att de föreslagna bestämmelserna om kapitaltäckning för aktiviteter utanför balansräkningen var att se som provisoriska och att vid en senare översyn de ytterligare risker som fullmäktige redovisat borde behandlas. I avvaktan på en kommande översyn av kapitaltäckningsbestämmelserna borde de risker som inte omfattades av förslaget bevakas av bankinspektionen inom ramen för inspektionens tillsynsverksamhet på sätt kreditmarknadskommittén hade föreslagit.

Ett speciellt problem gäller beräkningen av kapitaltäckning för finansiella koncerner. Om exempelvis en bank förvärvar ett kreditmarknadsbolag, omvandlas ägarinsatsen till aktiekapital i dotterbolaget, trots att den hos moderbolaget kanske endast till en tredjedel består av "äkta" eget kapital. I dotterbolaget kan kapitalet sedan byggas på med obeskattade reserver och förlagslån och därigenom ge utrymme för en större placeringsvolym än vad som hade varit möjligt om insatskapitalet stannat kvar i moderbolaget. Det kan enligt kommitténs mening inte accepteras att kapitaltäckningen på detta sätt tunnas ut genom organisationsförändringar. En sådan ordning skapar incitament för icke effektivitetsmotiverad dotterbolagsbildning och innebär, vilket är allvarligare, att soliditeten i banksystemet försvagas. Kommittén föreslår därför att reglerna ändras så att kapitalkravet i finan-

siella koncerner skall vara uppfyllt såväl på koncernnivån sammantaget som i de enskilda, ingående kreditinstituten.

Det finns betydande skillnader i regelsystemen för kapitaltäckning mellan olika länder. Inom ramen för det internationella samarbetet mellan centralbanker och tillsynsmyndigheter pågår dock, som framgår av avsnitt 6.5, ett arbete med att göra reglerna mer enhetliga. Förslag till sådana åtgärder torde framläggas under hösten 1988. Kommittén har emellertid inte haft möjlighet att invänta dessa förslag. Genom de här framlagda förslagen läggs emellertid en grund för en enhetlig syn på kapitaltäckningen av olika finansiella aktiviteter, oavsett den institutionella ram inom vilken dessa aktiviteter förläggs. Förslaget måste givetvis bli föremål för förnyade överväganden i följd av det internationella arbetet, och i det sammanhanget bör hänsyn också tas till betydelsen av andra risker än kreditrisker.

6.4 Företags- och ägarkoncentration

Då det gäller strukturomvandling och koncentrationstendenser har kommitténs överväganden huvudsakligen inriktats på de förhållanden som direkt berör bankerna – dvs. dels företagsstruktur och ägarförhållanden inom banksektorn, dels bankernas konkurrensposition i förhållande till andra företag på marknaden. Bankernas centrala funktioner och den speciella regleringen av deras verksamhet motiverar en sådan prioritering.

De stora omfördelningar av det totala kreditströmmarna, som skett de senaste tio åren, har framför allt inneburit en förskjutning från institutens intermediering till värdepappermarknaderna. Inom gruppen kreditinstitut har strukturen däremot varit påfallande stabil. Detta kan förefalla svårförklarligt mot bakgrund av att instituten som grupp förlorat marknadsandelar. Men det måste observeras att dessa andelsförluster gjorts inom ramen för en totalt sett snabbt expanderande marknad, varför påfrestningarna på de tidigare dominerande aktörernas – framför allt bankernas – position varit relativt begränsade.

Den viktigaste förändringen inom gruppen kreditinstitut är finansbolagssektorns snabba tillväxt. Under 1980-talet har också bostadsinstitutens kreditgivning ökat betydligt mer än bankernas. Bankerna som institutgrupp har således fått sin position försvagad under senare år, och mycket talar för att den utvecklingen kommer att fortsätta. Men det betyder inte att de stora *bankkoncernerna* förlorat i konkurrenskraft och finansiell styrka. Som ägare av finansbolag och kreditaktiebolag har de också fått del av dessa institutgruppers snabba expansion, och bankkoncernerna är dessutom viktiga aktörer på värdepappersmarknaderna.

Som framgått av diskussionen i de föregående kapitlen är företagskoncentrationen hög inom flertalet institutgrupper i Sverige. Gruppen finansbolag är dock ett undantag.

Koncentrationsgraden måste betraktas som hög också på olika delmarknader – t.ex kontoinlåning och specialinlåning eller utlåning i svensk resp.

utländsk valuta – särskilt om andelarna räknas på koncernnivå. Riskerna för monopolisering eller "stelnad" fåtalskonkurrens med svag eller obefintlig priskonkurrens måste beaktas, då man överväger branschens struktur- och rörelseregler. Det gäller inte minst i en liten ekonomi som den svenska, eftersom skalfördelar för de större enheterna där lättare kan skapa monopoltendenser.

Ökad företagskoncentration kan således utgöra ett hot mot en väl fungerande intermediering. Att söka motverka koncentrationtendenserna genom förbud mot sammanslagningar eller andra liknande åtgärder är dock knappast en framkomlig väg. I stället är två andra handlingslinjer enligt kommitténs mening av central betydelse, då det gäller att främja effektiv konkurrens på kreditmarknaden.

För det första bör regelsystemet vara så utformat att det främjar potentiell konkurrens och etablering på nya och existerande marknader. Här måste givetvis samtidigt beaktas kravet på stabilitet och vissa andra skyddsintressen. Många av kommitténs förslag – t. ex om etablering av utländska banker, liberalisering av bankernas rörelseregler och de nya reglerna för kreditmarknadsbolag – har som huvudsyfte att öppna vägen för ökad konkurrens. Förslagen beträffande kreditmarknadens organisation bör väsentligt öka utrymmet för konkurrens mellan olika typer av institut. Vidare ges sparbanker och föreningsbanker vidgade möjligheter till riskkapitalförsörjning, medan provinsbanker och andra mindre och medelstora företag på marknaden får möjlighet att stärka sin konkurrensförmåga genom bildande av finansiella koncerner. I de fall begränsningar föreslås, t. ex. regler om tillstånd för kreditgivning till hushåll, är det viktigt att systemet inte ges inslag av kvantitativ etableringskontroll.

För det andra måste bankernas och de finansiella koncernernas oberoende säkras i förhållande till enskilda, stora kunder. Inte minst därför att den svenska kreditmarknaden ofrånkomligen kommer att domineras av ett begränsat antal institut på varje delmarknad, är det betydelsefullt att det finns starka institut som kan agera fritt från påverkan från t. ex. de icke-finansiella storföretagen. Endast då kan kreditmarknaden fungera effektivt och utan att skapa konkurrensbegränsningar i näringslivet.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund relativt strikta ägande- och rösträttsbegränsningar i bankaktiebolag och i koncerner där banker ingår. Det är inte enbart de ovan berörda maktkoncentrations- och effektivitetsproblemen som motiverar dessa regler. Också bankernas särställning som mottagare av inlåning från allmänheten och som kanal för penningpolitiken gör det särskilt angeläget att de inte styrs av dominerande, privata intressen.

Förbud för koncentrerat ägande i banker och koncerner där bank ingår kan visserligen synas svårt att förena med den princip om etableringsfrihet, som kommittén tidigare förordat. Det kan också hävdas att "starka ägare" har större möjlighet att snabbt ingripa i krislägen och genomföra rekonstruktioner eller andra erforderliga åtgärder. Ägandebegränsningar kan påskynda utvecklingen mot ökad företagskoncentration. Enligt kommitténs uppfattning väger emellertid kravet på oberoende av dominerande intressen

väsentligt tyngre då det gäller bankerna. Om inte detta krav uppfylls finns risker för att kontroll över banker på längre sikt blir ett medel att begränsa konkurrensen i delar av näringslivet. Det kan i sin tur innebära ett allvarligare hot mot effektivitet och anpassningsförmåga i ekonomin än riskerna för ökad företagskoncentration i banksektorn.

Förslaget innebär för de största bankerna att högst 10 % av aktiekapitalet i banken vid en och samma tidpunkt får ligga i händerna på en enskild aktieägare eller flera ägare i väsentlig ekonomisk intressegemenskap. När det gäller de mindre bankerna bör procenttalet ligga vid 20 %. Om en bank är dotterföretag i en finansiell koncern bör ägandebegränsningen gälla koncernens moderföretag. Kommittén har diskuterat olika kriterier för att särskilja de större bankerna från de mindre och har slutligen stannat för en reglering som utgår från bankens eget kapital på sätt detta definieras i BRL. Om en bank är ett dotterföretag i en finansiell koncern skall regeringen utgå från moderföretagets eget kapital. Kommittén har därvid funnit att en rimlig gräns bör ligga vid en miljard kronor.

Då ägarandelar på tio procent i de större bankerna tillåts, kan den enskildes inflytande över banken alltjämt bli förhållandevis stort. Begränsningsregeln bör därför användas tillsammans med en regel som även tar sikte på rösträttsutövandet i banken. Kommitténs överväganden om var gränsen bör ligga för att tillgodose önskemålet att förhindra ett alltför koncentrerat inflytande från enskilda intressen, har resulterat i att kommittén föreslår en regel som innebär att ingen i de största bankerna får utöva rösträtt för mer än fem procent av det på stämman företrädda antalet aktier. Motsvarande överväganden beträffande de mindre bankerna innebär att gränsen där bör ligga vid tio procent av det på stämman företrädda antalet aktier. Det bör noteras att en sådan regel i stor utsträckning ansluter sig till vad som redan gäller enligt bankernas bolagsordningar.

Det bör understrykas att kommitténs förslag om ägande- och rösträttsbegränsningar uteslutande avser banker och koncerner där bank ingår. Finansbolag och fondkommissionsbolag är i dag i många fall hel- eller majoritetsägda av icke-finansiella företag. Detta förhållande kan tänkas innebära konkurrensfördelar, bl. a. i förhållande till bankerna, på vissa delar av kreditmarknaden. Mot detta kan emellertid ställas de begränsningar i företagens konkurrensmöjligheter, som sammanhänger med bankernas ensamrätt till vissa verksamheter. Som förut framhållits är det inte möjligt att uppnå fullständig konkurrensneutralitet mellan företagsformer över hela kreditmarknaden.

Inom gruppen kreditmarknadsbolag bör utrymme finnas för skilda slags institut med olikartad verksamhetsinriktning och ägarbild. Dessa variationsmöjligheter bör enligt kommitténs mening kunna bidra till att kreditmarknadsbolagen kan medverka i en effektiv konkurrens på marknaden.

Fondkommissionsbolagen intar en mellanställning då det gäller ägarstrukturens betydelse. Särskilt deras uppgift att driva handel för annans räkning skulle i och för sig motivera krav på oberoende och spritt ägande. Motiven kommer dock att försvagas i den mån handlarfunktionerna ut-

vecklas också på aktiesidan. Kommittén har inte funnit att tillräckligt starka skäl föreligger för att nu reglera ägarförhållandena inom denna grupp av finansiella företag. På fondkommissionsbolagen och fondhandlarbolagen, liksom på banker och kreditmarknadsbolag, bör emellertid höga krav ställas i fråga om att lämna öppen och lättillgänglig information rörande ägarförhållandena.

6.5 Internationellt samarbete

Kommittén har i den inledande beskrivningen berört strukturomvandlingen på kreditmarknaden under det senaste decenniet och där pekat på den internationella utvecklingens inflytande och betydelse. Integrationen med utlandet har gradvis blivit allt starkare för svensk ekonomi, såväl på reala som finansiella områden. Flera utvecklingsdrag är gemensamma med dem som noteras på större utlandsmarknader, däribland avregleringsprocessen och omorienteringen av penningpolitiken. Bättre fungerande finansiella marknader har på kort tid växt fram.

Bank for International Settlements i Basel (BIS) bildades år 1930. Ett syfte med bildandet av banken var att skapa ett organ för att administrera betalningen av krigsskadestånden efter 1:a världskriget; ett annat var att skapa ett forum för diskussioner centralbankschefer emellan i olika frågor särskilt rörande ekonomisk utveckling. Så gott som alla världens länder är medlemmar i BIS och företräds vid bankens årsmöte. 10-gruppens länder samlas mera regelbundet till sammanträden i BIS, i princip varje månad.

I de nordiska länderna har samarbete mellan tillsynsmyndigheterna ägt rum alltsedan år 1925, vilket är det äldsta samarbete i detta avseende som kunnat påvisas. Med avbrott för några år under 1940-talet har samarbetet skett i form av ett möte varje år under vilket iakttagelser vid tillsynsarbetet diskuterats. Sedan år 1971 har samarbetet utökats genom att ytterligare ett årligt möte har hållits, vilket helt ägnats åt de frågor av gemensamt intresse som uppkommit vid tillsyn av bankernas etableringar utanför hemlandet. Sådana etableringar skedde till en början i form av s. k. konsortiebanker, där uteslutande banker från de nordiska länderna deltog.

På ett mera internationellt plan är samarbete eller kontakter mellan tillsynsmyndigheter av betydligt senare datum. Det var först efter konkursen i den tyska Herstatt-banken som behovet av kontakter mellan tillsynsmyndigheter blev mera markant. Den tyska banken stängdes på grund av de stora förluster som banken kunde befaras göra på sina omfattande valutaaffärer. Stängningen, som gjordes på initiativ av den tyska tillsynsmyndigheten, ledde till en rad rättstvister, som det tog åtskillig tid att reglera. Den uppkomna situationen bedömdes ha kunnat undvikas om tillsynsmyndigheten och även banker i olika länder hade informerats om läget i förväg och därmed hade kunnat samverka för en smidigare lösning av de problem som uppstod. Detta ledde fram till ett initiativ från centralbankscheferna inom den s. k. 10-gruppen att bilda ett samarbetsorgan för

banktillsyn inom denna grupp. Medlemmar i den sålunda tillsatta kommittén blev en representant för centralbanken och en för tillsynsmyndigheten – i den mån tillsynen utövades av annan myndighet än centralbanken – från resp. land. Länder representerade i kommittén är 10-gruppens länder dvs. Belgien, England, Frankrike, Italien, Holland, Sverige och Västtyskland från Europa samt de utomeuropeiska länderna Canada, Japan och USA. Adjungerade medlemmar är Luxemburg och Schweiz.

Kommittén höll sitt första sammanträde i januari 1975 och har sedan dess hållit fyra–fem sammanträden varje år. I syfte att nå tillsynsmyndigheter för länder utanför 10-gruppen för diskussioner har sedan år 1979 i princip vart annat år anordnats konferenser till vilka inbjudits representanter för alla länder som bedömts ha intresse av att delta. Vid sådana konferenser har diskuterats möjligheterna att få gehör för synpunkter som blivit diskuterade i kommittén och som bedömts ha intresse för banksystemet i dess helhet.

Det officiella namnet på kommittén är Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices. I dagligt tal har man i stället vanligen benämnt kommittén efter dess ordförande, Blunden-kommittén när ordföranden var George Blunden från Bank of England och sedan år 1977 Cooke-kommittén efter dess nuvarande ordförande Peter Cooke, också från Bank of England.

Efter förebild av samarbetet inom 10-gruppen har även andra samarbetsorgan etablerats för tillsynsmyndigheter. Exempel på sådana är SEANZA, som är en sammanslutning av vissa ostasiatiska länder och Australien, den Latinamerikanska gruppen samt den s. k. Off-shoregruppen.

Det finns en grundläggande skillnad för samarbetet i den nordiska gruppen och i 10-gruppen. Som tidigare påpekats avser de årliga kontakterna mellan de nordiska tillsynsmyndigheterna att utbyta erfarenheter. Samarbetet i 10-gruppen är däremot inriktat på att söka nå fram till gemensamma lösningar på aktuella problemställningar.

De flesta länder representeras i Cooke-kommittén av två personer – en från centralbanken med särskild erfarenhet av valutafrågor och den andre, från centralbanken eller annan tillsynsmyndighet med lång erfarenhet av tillsynsarbete.

Kommitténs huvudsakliga uppgift är att söka arbeta för att en tillräckligt hög standard uppnås och upprätthålles när det gäller likviditet och soliditet i banksystemet. Den arbetar däremot inte på att söka uppnå en vittgående harmonisering av tillsynstekniken i medlemsländerna. Snarare är målet att söka formulera principer som de olika tillsynsmyndigheterna kan använda vid utformningen av sin egen tillsynsverksamhet; den försöker identifiera luckor i tillsynen av internationellt arbetande banker och den ger ett tillfälle för personer som leder tillsynen i olika länder att dra lärdom av de erfarenheter som andra gjort.

Kommittén håller i regel sina sammanträden i BIS' lokaler. Banken tillhandahåller också sekretariat och tolkar för kommittén. Kommittén började sitt arbete med att överväga möjligheterna till någon typ av "early warning system" för den händelse någon allvarlig störning skulle uppstå i

det internationella banksystemet. Den fortsatte sedan med att söka rekommendera riktlinjer för samarbete mellan myndigheter som har tillsyn över internationellt arbetande banker. Den mest betydelsefulla av dessa riktlinjer har blivit den som avser fördelningen av ansvaret för tillsyn över etableringar utanför moderbankens hemland, med särskild inriktning mot att ingen banketablering i form av dotterbolag eller filial skall vara utan tillsyn. Utvecklingen på den internationella kreditmarknaden under senare delen av 1970-talet ledde också till att kommittén, på uppdrag av centralbankscheferna inom 10-gruppen, ägnade mycket tid åt att tillse att kapitaltäckning och riskexponering skulle övervakas från koncernsynpunkt.

Under år 1986 inleddes ett samarbete mellan tillsynsmyndigheterna i England och USA som syftade till att tillämpa likartade regler för kapitaltäckning av poster utanför balansräkningen. Detta arbete blev framgångsrikt och fick efterföljd inom hela 10-gruppen, och man beslöt därför att fortsätta arbetet med inriktning mot att söka komma fram till gemensamma kapitaltäckningsregler även för poster inom balansräkningen. Vid årsskiftet 1986/87 presenterade tillsynsmyndigheterna i England och USA ett gemensamt utarbetat förslag till kapitaltäckningsregler avseende poster såväl inom som utanför balansräkningen. Förslaget har därefter diskuterats inom Cooke-kommittén under år 1987 och blivit föremål för omarbetningar i vissa avseenden. Detta har lett fram till ett delvis nytt förslag som medlemmarna i kommittén har ställt sig bakom och som under de första fyra månaderna 1988 varit utsänt till bankernas organisationer i de olika länderna för kommentarer. Avsikten är att ett slutligt förslag skall läggas fram för centralbankscheferna vid deras sammanträde i juli 1988. Om förslaget accepteras kommer det att inom varje land bli föremål för behandling. Målsättningen är därvid att det skall tillämpas på bankerna inom alla 10-gruppens länder. Vid en konferens för alla tillsynsmyndigheter i Tokyo i oktober 1988 kommer förslaget att diskuteras och förhoppningen är att det skall vinna acceptans även utanför 10-gruppens länder. Grunddragen i Cooke-kommitténs förslag, så långt dessa för närvarande är kända, presenteras närmare i avsnitt 7.3.2.4.

Under senare tid har Sveriges relationer till EG fått ökad uppmärksamhet. Bakgrunden är de långtgående planer på ekonomiskt samarbete som medlemsländerna inom gemenskapen offentliggjort (se redogörelsen i avsnitt 5.2). Målet är att före utgången av år 1992 förverkliga en "gränslös" inre marknad med i princip fri rörlighet för varor, tjänster och kapital. På det finansiella området vill EG avskaffa alla återstående hinder för etableringar och för utbyte av finansiella tjänster över gränserna. Detta förutsätter dock ett visst mått av harmonisering av medlemsländernas regelverk för såväl kreditinstitut som värdepappersmarknader. Stora olikheter i regleringshänseende, finansiell teknik och utveckling leder annars till snedvridningar när dörrarna öppnas för ökad internationell konkurrens.

En viss koordinering av EG-ländernas strukturregler och tillsynsformer måste alltså komma till stånd parallellt med den inre marknadens framväxt.

Här pågår ett arbete för att åstadkomma en gemensam, grundläggande standard när det gäller marknadernas säkerhetskrav och skyddet för t. ex. bankkunder och försäkringstagare. En viktig princip rör s. k. hemlandskontroll, som innebär att det primära tillsynsansvaret över ett instituts filialer eller dotterbolag förläggs hos myndigheter i moderbolagets hemland. Målet är ömsesidigt erkännande av medlemsländernas krav såvitt avser etablering, tillsyn och kontroll, så att ett kreditinstitut eller ett försäkringsbolag får möjlighet att fritt etablera sig och driva verksamhet inom gemenskapen, utan krav på särskild prövning i varje enskilt land. Principen om hemlandskontroll och de liberala etableringsreglerna skall således öppna EG:s finansiella marknader för en snabbare utveckling och väsentligt ökad konkurrens.

Integrationsarbetet har alltså påbörjats, men det är ännu för tidigt att dra några bestämda slutsatser hur det kommer att fortskrida. Det är bl. a. en öppen fråga vilka standardkrav och tillsynsformer medlemsländerna i detalj slutligen kommer att enas kring. Sannolikt får de länder som i utgångsläget arbetar med förhållandevis stränga säkerhetskrav på de finansiella marknaderna acceptera uppmjukningar, men det förefaller å andra sidan inte bli de mest liberala regelverken som automatiskt blir normbildande.

På *bankområdet* gäller det att omgående skapa en gemensam plattform uppbyggd kring vissa minimiregler beträffande auktorisation och kapitaltäckning. Andra delar av strukturreglerna som måste koordineras gäller bankernas ställning på kreditmarknaden, bl. a. kontrollen av ägarförhållanden och av institutens egna förvärv av aktier och andra riskkapitalinstrument.

För andra kreditinstitut än banker blir det fråga om att tillämpa i stort sett samma grundläggande samordningsprinciper som ovan berörts. De internationella särdragen spelar dock en förhållandevis större roll på delmarknaderna utanför själva bankområdet. Variationerna mellan medlemsländerna blir mer framträdande och samordningsarbetet kan därmed komma att ta längre tid. Till de mer tidskrävande områdena kan man bl. a. hänföra anpassningen av hypoteksinstitutens verksamheter. Genomförandet av den inre marknaden på försäkringsområdet är ytterligare ett exempel där nationella särdrag skapar komplikationer. Det har nämligen under lång tid noterats betydande svårigheter att få till stånd en utjämning av betingelserna för försäkringsverksamhet inom EG, inte minst vad gäller livförsäkringssidan och andra personförsäkringar. Med den högre ambitionsnivå som nu lagts fast kommer dock harmoniseringen av medlemsländernas försäkringsrörelselagstiftningar förmodligen att gå snabbare, då i första hand på företagsförsäkringarnas område.

Från svensk sida finns ett uttalat intresse för att så långt möjligt delta i EG:s allt intensivare integrationsprocess. Intresset i denna fråga är starkt såväl från näringslivet som från regering och riksdag. Bl.a. har regeringen i proposition 1987/88:66 om "Sverige och den västeuropeiska integrationen" lagt fast en hög ambitionsnivå på flera konkreta samarbetsområden. Där berörs den fortsatta kapitalrörelseliberaliseringen, den finansiella tjänste-

handelns utveckling, harmoniseringen på skatteområdet osv. De senare årens utveckling mot ökad internationell konkurrens på de finansiella marknaderna och Sveriges strävan att spela en aktiv roll i denna utveckling, framhålls särskilt.

> "När det gäller det västeuropeiska samarbetet går det inte att hävda generellt, utan ytterligare jämförande undersökningar, att den svenska lagstiftningar har andra syften eller innebär starkare restriktioner för den finansiella sektorn än EG:s regelverk. Sverige har ett starkt intresse av att så långt det är möjligt delta i det västeuropeiska samarbetet för att möjliggöra en enhetlig marknad för finansiella tjänster. Det är därvid en önskan att det informationsutbyte som redan inletts mellan EG och EFTA skall leda till att konkreta samarbetsmöjligheter identifieras.
>
> Det utredningsarbete som pågår i Sverige utgör såväl ett hinder som en fördel i detta sammanhang. Det utgör ett hinder i så måtto att man i avvaktan på resultatet därav kan ha svårt att ta ställning till vissa centrala frågor i samarbetet. Samtidigt kan det pågående utredningsarbetet också vara en fördel, eftersom det möjliggör att på ett visst stadium belysa olika aspekter av ett utvidgat samarbete och att lägga fram förslag som underlättar sådant samarbete." (s. 107 f.)

Det perspektiv med ökad internationalisering som nu tonar fram för Sverige och för västeuropa i stort, torde innebära att vi står inför en ny period med snabba omvandlingar på kreditmarknaden. Kommittén bedömer att framväxten av EG:s inre marknad – och utveckling av våra egna relationer till denna – kan bli den viktigaste drivkraften i denna strukturomvandling. Samordningsarbetet och utvecklingen i övrigt inom gemenskapen måste därför noga följas. Osäkerheten är dock ännu alltför stor för att det skall te sig meningsfullt att redan nu söka systematiskt anpassa strukturreglerna för den svenska kreditmarknaden till förändringar som planeras eller övervägs inom EG. Kommittén vill vidare understryka att de ställningstaganden, som det egna utredningsarbetet lett fram till, allmänt sett har sådan karaktär att de torde underlätta ett fortsatt internationellt samarbete och en harmonisering med EG på det finansiella området.

7 Bank

7.1 Ny bankdefinition

Med bankrörelse förstås enligt nu gällande bestämmelser verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank allmänt använder. Definitionen, som fick sitt huvudsakliga innehåll genom 1911 års banklagstiftning, är inte uttömmande. Anledningen till att i definitionen endast angivits inlåningen som kännetecken på bankrörelse är att det i första hand är insättarnas rätt som banklagstiftningen avser att skydda. Det har därför inte ansetts erforderligt att utöver inlåningen ange någon annan del av banks verksamhet som bankrörelse. Skyddet för insättarna kommer till uttryck bl. a. därigenom att det stadgas straff för den som utan att vara bank bedriver bankrörelse. Syftet med definitionen är således att förhindra andra än banker att driva bankmässig inlåningsverksamhet.

Den nu gällande bankrörelsedefinitionen är emellertid inte tillfredsställande. Det för banker mest utmärkande kännetecknet är nämligen inte enbart inlåningen utan en kombination av inlåning och utlåning av pengar. Det är därför oegentligt att i en definition endast ange inlåningen som kännetecken, vilket i stället för bank närmast för tanken till sparkasserörelse. Utöver in- och utlåning av pengar förknippas bankerna av hävd med att de erbjuder allmänheten ett brett sortiment av finansiella tjänster. Detta kommer inte heller till uttryck i definitionen. En ytterligare olägenhet med den nuvarande definitionen är att den definierar bankrörelse med angivande av en för alla välkänd verksamhetsgren i bank, nämligen inlåning. Det är fråga om en cirkeldefinition som inte skapar någon skarp gräns gentemot annan kreditverksamhet. Definitionen ger inte någon klargörande avgränsning mellan den skyddade bankmässiga inlåningen och annan in- eller upplåning som regelmässigt förekommer bland framför allt finansbolagen, men även bland näringslivsföretag och kommuner.

I direktiven till kreditmarknadskommittén pekar departementschefen på att bankerna sedan gammalt fyller den centrala funktionen på kreditmarknaden genom sin mångsidiga verksamhet och bredd när det gäller service till företag och hushåll. Departementschefen uttalar att kommittén bör ta som utgångspunkt att bankerna skall behålla denna position i framtiden och söka definiera begreppet bankrörelse med den utgångspunkten. Departementschefen anför vidare att begreppet bank sedan gammalt brukar för-

knippas med finansinstitut som inte bara tillgodoser en betydande del av sitt finansieringsbehov genom inlåning på räkning från allmänheten utan också erbjuder allmänheten ett brett sortiment av tjänster. Vidare brukar banker ha en relativt vid ägarkrets. Enligt departementschefens mening synes de nämnda tre kriterierna vara en god utgångspunkt för att avgöra om ett finansinstitut skall få oktroj som fullvärdig bank.

Mot bakgrund av de nyss redovisade synpunkterna beträffande den nu gällande definitionen och med utgångspunkt i vad som anförs i direktiven, att bankerna genom sin allsidiga service till allmänheten skall ha den centrala funktionen på kreditmarknaden, har kommittén försökt utforma en tillfredsställande bankrörelsedefinition. För att definitionen skall kunna tjäna ett meningsfullt syfte bör de verksamhetsområden som inryms i begreppet bankrörelse liksom hittills skyddas och förbehållas bankerna. Kommittén har emellertid funnit att dessa olika syften inte är möjliga att förena i en entydig definition. Det ligger i sakens natur att en definition som likt den nu gällande begränsas till att endast omfatta den genom straffsanktion skyddade inlåningen inte kan vara särdeles ägnad att klargöra innebörden av begreppet bankrörelse. Omvänt gäller att om ändamålet med en bankrörelsedefinition i stället är att på ett tillfredsställande sätt beskriva de olika verksamheter som typiskt sett inryms i begreppet bankrörelse, kan det skyddade och för bank förbehållna området inte vara liktydigt med bankrörelse utan endast en begränsad del av vad som inryms under bankrörelsedefinitionen.

Oavsett från vilka utgångspunkter en bankrörelsedefinition utformas kan den således inte få ett ur alla synvinklar tillfredsställande innehåll. Kommittén har därför funnit det mindre lämpligt att föreslå en bankrörelsedefinition. De ändamålssynpunkter som skulle ha legat till grund för en från skilda utgångspunkter tillfredsställande bankrörelsedefinition kan i stället med fördel tillgodoses enligt följande. Till en början bör genom en allmän *bankdefinition* preciseras de kvalitativa minimikrav som måste vara uppfyllda för att oktroj skall kunna beviljas. Genom en *bankverksamhetsdefinition* bör anges det för bank tillåtna verksamhetsområde. Vidare bör införas särskilda bestämmelser om ägarbegränsning i bank (se avsnitt 7.4). Slutligen bör en redaktionell omarbetning göras av straffbestämmelsen i 9 kap. 1 § 1 BRL, varigenom sanktionsregeln i stället för att referera till bankrörelsebegreppet preciseras till att uttryckligen gälla det skyddsvärda området, nämligen inlåning på räkning från allmänheten.

Bank bör således definieras som ett företag som fått regeringens tillstånd (oktroj) att driva sådan verksamhet som anges i kommitténs förslag till bankverksamhetsdefinition (jfr avsnitt 7.2.3).

För att få bankoktroj krävs enligt 2 kap. 3 § tredje stycket BAL att regeringen finner att rörelsen är nyttig för det allmänna. Av skäl som kommittén utvecklat i sitt betänkande Utländska banketableringar i Sverige (Ds Fi 1984:20) föreslås inte någon förändring i detta avseende.

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. Detta hindrar emellertid inte att en bank skapar sig en egen profil genom att i sin marknadsföring vända sig till i första hand en viss eller vissa grupper bland allmänheten, t. ex. en utländsk bank som profilerar sig genom att värva inlåningskunder bland vissa invandrargrupper. En dylik profilering får emellertid inte drivas så långt att allmänheten i övrigt utestängs från möjligheten att tillgodogöra sig bankens tjänsteutbud.

En bank skall vidare erbjuda *ett allsidigt utbud av finansiella tjänster,* dvs. ha en skyldighet att driva en mångsidig verksamhet som inrymmer flertalet av de tjänster som bankväsendet av tradition och genom utvecklingen inom finansieringsverksamheten i regel brukar erbjuda marknaden. En bank är visserligen numera oförhindrad att förlägga s. k. egentlig bankverksamhet – givetvis med undantag för den skyddade inlåningen och valutabanksfunktionen – i dotterbolag (se prop. 1986/87:148 s. 31 f och Näringsutskottets betänkande 1986/87:36 s. 2). Detta innebär emellertid enligt kommitténs mening inte att en bank skall kunna förlägga all bankverksamhet utöver inlåning och verksamhet som ingår i valutabanksfunktionen i dotterbolag. Att en bank inte är specialiserad utan inriktad på ett utbud av flertalet av de finansieringsformer och finansiella tjänster som efterfrågas på marknaden har sedan gammalt ansetts vara ett av de viktigaste kriterierna på en bank. För att bankerna skall behålla den centrala funktionen på kreditmarknaden är det nödvändigt att de behåller karaktären av allmänna serviceorgan för näringslivet och den breda allmänheten. Att en bank förutsätts driva en allsidig verksamhet innebär emellertid inte att banken skulle vara förhindrad att inrikta huvuddelen av sin verksamhet på en eller flera särskilda sektorer av bankområdet. Inriktningen får dock inte drivas så långt att verksamheten avgränsas till enbart detta. Verksamheten får exempelvis inte vara så snäv att den lika gärna kunde ha drivits i ett fondkommissionsbolag eller ett finansbolag.

Ett exempel på den art av verksamhet som bank skall bedriva är "*in- och utlåning av pengar*". Den hantering av olika penningflöden som kommer till uttryck i in- och utlåningsverksamheten är den funktion – den s. k. intermedieringsfunktionen – som av hävd ansetts utgöra den mest centrala verksamheten eller hjärtat i en bank. Eftersom det är en kombination av inlåning och utlåning som är det viktigaste kännetecknet på bankverksamhet bör detta uttryckligen framgå av bankverksamhetsdefinitionen. Det sagda innebär alltså att en bank är skyldig att bedriva in- och utlåningsverksamhet. In- och utlåningen får därvid inte svara för endast en ringa del av bankens samlade verksamhet.

Bankerna har, enligt vad som utvecklas nedan, monopol på inlåning på räkning från allmänheten. I konsekvens med detta får det anses föreligga en motsvarande skyldighet för bank att erbjuda allmänheten möjlighet att sätta in medel på vanlig räkning. En bank skall därutöver enligt vad som nyss anförts erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster. Ex-

empel på tjänster som bank bör tillhandahålla allmänheten är tjänster som inryms under garantigivningsverksamhet, notariatverksamhet, betalningsförmedling, handel med utländsk valuta m.m.

Det är inte nödvändigt att bank ägnar sig åt de olika verksamheterna i egen regi, utan det är tillräckligt att banken genom förmedling tillhandahåller tjänsterna. Som nyss anförts innebär det sagda inte heller en skyldighet att alltid driva verksamhet som omfattar samtliga de banktjänster allmänheten har behov av. Med hänsyn härtill bör i bankverksamhetsdefinitionen inte göras någon uttömmande uppräkning av de olika slag av tjänster som – utöver in- och utlåning av pengar – regelmässigt bör tillhandahållas av bank. En sådan uppräkning skulle också efter hand som bankernas verksamhet förändras ganska snart bli omodern med påföljd att lagstiftaren gång efter annan tvingas anpassa uppräkningen till verkligheten.

För att tillgodose insättarskyddet bör liksom enligt gällande bankrörelsedefinition viss inlåningsverksamhet vara förbehållen bankerna. Det är här fråga om inlåning på räkning från allmänheten.

Av det förhållandet att inlåningsverksamheten skall vara riktad mot *allmänheten* följer att en inlåningsverksamhet som bedrivs uteslutande bland en begränsad krets av personer med viss intressegemenskap, t. ex. medlemmarna i en ekonomisk förening, arbetstagarna i ett företag eller liknande, normalt inte är att betrakta som sådan inlåning som skall vara förbehållen bankerna. Organisationstillhörigheten får emellertid inte vara enbart en formalitet med syfte att kringgå banklagstiftningens bestämmelser. Förutom krav på faktisk organisationstillhörighet eller liknande som villkor för deltagande i inlåningsverksamheten måste – för att det inte skall bli fråga om inlåning från allmänheten – inträdet eller tillhörigheten i organisationen grunda sig på andra intressen än att vinna anslutning till inlåningsverksamheten. Vidare bör personkretsen inte vara alltför stor. Undantag från sistnämnda kriterium utgör den inlåningsverksamhet som bedrivs av bl. a. Kooperativa förbundet (KF) och HSB:s riksförbund. KF har exempelvis för närvarande omkring 2 miljoner medlemmar. Redan i 1911 års bankrörelselagstiftning slogs fast att den sparkasserörelse som då bedrevs av förbundet inte var att anse som bedriven bland allmänheten. I prop. 1955:3 angående ny bankrörelselagstiftning upprepade departementschefen att KF:s och HSB:s inlåning inte var att betrakta som en bland allmänheten bedriven verksamhet, trots att dessa organisationer hade högst avsevärda medlemskadrar. Enligt denne fick det anses uppenbart att dessa föreningar inte hade som ändamål att i förtäckt form driva bankrörelse. Det kan inte utan visst fog göras gällande att KF:s medlemstal för länge sedan passerat gränsen för vad som kan inrymmas under begreppet allmänheten. I kommitténs direktiv anges emellertid uttryckligen att specialinstitut som bostads- och konsumentkooperationens sparkassor inte bör behandlas av kommittén. Kommittén anser sig därför förhindrad att föreslå någon ändring härvidlag.

För att viss inlåningsverksamhet skall anses vara förbehållen bankerna bör vidare krävas – förutom att verksamheten riktas mot allmänheten – att

det är fråga om *inlåning på räkning*. Med detta uttryck förstås konton avseende deposition av pengar och med på förhand standardiserade allmänna inlåningsvillkor. Villkoren skall vara utformade så att de kan tillämpas på en bred allmänhet. Exempel på sådana räkningar är för närvarande bland bankerna allmänt förekommande sparkonto, kapitalkonto, lönekonto, vinnarkonto, allemanssparkonto, checkräkning m.m. Utanför begreppet "inlåning på räkning" faller den s. k. specialinlåningen, varmed i allmänhet förstås kortfristig upplåning av stora penningbelopp på villkor som helt eller delvis varit föremål för förhandling mellan parterna i varje enskilt fall. Villkoren är här inte standardiserade på sådant sätt att de kan anses ägnade för tillämpning bland en bred allmänhet. Inlåning på räkning innefattar inte heller konton vari behållningen utgörs av värdet på annat än pengar, t. ex. andelar i en aktie- eller allemansfond. I dylika fall är det inte fråga om deposition av pengar.

Inlåning på konto som till sin art och till sitt ändamål kan anses jämförbar med banks allmänna inlåningsverksamhet bör regelmässigt falla inom ramen för vad som är räkningsinlåning. Om exempelvis ett kreditföretag, som inte är bank, av sina kontokortskunder tar emot betalning med belopp som överstiger vad som i det enskilda fallet lämnats i kredit, är detta i princip att betrakta som inlåning på räkning. Enbart den omständigheten att kunder betalar in för mycket pengar, vilka kreditföretaget låter stå inne på kontot till dess ny kredit utnyttjas, bör dock inte föranleda att verksamheten bedöms som otillåten inlåning. Av betydelse för bedömningen är om det endast beror på tillfälliga omständigheter att kunder betalar in för mycket eller om det kan antas bero på förmånliga erbjudanden från företagets sida, exempelvis marknadsanpassad ränta, billigare kredit eller liknande. I sistnämnda fall torde kunna presumeras att behållningen på kontot är att betrakta som inlåning på räkning. Om vidare exempelvis ett handelsföretag driver inlåningsverksamhet genom att låta kunder öppna konto i företaget, är detta inte att betrakta som inlåning på räkning om inbetalningarna avser avtalsenlig förskottsbetalning för en vara eller en tjänst. Om däremot insättare äger rätt att fritt förfoga över kontobehållningen genom att ta ut insatta medel jämte gottgjord ränta eller annan motsvarande förmån, torde verksamheten i allmänhet kunna jämställas med sådan av bank bedriven inlåningsverksamhet.

7.2 Nya rörelseregler

7.2.1 Direktiven m.m.

Som framgår av kommitténs direktiv finns det inte någon klar skiljelinje mellan bankernas och finansbolagens verksamhet. De praktiska skillnaderna reduceras även i takt med att också inlåningen får alltmer likartad karaktär av penningmarknadsfinansiering för de båda institutgrupperna. I

motsats till FiL innehåller banklagstiftningen preciserade rörelseregler. Från bankhåll hävdas att den nuvarande legala ordningen på kreditmarknaden inte är tillfredsställande. Det råder obalans mellan de många begränsningar som gäller för banker och den frihet att bedriva olika verksamheter som gäller för andra finansinstitut.

I direktiven ifrågasätts inte de gällande rörelsereglerna i banklagstiftningen. För finansbolagens del bör kommittén enligt direktiven i stället vid sidan av en precisering av rörelsereglerna i FiL överväga bestämmelser liknande dem som nu gäller för bankerna om kapitaltäckning, kassareservskrav m.m. Under arbetet inom kommittén har emellertid bl. a. företrädare för bankväsendet kraftigt understrukit behovet av att banklagstiftningens rörelseregler ses över. Från bankhåll har således framhävts angelägenheten av att kommittén överväger bankernas möjligheter att arbeta i dotterbolagsform, engagera sig i riskkapitalförsörjning, förvärva fastigheter m.m. och deras möjligheter att konkurrera med andra finansinstitut. Frågans vikt accenturerades bl. a. av etableringarna av utlandsägda banker i Sverige och av ansvällningen av företagssektorns finansiella överskott särskilt under åren 1983-1986. Innan kommittén övergår till att ompröva regleringen av den finansiella verksamhet som drivs utanför banksystemet, finner kommittén det naturligt och nödvändigt att först se över banklagstiftningens rörelseregler – i synnerhet som dessa enligt direktiven bör stå som förebild till nya regler för finansbolagens rörelse.

Bankernas och övriga finansinstituts verksamhet förändras kontinuerligt med avseende på såväl inriktning som former. Det är nödvändigt att denna utveckling kan ske i takt med förändringarna i samhället. För finansbolagens del har en sådan utveckling kunnat ske smidigt inom ramen för befintlig lagstiftning. Bankerna har härvidlag haft en besvärligare situation. På grund av att banklagstiftningen mer i detalj reglerar bankernas verksamhet har oftast krävts en lagändring för att bankerna skall kunna utveckla och förnya sin verksamhet. I annat fall har bankerna varit tvungna att via sina finansbolag delta i den finansiella utvecklingen. Även här har emellertid bankerna i praktiken varit begränsade med hänsyn till den skillnad i reglering och verksamhetsförutsättningar som bl. a. till följd av den s. k. banksmittan nu råder mellan bankägda och icke bankägda finansbolag.

Bankerna har idag alltjämt kvar den centrala funktionen på kreditmarknaden men medan flertalet andra institut på denna marknad har kunnat förändra sin verksamhet i takt med den finansiella utvecklingen, har bankernas verksamhetsförutsättningar med hänsyn till banklagens nuvarande utformning inte kunnat förändras i några väsentliga avseenden. Detta har medfört följande aktuella syn på bankerna och deras verksamhet.

Den fördel bankerna har i att förbehållas den räkningsmässiga inlåningen från allmänheten är naturligtvis värdefull men har minskat i betydelse. Detta beror på att hushållens bankinlåning relativt sett har minskat under en följd av år även om inlåningsstocken inte har minskat. En annan orsak är införandet av allemansfonderna. Vidare har de stora statliga budgetunderskotten tvingat fram en ny typ av marknadskonform ekonomi. Framväxten

av nya marknader och vitaliseringen av gamla marknader, som penningmarknaden och aktiemarknaden, har inneburit att penningströmmarna inte i samma utsträckning som tidigare tar sig vägar via banksystemet. Flera aktiviteter på penningmarknaden ersätter idag funktioner i den traditionella bankverksamheten. På denna marknad har storföretagen möjlighet att själva finansiera en investering eller placera överskottslikviditet. Även andra finansieringsformer har tillkommit, vilka bankerna på grund av de begränsande rörelsereglerna inte kunnat delta i. Konkurrensen har således hårdnat inte bara på den inhemska marknaden genom olika penningmarknadsinstitut, försäkringsbolag, finansbolag och fondkommissionsbolag, som inte sällan är knutna till stora handels- eller industriföretag, utan också på den internationella marknaden. Som nämnts har utländska banker nyligen givits möjlighet att etablera sig i landet.

Denna utveckling kommer av nödvändighet att driva fram nya typer av banker med ett i flera avseenden annat utbud av tjänster än vad som ligger i den traditionella bankverksamheten. Framväxten av en helt ny penning- och kapitalmarknad, som utvecklas och expanderar mycket kraftigt, har inte lämnat någon bank opåverkad. Uppfinningsrikedomen på denna marknad vad gäller finansiella instrument är mycket stor. Detta har beskrivits i tidigare avsnitt. Som också har nämnts ersätter aktiviteterna på penning- och kapitalmarknaden i allt större utsträckning de traditionella bankverksamheterna. Bankerna är oförhindrade att själva aktivt delta på denna marknad, men de måste därvid kunna erbjuda företagen bästa möjliga kombination av finansiella instrument, att skräddarsy instrument och att befrämja marknader i dessa instrument. Den centrala funktionen i bankerna har förskjutits och kan i framtiden alltmer komma att förskjutas från den traditionella in- och utlåningen till penningmäkleri samt emissionsverksamhet och andra verksamheter som ingår i begreppet corporate finance.

I denna för bankerna nya situation är det enligt kommitténs mening nödvändigt att göra en grundlig översyn av bankernas rörelseregler. Av strukturella skäl kan det finnas anledning att ändra lagstiftningsteknik och därigenom söka skapa ett mer flexibelt bankverksamhetsbegrepp. En ny lagreglering bör dock ha samma målsättning som den gällande.

I bankerna återfinns en kompetens, som på grund av bankernas restriktiva rörelseregler inte har kunnat nyttjas fullt ut. Genom en vidgning av det för bankerna tillåtna verksamhetsområdet och ett utrymme för att bättre anpassa banksystemets utbud av finansiella tjänster till marknadens krav skulle skapas möjligheter att ta tillvara den outnyttjade kapacitet som ligger i bankerna. En av bankernas viktiga uppgifter är att underlätta näringslivets anpassning till ändrade yttre förhållanden. En reglering av bankerna som möjliggör flexibilitet och öppenhet för nya finansieringslösningar är därför samhällsekonomiskt värdefull.

Även om flera omständigheter talar för att bankerna bör få tillgång till ett större och mer flexibelt handlingsutrymme, sätter olika skyddsvärda intressen gränser för en omfattande liberalisering av regelsystemet för bankerna. Bankerna har sålunda förbehållits vissa rättigheter, såsom hushåll-

sinlåningen, ställningen som valutabanker och rätten att låna i riksbanken. Främst hushållsinlåningen och omsorgen om begreppet bank har gjort olika restriktioner i form av rörelse- och tillsynsregler nödvändiga.

För att kunna bedöma möjligheterna att förändra bankernas rörelseregler lämnas i det följande en redogörelse för gällande rörelseregler. Samtidigt beskrivs rörelsekapitlets uppbyggnad och de olika rörelsereglernas inbördes förhållanden.

7.2.2 Gällande rörelseregler

De olika bankinstitutens rörelseregler kom genom den samordnade banklagstiftningen att överensstämma i huvudsak. Genom den nya banklagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1987 har bankinstitutens rörelseregler sammanförts till ett kapitel i BRL (SFS 1987:617) och har i ännu högre grad än tidigare bringats i överensstämmelse med varandra. Vissa skillnader mellan bankinstitutgruppernas rörelseregler föreligger dock alltjämt. Dessa föranleds bl. a. av föreningsbanksrörelsens speciella organisationsform. Vidare får t. ex. inte sparbanker och föreningsbanker etablera sig i utlandet.

Rörelsekapitlet, 2 kap. i BRL, är indelat på följande sätt:

1. Verksamhet 1-8 §§
2. Kapitaltäckning och kassareserv 9-12 §§
3. Kreditgivning 13-19 §§
4. Upplåning 20 §
5. Särskilda bestämmelser 21-23 §§

Verksamhet

Reglerna om bankernas verksamhet är uppbyggda på det sättet att den yttre ramen för bankernas tillåtna verksamhet anges i 1 §. Bankerna får aldrig ägna sig åt verksamhet som inte har en naturlig anknytning till in- och utlåningsrörelsen. Inom denna yttre ram är emellertid bankernas verksamhet begränsad i vissa avseenden. Dessa begränsningar finns intagna i 2-6 §§. I 2 § anges att bankerna har rätt att förvärva och driva handel med endast viss i paragrafen angiven egendom. Med uttrycket "driva handel med" avses sådana förvärv som sker för egen räkning och i den bestämda avsikten att den ifrågavarande egendomen senare skall avyttras. Även om det skulle kunna anses att handel med viss annan egendom stod i samband med in- och utlåningen är således banken förhindrad att ägna sig åt sådan verksamhet, om den egendom som avses bli föremål för handel inte finns uppräknad i 2 §. Bestämmelserna i 3 § ger bankerna rätt att under vissa förutsättningar förvärva fordringar som inte är avsedda för den allmänna marknaden. På dessa fordringsförvärv ställs samma grundläggande krav som på kreditgivningen genom att en fordran endast får förvärvas om det låneavtal på vilket fordringen grundas har ett sådant innehåll, att banken själv vid förvärvstillfället hade kunnat bevilja krediten. I 4-6 §§ anges den egendom

som bankerna får förvärva men inte driva handel med. Gemensamt för den i paragraferna angivna egendomen är att förvärven förutsätts ske i syfte att ge banken sådana tillgångar som behövs för att kunna driva rörelsen på ett praktiskt och ändamålsenligt sätt. Annan egendom än den som anges i 2-6 §§ är bank alltså förbjuden att förvärva; dock med vissa undantag, vilka finns intagna i 7-8 §§. Även om det förutsätts att egendom som förvärvats med stöd av dessa undantagsbestämmelser senare skall avyttras, är det inte fråga om att driva en sådan handel som avses i 2 §. Enligt 7 § andra stycket får en bank förvärva aktier som ingår i en emission i vilken banken medverkat. Underförstått skall syftet med förvärvet vara att underlätta emissionen. Om en bank driver fondkommissionsrörelse får banken enligt 7 § tredje stycket också i viss utsträckning för att underlätta fondkommissionsrörelsen förvärva aktier, emissionsbevis samt andelar i aktiefond och i ekonomisk förening. I 8 § ges banken möjlighet att förvärva i stort sett all typ av egendom, om förvärvet sker i syfte att skydda en fordran, dvs. minska eller eliminera en kreditförlust. I första hand avses förvärv av egendom som utgör säkerhet för fordran men även annan egendom kan komma ifråga.

Kapitaltäckning och kassareserv

Denna rubrik anger banklagstiftningens mest centrala bestämmelser, nämligen de som syftar till att garantera att bankerna har en tillfredställande soliditet och likviditet. I 9 och 10 §§ finns kapitaltäckningsbestämmelser som ålägger bankerna att ha eget kapital till visst lägsta belopp i förhållande till bankernas placeringar, dvs. tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden. I 11 § har som en nyhet för svenska banker som äger andelar i utländska företag som driver någon form av bankverksamhet införts krav på s. k. konsoliderad kapitaltäckning. Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 januari 1988. Bestämmelsen innebär att de kapitaltäckningsregler som nu gäller för verksamheten i Sverige i princip skall tillämpas också för de hel- eller delägda företagen i utlandet. Kassareservbestämmelsen i 12 § ålägger bankerna att hålla en tillfredställande betalningsberedskap för att kunna möta variationer i medelsflödet.

Kreditgivning

Kreditgivningen utgör bankernas dominerande verksamhetsgren. Reglerna om kreditgivningen har en annan karaktär än de ovan redovisade reglerna om bankernas verksamhet. Reglerna är uppbyggda så att vissa villkor i samband med kreditgivningen fastställs eller att vissa villkor måste vara uppfyllda för att en bank skall få lämna en viss kredit. Detta innebär att krediter, kreditformer eller villkor för kreditgivningen som inte uttryckligen är förbjudna enligt dessa bestämmelser är tillåtna.

Reglerna om kreditgivningen avser inte att ge en fullständig reglering av denna del av bankernas verksamhet utan tar upp vissa särskilda frågor som har anknytning till denna. Reglerna har inte samma strukturella samband

som reglerna om verksamheten. Nedan ges en kort genomgång av kreditgivningsreglerna.

13 §. Kravet på betryggande säkerhet

Denna bestämmelse behandlar det formella säkerhetskravet vid kreditgivning. Genom lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1984 kan banken själv dispensera från det krav på formell säkerhet som uppställs i paragrafen. Bestämmelsen kan sägas ha blivit anpassad till hur kreditprövningen tillgår i praktiken.

14 §. Förbud mot att lämna förlagslån

I paragrafen föreskrivs ett förbud för bank att vid beviljande av kredit avtala att bankens fordran skall medföra rätt till betalning först efter låntagarens övriga borgenärer. Förbudet, som dock har vissa undantag, har tillkommit eftersom lån med tillbakaskjuten förmånsrätt är förenade med ett större risktagande än annan kreditgivning.

15 §. Förbud mot förbehåll om vinstandel

Förbudet mot förbehåll om andel i vinst är ett utslag av den för banklagstiftningen grundläggande tanken att bankerna inte skall utsätta sig för andra risker än sådana som är förenade med själva bankverksamheten. De redovisade förvärvsreglerna och då särskilt förbudet för bank att förvärva aktier i bolag med bankfrämmande ändamål, avser att förhindra att bankerna utsätter sig själva och därmed indirekt insättarnas medel för sådana risker som inte är förenliga med en sund bankverksamhet. För att hindra att förvärvsreglerna kringgås tillåts en bank inte att som ersättning för kredit förbehålla sig andel i vinst på affär som banken inte får ägna sig åt. En bank får inte heller på annat sätt – där det inte är fråga om utdelning på aktier eller vad som i övrigt kan tillkomma bolaget som ägare av aktier – beredas andel i vinst på verksamhet, som banken inte själv får bedriva. Syftet med denna bestämmelse var vid dess tillkomst att stävja förekomsten av aktiebolag i vars bolagsordning föreskrevs att bolagets vinst, sedan aktieägarna erhållit viss del därav, skulle tillfalla en namngiven bank.

16 §. Bestämmelsen om enhandskrediter

Det är en allmänt accepterad grundsats att en i storlekshänseende ojämnt sammansatt kreditportfölj är oförenlig med en banks sunda utveckling. Det främsta skälet är givetvis att banken i alltför hög grad kan bli beroende av en kredittagares ekonomiska utveckling och att dennes ekonomiska svårigheter kan drabba banken så hårt att dess säkerhet kommer i fara. Ett annat skäl är att alltför stora krediter till en och samma låntagare kan medföra risk för att banken lockas eller anser sig tvingad att bevilja ytterligare krediter till denne för att på så sätt försöka undgå hotande förluster på den tidigare kreditgivningen.

17 §. Kreditjävsbestämmelsen

Kreditjävsbestämmelsen har i BRL givits en ny utformning. Den grundläggande principen som slås fast i denna paragraf är att en bank inte får bevilja kredit till någon av de i paragrafen upptagna fysiska eller juridiska personerna (den kreditjäviga kretsen) på andra villkor än sådana som banken normalt ställer upp. Bankerna är således skyldiga att behandla de kredittagare som omfattas av bestämmelsen på i stort sett samma sätt som andra kredittagare.

18 §. Bestämmelsen om bankgaranti

Bankernas garantigivning har i banklagstiftningen sedan lång tid jämställts med kreditgivning. De faror som är förenade med kreditgivningen föreligger i lika stor utsträckning vid garantigivning. Om den vars åtagande bankgarantin avser att säkerställa inte förmår fullgöra sitt åtagande blir banken skyldig att träda in. I denna paragraf sägs därför att bestämmelserna i 13-17 §§ äger motsvarande tillämpning på garantiförbindelser som banken ikläder sig.

19 §. "Bundna lån-paragrafen"

Denna paragraf innehåller bestämmelser om krediters löptid. Som grundläggande princip gäller att förfallotid för lån skall bestämmas så att den är förenlig med villkoren för bankens förbindelser. Bankernas utlåning skall även i fortsättningen vara kortfristig till sin natur. Möjligheten att lämna bundna lån, dvs. lån med en längre formell löptid än ett år, begränsas alltjämt. Några särskilda villkor om t. ex. återbetalningstid, amortering och uppsägningsförbehåll gäller emellertid inte längre för dessa krediter.

Upplåning

20 § BRL innehåller bestämmelser som begränsar bankernas obligationsutgivning. Dessa är tillkomna i syfte att begränsa bankernas möjlighet att konkurrera med andra finansieringssinstitut, främst kreditaktiebolagen, på marknaden för långa lån.

Särskilda bestämmelser

De tre paragraferna under denna rubrik torde inte behöva särskilt redogöras för i detta sammanhang. De behandlar motbokens värdepappersrättsliga status (21 §), bankkontorsetablering (22 §) och bankernas behandling av omyndigas bankmedel (23 §).

7.2.3 Överväganden

7.2.3.1 Syftet med gällande rörelseregler

Rörelsereglernas huvuduppgift är att främst av hänsyn till insättarna söka garantera en säker drift av bankerna. Genom att hushållsinlåningen förbehålls bankerna ställs stränga krav på dem vad gäller kompetens och oberoende av särintressen för att insättarna därigenom skall få ett fullgott skydd för insatta medel. De gällande rörelsereglerna syftar till att värna om detta skyddsintresse. En bank får således inte – vare sig i banken, i dotterbolag eller i intressebolag – ägna sig åt annan verksamhet än den som har samband med in- och utlåning av pengar. Förvärvsbestämmelserna avser att förhindra att bankerna utsätter sig själva och därmed insättarnas medel för sådana risker som inte är förenliga med sund bankverksamhet. Bankverksamheten får alltså inte sammanblandas med annan typ av företagsverksamhet, vilket framgår bl. a. av det principiella aktieförvärvsförbudet. Bankernas rätt att förvärva egendom är som nämnts starkt begränsad. Anledningen härtill är också den, att det ansetts att bankerna skall använda huvuddelen av sina resurser till kreditgivning och andra finansiella placeringar.

Genom kapitaltäckningsbestämmelserna och kassareservbestämmelsen tillgodoses kraven på bankernas soliditet och likviditet till gagn för insättarna.

Kreditgivningsbestämmelserna skyddar insatta medel genom att skapa en balans mellan in- och utlåning samt genom att förhindra att alltför stora risker tas vid kreditgivningen.

Fråga är på vilket sätt detta regelsystem skall kunna förändras utan att insättarskyddet och andra skyddsvärda intressen träds för när. Kommittén avser först att överväga förändringar i rörelsekapitlets verksamhetsregler.

7.2.3.2 Allmänna utgångspunkter för nya verksamhetsregler

Bankerna och deras verksamhet bör inte vara reglerade i vidare mån än vad som är nödvändigt med hänsyn till olika skyddsintressen. Kommittén har därför som målsättning att så långt som dessa skyddsintressen tillåter förändra banks rörelseregler så att bankverksamhetsbegreppet vidgas till att omfatta nya och för bank naturliga verksamheter. Rörelsereglerna bör även vara flexibla, dvs. vara så utformade att banks verksamhetsområde kan anpassas till utvecklingen utan att det skall krävas en lagändring för att en bank i sin verksamhet t. ex. skall få använda en ny finansieringsform.

I avsnitt 3.3 har beskrivits de olika enskilda och allmänna skyddsintressen som finns på kreditmarknaden. Dessa intressen gör sig olika starkt gällande i instituten beroende på institutets verksamhet och ställning. För bankernas del är insättarskyddet det viktigaste. De olika skyddsreglerna i banklagstift-

ningen är uppbyggda för att i första hand värna om detta intresse. Bankerna är således på grund av att de tar emot inlåning omgärdade av de utförligaste och strängaste reglerna bland instituten på kreditmarknaden. Dessa regler är tillämpliga på all verksamhet som en bank bedriver. Reglerna skall enligt gällande praxis i princip även tillämpas på den verksamhet som en bank driver i dotterbolag eller intressebolag. De skyddsregler som främst avses är reglerna om oktroj, om rörelsen och om tillsynen.

Skyddet för främst insättarna måste få genomslag vid utformningen av reglerna inte bara vad gäller den mest skyddsvärda verksamheten utan vad gäller all verksamhet som en bank tillåts driva. För att värna om dessa skyddsintressen måste även bankernas verksamhetsområde med nödvändighet begränsas, så att det inte omfattar alltför riskfyllda aktiviteter. Principen om att ägande och kreditgivning inte bör blandas skall således upprätthållas också i framtiden. Med andra ord bör vid bestämmandet av verksamhetsområdet och vid utformningen av eventuellt nya rörelseregler insättarskyddet beaktas så att en enskild banks förmåga att fullgöra sina förpliktelser blir ställd utom tvivel.

Kommittén anser att bankerna bör behålla den centrala funktionen på kreditmarknaden. När kommittén anger att det endast bör vara fråga om en nödvändig reglering med utgångspunkt från olika skyddsintressen, bör hänsyn i viss utsträckning även tas till hur finansiell verksamhet regleras utanför banksektorn. Kommitténs strävan är att på olika områden nyttiggöra det kunnande och de erfarenheter som finns i bankerna till gagn för allmänheten och näringslivet. Bankernas mångsidiga verksamhet när det gäller service till företag och hushåll bör således tillvaratas och främjas.

När en banks verksamhetsområde skall bestämmas genom nya verksamhetsregler, bör dessa utformas så att de inte enbart blir tillämpliga på banken utan på hela bankkoncernen. Banken bör därför i princip inte få driva annan verksamhet i dotterbolag än sådan som är tillåten inom banken. Från denna princip måste emellertid göras vissa undantag. Dessa bör framgå av lag. Kommittén föreslår således att bank via ett kreditmarknadsbolag skall ges ett begränsat utrymme att delta i vissa verksamheter som är förbjudna i banken (se avsnitt 8.4.6).

7.2.3.3 Synpunkter på gällande verksamhetsregler

I gällande lag (2 kap. 1 § BRL) anges det tillåtna rörelseutrymmet för bankerna på följande sätt.

> En bank får bedriva in- och utlåning av pengar samt, med den inskränkning som följer av 2 §, driva annan verksamhet som har samband därmed.

Denna bestämmelse, som anger den yttre ramen för bankernas verksamhet, är med avsikt utformad tämligen vagt. Tillämpningen av bestämmelsen kan därmed anpassas till utvecklingen inom bankområdet. I praxis har närmare bestämts vad som får anses ha samband med in- och utlåningsverksamhet. I

det på detta sätt bestämda verksamhetsområdet görs emellertid betydelsefulla inskränkningar genom förvärvsreglerna, som uttömmande anger vilken egendom en bank får förvärva för egen räkning eller driva handel med. Dessa inskränkningar är så omfattande att de kommit att utgöra de huvudsakliga begränsningsreglerna för banks verksamhet. En bank har således tillstånd att förvärva och driva handel endast med den egendom som nämns i dessa regler. Förvärv av all annan egendom är förbjuden.

De på detta sätt uppbyggda verksamhetsreglerna har emellertid låst bankernas utvecklingsmöjligheter. Även om själva definitionen av begreppet bankverksamhet medger att bankernas verksamhet kan förändras i takt med utvecklingen, förhindras detta oftast av förvärvsreglerna.

För att en bank skall få delta i och utveckla nya finansieringsformer eller andra finansiella aktiviteter krävs således att bank ges rätt till ytterligare egendomsförvärv. Andra finansinstitut kan omedelbart engagera sig i innovationer på det finansiella området. Detta har resulterat i att en stor del av den finansiella utvecklingen har måst ske utanför banksektorn.

Denna för bankerna statiskt verkande reglering har gällt under lång tid. Även om den finansiella utvecklingen gått framåt – under senare tid på ett genomgripande sätt – har bankverksamhetsbegreppet i lag förändrats mycket lite. Detta har skapat en konstlad uppdelning av finansiella verksamheter mellan banksektorn och övriga institut på kreditmarknaden. Vissa verksamheter, som i och för sig borde vara naturliga för bank att driva, har måst förläggas ut i de bankägda finansbolagen. Den princip som gäller för dessa bolags verksamhet är att verksamheten inte får omfatta annan verksamhet än den som bank tillåts driva. Från denna princip har måst göras ett flertal undantag. Någon klar linje för hur de bankägda finansbolagens verksamhet begränsas är svår att läsa ut. En utvidgning av bankverksamhetsbegreppet skulle i sin tur medföra att de bankägda och fristående finansbolagen får mer lika verksamhetsförutsättningar.

Som ovan framgått kan kritik riktas mot den nuvarande konstruktionen av verkamhetsreglerna. Å andra sidan har konstruktionen också vissa givna fördelar. Bankverksamhetsdefinitionen drar i och för sig inte upp någon klar gräns mellan tillåten och otillåten bankverkamhet men genom de olika förvärvsreglerna ges ett förhållandevis tydligt besked om den för bank tillåtna verksamheten. Därmed kan också bankerna bättre förutse vilken verksamhet som de får engagera sig i. De olika förvärvsreglerna underlättar även tillsynen av bankerna.

Den nuvarande ordningen kan också sägas förhindra att nya finansieringsformer eller andra finansiella aktiviteter som t. ex. från skyddssynpunkt är mindre lämpade för banker omedelbart anammas av dem. Det har även hävdats att en viss fördel från säkerhetssynpunkt kan ligga i att låta dessa nya verksamheter prövas och finna sina former utanför banksektorn, innan de övervägs bli tillåtna för bank.

7.2.3.4 Kommitténs ställningstagande

Kommittén finner det angeläget att ändra på den nuvarande konstruktionen av verksamhetsregler för att därmed komma från den låsning av banks verksamhetsområde som blir följden av de gällande reglerna. En uppdatering av förvärvsreglerna genom att tillåta eventuellt nu kända och för bank lämpliga förvärv vore i och för sig möjlig, men utvecklingen på det finansiella området och därmed behovet av ytterligare egendomsförvärv går inte att förutse i lagstiftningsarbetet.

Vissa länder, såsom Västtyskland och Österrike, beskriver i lag bankverksamhet genom att räkna upp de verksamhetsgrenar som bank tillåts driva. Detta har emellertid inte ansetts tillräckligt utan möjlighet har givits att komplettera förteckningen med ytterligare former av bankverksamhet. Andra länder som inte har den senare bestämmelsen i sin lagstiftning har varit tvungna att efter behov komplettera uppräkningen med nya verksamhetsgrenar. Detta var förhållandet i Danmark innan man år 1979 förändrade reglerna så att bankverksamhet kom att beskrivas ungefär på följande sätt: Med bankverksamhet förstås utövandet av allt som har samband med omsättningen av pengar, kreditmedel och värdepapper eller därmed sammanhängande tjänster. En genomgång av bankverksamhetsdefinitionen i några olika länder har gjorts i bilaga 4.

Kommittén anser det inte lämpligt och inte heller möjligt att bygga vidare på den nuvarande konstruktionen med en uppräkning av för bank tillåtna förvärv. En komplettering av de nuvarande bestämmelserna skulle visserligen lösa de problem som idag är för handen. Lagstiftarna bör emellertid eftersträva en långsiktig lösning som möjliggör att bankverksamheten kan förändras efter hand som utvecklingen på det finansiella området går framåt. Det måste anses angeläget att skapa verksamhetsregler som tillåter förnyelse i bankerna och som bättre låter bankernas kompetens och erfarenhet komma till användning.

I gällande lag bestäms den tillåtna verksamheten för bank dels genom bankverksamhetsdefinitionen och dels genom rörelsekapitlets övriga verksamhetsregler. Av dessa regler är det som nämnts främst förvärvsreglerna som begränsar banks verksamhet. Samtliga dessa regler skall således läsas samman för att klarhet skall ges över vilka verksamheter som är tillåtna för bank. Kommittén föreslår att gränsen mellan tillåten och otillåten bankverksamhet även fortsättningsvis i huvudsak skall dras upp genom en bankverksamhetsdefinition. Denna bör ges en utformning som i jämförelse med den nuvarande definitionen något mer konkret anger vad som skall ingå i begreppet bankverksamhet. Därmed kan också de regler, som anger vilken egendom som bank har rätt att förvärva och driva handel med, och som indirekt förbjuder alla andra egendomsförvärv, undvaras. I stället bör i lag tas in grundläggande och från skyddssynpunkt viktiga förbud för bank att förvärva viss egendom, såsom t. ex. aktier och andelar i andra företag. Underförstått är därmed att alla andra förvärv än de uttryckligen förbjudna skall vara tillåtna för bank, under förutsättning att de ryms inom den ram

som bankverksamhetsdefinitionen anger. Förbudsreglerna tas således in i lag för att underlätta tolkningen av bankverksamhetsdefinitionen och för att understryka vikten av att bank inte förvärvar egendom som uppräknas i dessa regler. Främst genom denna omvända konstruktion av förvärvsreglerna kommer man till rätta med den rådande stelbenta verksamhetsregleringen och ger bankerna bättre förutsättningar att förändra sin verksamhet i takt med utvecklingen.

Avsikten med att föreslå förändrade verksamhetsregler är inte att tillåta en drastisk utvidgning av vad som enligt gällande lag får anses vara bankverksamhet. Den föreslagna uppbyggnaden av verksamhetsreglerna med en bankverksamhetsdefinition och med förbud för vissa egendomsförvärv skall således ha samma huvudsakliga syfte som de gällande reglerna, dvs. att förhindra bank att ge sig in på riskfylld och spekulativ verksamhet. Reglerna ingår därmed som ett led i att trygga en säker drift av bankerna i första hand av hänsyn till insättarna.

Kommittén är medveten om att det ovan lämnade förslaget i förhållande till gällande verksamhetsregler inte innefattar samma konkretion och tydlighet. Vad kommittén finner angeläget att uppnå – att skapa ett bankverksamhetsbegrepp som kan anpassas till utvecklingen – går inte att förena med entydiga bestämmelser som ger klart besked om tillåten verksamhet. Redan med gällande reglering föreligger problem att avskilja tillåten verksamhet från förbjuden sådan. Den föreslagna lösningen kommer enligt kommitténs mening inte att medföra att dessa problem blir nämnvärt större. Förslaget förutsätter att bankinspektionen med ledning av lagbestämmelserna och motiven till dessa liksom för närvarande har att vaka över gränserna för tillåten verksamhet.

7.2.3.5 Bankverksamhetsdefinitionen

Bankverksamhetsbegreppet kommer således liksom för närvarande att bestämmas genom samtliga de verksamhetsregler som tas in i rörelsekapitlet. Av dessa regler kommer bankverksamhetsdefinitionen att utgöra den grundläggande bestämmelsen. Definitionen skall ange den yttre ramen för bankernas verksamhet. Denna ram bör beskrivas så att tillåten bankverksamhet kan anpassas till utvecklingen på bankområdet.

Kommittén finner det lämpligt – när en ny konstruktion av förvärvsreglerna föreslås – att något mer utförligt försöka ange vad som skall rymmas under bankverksamhetsbegreppet. Genom att bankverksamhetsdefinitionen förändras kan denna också tolkas och exemplifieras i förarbetena på ett utförligt sätt utan alltför starka bindningar till vad som tidigare gällt.

Att *inlåning på räkning från allmänheten* (jfr avsnitt 7.1) skall utgöra bankverksamhet bör komma till direkt uttryck i bankverksamhetsdefinitionen. Sådan inlåning skall alltjämt vara bankernas centrala verksamhet. När det gäller att dra gränsen för vilka övriga verksamheter banker får driva måste utgångspunkten vara att de intressen som bankerna är skyldiga att

tillvarata i sin inlåningsverksamhet, främst insättarintressen, inte äventyras. Med beaktande härav bör i bankverksamhetsbegreppet kunna ingå också *finansieringsverksamhet* och *annan finansiell verksamhet* under förutsättning att verksamheterna är förenliga med bankinlåning samt, om särskilda skäl föreligger, *annan icke finansiell verksamhet* som har ett nära samband med övrig bankverksamhet. Att en bank dessutom är *skyldig* att erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, däribland möjlighet till in- och utlåning, har slagits fast i avsnitt 7.1.

Även om syftet i första hand är att skapa ett bankverksamhetsbegrepp som kan anpassas till utvecklingen, innebär förslaget att bankerna redan under rådande förhållanden i vissa avseenden ges ett vidgat verksamhetsfält. Den föreslagna definitionen rymmer naturligtvis alla de verksamheter som bankerna idag driver. Hur bankverksamhetsdefinitionen bör tolkas beskrivs i det följande. Hänsyn tas därvid även till de tolkningsdata som övriga verksamhetsregler utgör.

Finansieringsverksamhet

Begreppet finansieringsverksamhet behandlas utförligt i avsnitt 8.3.1 Den av kommittén föreslagna definitionen av begreppet kommer till uttryck i 1 kap. 1 § KML. Utöver kreditgivning innefattar finansieringsverksamhet ställande av garanti för kredit och annan medverkan vid finansiering av annan än egen verksamhet. Under begreppet faller dock inte säljfinansiering, förvärv av fondpapper eller förmedling av kredit till annan än konsument. Dessa verksamheter är i stället att hänföra till annan finansiell verksamhet (jfr nedan). I begreppet finansieringsverksamhet ingår således utlåning, som kan sägas vara den mest renodlade formen av finansieringsverksamhet. Att utlåning utgör bankverksamhet behöver därför inte uttryckligen anges i definitionen.

För att finansieringsverksamhet skall anses utgöra bankverksamhet bör krävas att verksamheten är *förenlig* med bankinlåningen. För att förenlighet skall anses föreligga är det inte tillräckligt att verksamheten har ett samband med inlåningen. Därutöver krävs att verksamheten är av sådan art att den inte äventyrar de intressen som bankerna är skyldiga att tillvarata i sin inlåningsverksamhet, främst insättarintressen. En bank bör således inte få engagera sig i finansieringsformer som innebär ett så stort risktagande att banken inte kan fullt ut trygga insättarnas medel. Detta innebär också att en bank inte bör få delta i näringslivsverksamhet som rymmer företagarrisker, vilka inte kan förenas med kreditgivningen och de risker som ligger i denna. Härav följer att inte heller all utlåningsverksamhet kan anses förenlig med bankinlåning.

Att all finansieringsverksamhet som är förenlig med inlåning enligt den föreslagna definitionen kommer att utgöra bankverksamhet, innebär bl. a. att bank inom banken får bedriva factoring och finansiell leasing. Enligt gällande rätt förhindras bankerna genom förvärvsreglerna att göra detta fullt ut. För en beskrivning av factoring och leasing hänvisas till avsnitt

8.1.5. När det gäller formerna för bankernas factoring- och leasingverksamhet bör den praxis som utvecklats hos finansbolagen kunna godtas.

Som kommittén slagit fast i avsnitt 8.3.1 innefattar förslaget till definition av begreppet finansieringsverksamhet också sådan verksamhet som brukar benämnas fastighetsrenting. Denna verksamhet kännetecknas av att finansiären bygger eller köper en fastighet till marknadspris och hyr ut den till säljaren som samtidigt får en option på att köpa/återköpa fastigheten efter viss tid till ett förutbestämt pris. Verksamheten har närmare beskrivits i avsnitt 8.1.5.

Ägande av näringslivsföretag eller fastigheter har hittills i Sverige inte ansetts förenligt med bankernas uppgifter som kreditgivare och mottagare av inlåning från allmänheten. Principen om åtskillnad mellan ägande och kreditgivning motiveras för bankernas del såväl av näringspolitiska överväganden som av bankernas centrala uppgifter i betalningssystemet och kravet på insättarskydd. Som kommittén tidigare framhållit bör denna princip upprätthållas också i framtiden. Bankernas viktigaste funktion är att transformera inlåning till i princip kortfristig kreditgivning. Förvärv av fastigheter i syfte att bedriva fastighetsleasing är ett långfristigt ägarengagemang som inte kan betraktas som förenligt med bankverksamhet.

Som närmare utveklas i kapitel 8 bör fastighetsleasing enligt kommitténs mening betraktas som finansieringsverksamhet. Ett kreditmarknadsbolag i en koncern där bank också ingår kan därför bedriva sådan leasingverksamhet. Det får då ske inom den begränsade ram som tilldelas dessa bolag för verksamhet som inte anses förenlig med bankverksamhet.

I detta sammanhang skall också beröras bankernas möjlighet att förvärva fast egendom för bankens eget behov. Sådana förvärv är att betrakta som en stödfunktion till bankens övriga verksamhet och faller i den nya bankverksamhetsdefinitionen in under sådan icke finansiell verksamhet som av särskilda skäl bör vara tillåten för bankerna (jfr nedan). Enligt nuvarande reglering är på grund av lagkonstruktionen denna förvärvsrätt direkt uttryckt i lagen. Sålunda stadgas i 2 kap. 4 § 1 och 4 BRL att bank får förvärva fast egendom, tomträtt och bostadsrätt endast för att erhålla lokaler för verksamheten eller tillgodose därmed sammanhängande behov eller för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken.

Även efter ett slopande av dessa förvärvsregler bör gällande praxis för nu ifrågavarande förvärv vara vägledande. Enligt denna praxis skall det uppställda villkoret att förvärvet skall syfta till att "erhålla lokaler för verksamheten" inte ges en alltför rigorös och snäv tolkning. Sålunda krävs inte att hela den ifrågavarande fastigheten disponeras för bankverksamhet utan det bör räcka att ca 20% av utrymmena i fastigheten används för detta ändamål. Uttrycket "tillgodose därmed sammanhängande behov" bör – om kostnaderna hålls inom rimliga gränser – rymma bankens förvärv av lokaler för lunchrum, personalmässar, semesterhem åt anställda eller andra sådana kollektivanläggningar för tillgodoseende av personalvård.

Möjligheten att förvärva fast egendom för att bereda bostäder åt anställda i banken tillkom i samband med att BRL trädde i kraft den 1 juli 1987.

Någon praxis beträffande sådana förvärv har inte hunnit utvecklas. Enligt kommitténs mening bör för dessa förvärv krävas att hela fastigheten disponeras för bankens egna behov.

Även i fortsättningen bör som en allmän regel gälla att förvärv av fast egendom för bankers behov inte får ske i större omfattning än som är nödvändigt för bankrörelsens krav och som i det enskilda fallet är förenligt med bankens resurser.

Förutom inlåning och finansieringsverksamheter erbjuder bankerna i allt större utsträckning sina kunder ett flertal andra finansiella tjänster och även vissa serviceinriktade tjänster som inte alltid kan anses vara av finansiell natur. Under förutsättning att skyddsintressena inte åsidosätts, bör en bank få ägna sig åt nu nämnda verksamheter.

Annan finansiell verksamhet

För att finansiell verksamhet som inte är att hänföra till finansieringsverksamhet skall vara tillåten för bank bör krävas att verksamheten är förenlig med inlåningen. Samma krav på förenlighet med inlåning som uppställts för finansieringsverksamhet bör således gälla. Som en exemplifiering på andra finansiella verksamheter än finansieringsverksamhet som får anses förenliga med inlåning kan nämnas följande aktiviteter.

VÄRDEPAPPERSHANDEL

Primärmarknad
- Börsintroduktion
- Emissionsservice

Sekundärmarknad
- Köp och försäljning av olika slag av värdepapper

HANDELSLAGERINNEHAV
- Aktier

EGNA INNEHAV
- Statsskuldväxlar
- Bankcertifikat
- Industriobligationer
- Bostadsobligationer
- Statsobligationer
- Företags- och kommuncertifikat
- Marknadsbevis

NOTARIATRÖRELSE
- Förmögenhetsförvaltning
- Skatterådgivning
- Placeringstjänst

CORPORATE FINANCE
- Börsintroduktion
- Emissionsservice avseende aktier, obligationer, optioner

Finansieringsrådgivning
Kreditförmedling

UTLANDSRÖRELSE

VALUTAAFFÄRER
Valutahandel
Köp och försäljning av sedlar och resecheckar
Betalningsförmedling
Remburser
Remissor
Valutakonton

FÖRETAGSSERVICE
Cash managementservice

Fondkommissionsrörelse ingår i uppräkningen under rubriken Värdepappershandel. I FkL finns bestämmelser om att bankinspektionen kan lämna bank tillstånd att driva fondkommissionsrörelse samt bestämmelser om vad som gäller för sådan rörelse. Tidigare kunde bank bedriva fondkommissionsrörelse endast i banken. Efter lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1987 kan bank även få tillstånd att bedriva sådan rörelse i helägt fondkommissionsbolag. Enligt kommitténs modell kommer bank att, antingen i banken eller i särskilt bolag, kunna driva aktiemarknadskommission, penningmarknadskommission och penningmarknadshandel.

I uppräkningen under rubriken Notariatrörelse ingår *förmögenhetsförvaltning*, som får anses utgöra ett vitt begrepp och rymmer ett flertal tjänster. Som exempel på tjänster som ingår i begreppet och som får anses vara av finansiell natur kan nämnas rådgivning vid kapitalplacering och vissa juridiska tjänster i samband därmed. I begreppet förmögenhetsförvaltning ingår emellertid också t. ex. förvaring av värdepapper, fastighetsförvaltning och olika juridiska tjänster i samband därmed. Dessa verksamheter faller in under "icke finansiell verksamhet".

Icke finansiell verksamhet

Som konstaterades ovan bör bankerna ha möjlighet att, utöver inlåning, finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet, kunna erbjuda sina kunder vissa serviceinriktade tjänster, även om dessa inte alltid kan anses vara av finansiell natur. En förutsättning för att sådan icke finansiell verksamhet skall vara tillåten bör emellertid vara att den har ett nära samband med övrig verksamhet och att det finns särskilda skäl för att verksamheten skall vara tillåten för bank.

Sådana tjänster som en bank lämnar en kund i en omfattning som är nödvändig och naturlig med hänsyn till bankens låneförhållande till kunden bör således – även om tjänsten inte är av finansiell natur – kunna betraktas som bankverksamhet. Ett visst bistånd bör alltså en bank kunna ge kunden i form av sådana tjänster som ligger inom ramen för de verksamheter som banken driver för att tillgodose egna behov, t. ex. revisionsverksamhet,

redovisningsverksamhet, fastighetsvärdering och värdetransporter. Dessa och liknande verksamheter, som i första hand kan betecknas som för banken interna verksamheter, bör till omfattning och inriktning vara avpassade så att de i allt väsentligt drivs för bankens eget behov. Tillfällig överkapacitet bör kunna utnyttjas för att erbjuda allmänheten vissa tjänster. Vid etablering av en ny verksamhet bör emellertid en bank inte få kalkylera in en överkapacitet av sådan omfattning att banken kontinuerligt – för att företagsekonomiskt motivera etableringen – måste rikta större delen av denna mot allmänheten. Blir denna verksamhet för omfattande och drivs den som en självständig verksamhetsgren utan samband med bankens primära och huvudsakliga verksamheter, kan den således inte anses utgöra bankverksamhet.

Utöver bistånd till kunder i sådana serviceinriktade verksamheter som banken måste driva för eget behov, bör också vissa tjänster som närmast är att betrakta som en stödfunktion i förhållande till bankernas finansiella verksamhet vara tillåten bankverksamhet. Exempel på sådana verksamheter utgör företags- och fastighetsförmedling. *Företagsförmedling* ingår tillsammans med en rad finansiella tjänster i begreppet corporate finance. *Fastighetsförmedling* har av tradition ansetts på ett naturligt sätt ingå i bankverksamhetsbegreppet och bankerna har i betydande utsträckning engagerat sig i fastighetsförmedling. Andra exempel på serviceinriktade tjänster som genom sin stödfunktion har en nära anknytning till övrig bankverksamhet är företagsservice i form av marknads- och kontaktinformation, tillhandahållande av bankfack, utförande av boutredningar och, som ovan framgått, vissa aktiviteter inom förmögenhetsförvaltningen.

De verksamheter som det således är fråga om är dels sådana som har avseende på bankens eget behov av serviceinriktade tjänster inom banksektorn, dels sådana som utgör stödfunktioner i förhållande till traditionell bankverksamhet. Verksamheterna läggs ofta ut i s. k. organisationsbolag.

De riktlinjer som ovan dragits upp för hur bankverksamhetsdefinitionen bör tolkas överensstämmer väl med kommitténs nedan redovisade förslag till förvärvsregler. Den egendom som bank föreslås vara förbjuden att förvärva, är sådan som är förenad med avsevärda risker och därmed kan äventyra skyddsintressena. I och för sig har bankverksamhetsdefinitionen utformats så att den i sig förbjuder dylika förvärv. Kommittén anser emellertid att förbudet för bank att förvärva bl. a. aktier är så grundläggande, att detta förbud bör komma till särskilt uttryck i lagtexten.

Enligt förslaget bör bank ha rätt att förvärva all annan egendom än sådan som i lag uttryckligen förbjuds. En självklar förutsättning för dessa förvärv av fast eller lös egendom är emellertid att de ryms inom den ram som bankverksamhetsdefinitionen anger. Förvärven skall t. ex. ingå som ett naturligt led i bankens finansieringsverksamhet och således ha ett finansiellt syfte i affärsrörelsen. Även nödvändiga förvärv för bankens serviceinriktade tjänster bör tillåtas. Som ovan framgått bör en bank emellertid alltjämt inte få förvärva t. ex. fast egendom enbart i placeringssyfte utan något samband med bankens egentliga affärsrörelse.

Liksom för närvarande bör det i första hand ankomma på bankerna själva att med stöd av lagtext och motiv tolka var gränsen går mellan tillåten och otillåten verksamhet. Bankerna bör emellertid kunna förutse om en planerad verksamhet är tillåten. Uppstår osäkerhet om detta, bör banken före igångsättandet samråda med bankinspektionen i denna fråga. Om banken så önskar bör den också, innan den påbörjar en ny verksamhet, av inspektionen kunna erhålla ett förhandsbesked huruvida verksamheten är att betrakta som bankverksamhet. En uttrycklig bestämmelse härom bör införas i BRL:s tillsynskapitel. Förhandsbeskedet bör vara bindande och bör av banken kunna överklagas till regeringen.

De föreslagna verksamhetsreglerna bygger emellertid i stor utsträckning på bankinspektionens tillsynsverksamhet. För att omläggningen av verksamhetsreglerna skall fungera krävs att inspektionen ingående följer utvecklingen av bankverksamheten och vakar över att utvecklingen på nya områden är förenlig med den av kommittén föreslagna lagstiftningen och de grundtankar som ligger bakom denna. Denna tillsynsverksamhet förutsätter att bankinspektionen i lag ges vidgade befogenheter att ingripa om verksamheten utvecklas i strid med bankverksamhetsdefinitionen och kravet på sund utveckling i bankerna. Bankinspektionens rätt att inom sitt område utfärda allmänna råd, och i vissa fall även föreskrifter jämte olika slag av ingripandemöjligheter, innebär att inspektionen har reella möjligheter att förhindra bankerna att ägna sig åt verksamhet som ligger vid sidan av vad som får anses utgöra bankverksamhet. Kommitténs förslag när det gäller bankinspektionens uppgifter och befogenheter redovisas i kapitel 12.

De föreslagna verksamhetsreglerna bör enligt kommitténs mening gälla för bankkoncernen. Bank bör således inte i organisationsbolag få driva annan verksamhet än den som tillåts banken. Avsteg från dennna princip bör endast få göras om den lagstiftning som reglerar bankernas organisationsbolag uttryckligen tillåter detta. I en traditionell bankkoncern, dvs. en koncern där bank är moderbolag, tillämpas banklagstiftningen på bankens dotterbolag oavsett om detta är ett finansinstitut eller ett allmänt aktiebolag. Sedan den 1 juli 1987 gäller enligt 1 kap. 5 § första stycket BAL, att även för det fall ett bankaktiebolag ingår i en koncern där moderbolaget inte är bank, BRL:s bestämmelser om bl. a. tillsyn i tillämpliga delar skall gälla också för moderbolaget och för övriga företag i koncernen som om de vore dotterföretag till bank. Härigenom har bankinspektionens tillsynsbefogenheter över koncerner vari bank ingår väsentligt utvidgats. Inspektionen ges således möjlighet att verka för att de företag som ingår i en bankkoncern iakttar god banksed och driver en verksamhet som är väl förenlig med bankens huvudsakliga verksamhet.

7.2.3.6 Förvärvsförbud

På sätt tidigare beskrivits begränsas bankerna enligt nuvarande reglering högst väsentligt genom de utförliga förvärvsreglerna att engagera sig i olika verksamheter, som i och för sig kan rymmas inom det bankverksamhetsbe-

grepp som anges i 2 kap. 1 § BRL. En motsvarighet till de gällande förvärvsreglerna i 2 kap. 2 och 4 §§ BRL fanns redan i en kungörelse av år 1864 angående enskilda banker. Förvärvsreglerna har därefter förändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen. Förarbetena till dessa regler är mycket knapphändiga. Syftet med reglerna torde vara att förhindra bankerna att förvärva eller driva handel med egendom som är förenad med ett alltför stort risktagande samt att uppnå att bankerna använder huvuddelen av sina resurser till kreditgivning och andra finansiella placeringar.

Som förut framhållits har utvecklingen på det finansiella området varit intensiv i synnerhet under de senaste åren. En helt ny marknad, penningmarknaden, har skapats och nya finansieringsformer har utvecklats. För att inte låsa bankernas utvecklingsmöjligheter torde det nu vara hög tid att komplettera förvärvsreglerna så att bank inom ramen för finansiell verksamhet ges möjlighet till ytterligare egendomsförvärv. Utvecklingen på det finansiella området kommer emellertid att fortsätta. Vilka egendomsförvärv som bankerna har behov av i en framtida verksamhet är svårt att idag förutse. För att kunna infria de motiverade önskemålen om en öppenhet för innovationer inom bankverksamheten har kommittén förordat en omläggning av verksamhetsreglernas uppbyggnad på sätt tidigare redogjorts för. Det går således inte att fortsätta med att komplettera förvärvsreglerna. Därigenom skulle endast uppnås en kortsiktig lösning på problemen. Kommittén föreslår i stället ett förbud att förvärva viss angiven egendom. Från detta förbud föreslås vissa undantag.

7.2.3.6.1 Särskilt om aktieförvärvsförbudet

Bakgrunden till det gällande förbudet för bankerna att förvärva aktier i placeringssyfte är följande.

Genom 1911 års banklag medgavs bankerna en viss begränsad rätt att förvärva aktier. Denna rätt ansågs önskvärd för att kunna ge bankerna möjlighet att verkställa aktieemissioner och således på ett mer direkt sätt stödja företagsverksamheten inom landet. Denna ändring kom att bidra till en förändring av karaktären av bankernas verksamhet. Med stöd av sin aktieförvärvsrätt bildade bankerna särskilda dotterbolag, vilka hade till huvudsaklig uppgift att förvärva och förvalta aktier. Sådana investmentbolag med uppgift att driva emissionsverksamhet och aktiehandel bildades också ofta i form av bolag utan något delägarskap från bankens sida men med direktörer och styrelseledamöter i banken som intressenter i och ledare för bolagen.

1924 års bankkommitté konstaterade (SOU 1927:11, s. 101) att aktieförvärvsrätten i bankverksamheten infört ett spekulationsmoment som i viss mån torde ha skadat bankverksamheten i dess helhet. Kommittén ansåg det därför vara bäst om bankernas aktieförvärvsrätt upphörde. Till samma uppfattning kom kommittén om frågan sågs från näringslivets synpunkt. Enligt kommittén var det lämpligast att det stöd företagssamheten inom näringslivet fick från bankerna lämnades i form av krediter. Bankledningar-

na kom säkerligen också att på ett mera objektivt sätt pröva förekommande kreditfrågor, om de stod helt fria i förhållande till de kreditbehövande företagen – något som måste vara till gagn inte bara för bankerna utan även för företagen i fråga.

Från det föreslagna allmänna förbudet mot bankers aktieförvärv föreslog kommittén dock vissa undantag. Kommittén framhöll att det ibland för såväl bankverksamheten som samhället kan vara fördelaktigt, att bankerna får möjlighet att åta sig viktiga uppgifter, vilkas fullgörande lämpligen kan ske genom förvärv av aktier. Kommittén erinrade om att banker på detta sätt deltagit i vissa kreditkassor och kreditaktiebolag. Vidare framhöll kommittén, att det för näringslivet kan vara av betydelse att svenska banker får möjlighet att delta i bildandet av utländska bankföretag, ägnade att stödja den svenska utrikeshandeln eller på annat sätt främja svenska ekonomiska intressen. Kommittén föreslog därför att bankaktiebolag borde beredas tillfälle att i vissa fall genom aktieförvärv medverka vid bildande eller rekonstruktion av annat svenskt bankaktiebolag, utländskt bankföretag eller svenskt aktiebolag, vars ändamål kunde anses gagneligt för bankväsendet eller det allmänna. Rätten att förvärva aktier i sådana företag borde göras beroende av konungens tillstånd.

Riksdagen antog år 1928 en proposition med förslag om vissa ändringar i banklagen, av vilka förvärvsrätten dock inte berördes. En år 1932 tillsatt grupp sakkunniga med uppgift att utreda det svenska bankväsendet berörande spörsmål anslöt sig i sitt samma år avgivna betänkande (SOU 1932:30) till 1924 års kommittés förslag om förändrade förvärvsregler för bankbolagen. De sakkunniga anförde bl. a. följande.

> I överensstämmelse med sin allmänna inställning till banklagstiftningen utgå de sakkunniga även beträffande detta spörsmål därifrån, att bankverksamheten bör i möjligaste mån befrias från sådana spekulativa inslag, som kunna medföra fara för det åt bankerna anförtrodda insättarkapitalet. Förlust å ett aktieförvärv kan vara en förlust, som en bank kan bära utan större svårigheter, men aktieinnehavet kan å andra sidan, såsom 1924 års kommitté framhållit, föranleda en bank till kreditgivning, som innebär en förlustrisk av betydligt större omfattning än den som är förknippad med aktieinnehavet i och för sig. Rätten att förvärva aktier medför lätt nog, att banken blir företagare och ej endast kreditgivare. En sådan utveckling synes lagstiftningen ej böra befrämja. Den med kreditgivningen förenade risken är så avsevärd, att bankerna därutöver ej böra påtaga sig även företagarerisk. Tillåtas bankerna förvärva aktier, lär man svårligen kunna förhindra bankerna att genom bolag driva verksamhet av allehanda slag, varigenom de lagbestämda gränserna för tillåten bankverksamhet skulle väsentligt förlora i betydelse.

I den proposition till 1933 års riksdag som följde på de sakkunnigas förslag upptogs utredningsförslagen om inskränkningar i bankernas aktieförvärvsrätt. Föredragande departementschef anslöt sig till ståndpunkten, att rätten att förvärva aktier i princip bör vara utesluten för bankerna och sammanfattade skälen härför enligt följande.

> Å ena sidan innebär en banks innehav av aktier i viss mån en risk för osund och för bankernas egentliga verksamhet främmande spekulation, och å andra sidan kan ett förbud för bankerna att innehava aktier ej anses medföra någon olägenhet för näringslivet, vilket bankerna lämpligare än genom att såsom delägare insätta kapitalet i företagen böra stödja genom kreditgivning.

Departementschefen anslöt sig även till det av 1924 års kommitté framlagda förslaget till undantagsbestämmelser. Det innehåll som reglerna om aktieförvärv fick genom 1933 års lagändring är oförändrat än idag.

7.2.3.6.2 Gällande rätt

Som huvudregel gäller således ett förbud för bankerna att förvärva aktier. Från detta förbud har gjorts vissa undantag. En banks förvärv av aktier kan med utgångspunkt från syftet med förvärvet indelas i tre olika kategorier; organisationsförvärv, transaktionsförvärv och placeringsförvärv. Enligt BRL gäller olika regler för banks möjligheter att förvärva dessa typer av aktier.

Till *organisationsförvärv* kan hänföras förvärv enligt 2 kap. 4 § 2 p och 6 § första stycket BRL. Aktier som förvärvas enligt det förstnämnda lagrummet avser aktier i bolag, vilka har till uteslutande syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt som förvärvats för att bereda banken lokaler för verksamheten eller tillgodose därmed sammanhängande behov. Aktier i sådant bolag får en bank fritt förvärva. Något särskilt tillstånd erfordras således inte. Om förvärvet sker med stöd av 2 kap. 6 § första stycket BRL erfordras däremot att regeringen lämnat sitt tillstånd till förvärvet. De aktier som avses därmed är för bankaktiebolagens del t. ex. aktier i annat bankaktiebolag och i utländska bankföretag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. För sparbanks och föreningsbanks del avses aktie i svenskt företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna eller som tillgodoser för respektive bankkategori gemensamma intressen.

Till *transaktionsförvärv* kan hänföras aktieförvärv vilka har som gemensamt drag att de ingår som ett led i bankens affärsverksamhet och att syftet med förvärven är att underlätta bankens rörelse. Det kan vara fråga om förvärv som ingår i en emission i vilken banken medverkar (2 kap. 7 § andra stycket BRL). Ett innehav av aktier som har förvärvats med stöd av detta lagrum får inte vara längre än nödvändigt och i princip aldrig längre än ett år. Bankinspektionen kan, om särskilda skäl föreligger, förlänga denna tidsfrist. Det kan vidare vara fråga om förvärv av aktier med syfte att underlätta fondkommissionsrörelse (2 kap. 7 § tredje stycket BRL). Detta gäller naturligtvis endast bank som har tillstånd att driva sådan rörelse. Det sammanlagda anskaffningsvärdet av de aktier som banken innehar med stöd av detta lagrum får uppgå till högst fyra procent av den genomsnittliga årsomsättningen i bankens fondkommissionsrörelse, dock högst 100 milj. kr. Om banken driver fondkommissionsrörelse även i dotterbolag gäller

begränsningen för banken och bolaget gemensamt. Bankinspektionen kan, om synnerliga skäl föreligger, medge att en bank får förvärva dessa värdepapper i större omfattning.

Slutligen kan förvärv av aktier för skyddande av fordran enligt 2 kap. 8 § BRL hänföras till kategorin transaktionsförvärv. Aktieförvärv enligt nämnda lagrum får ske genom köp på fondbörsen eller – om banken annars skulle lida avsevärd förlust – genom ett direkt övertagande av aktien. Förvärv av aktier får under denna förutsättning ske även i ett bolag som har till uppgift att förvalta annan egendom som övertagits av banken på detta sätt. Aktier som förvärvats för att skydda fordran skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Förvärv enligt paragrafen skall enligt 2 kap. 22 § BRL alltid anmälas hos bankinspektionen.

Till transaktionsförvärven kan även hänföras aktieförvärv i finansieringssyfte. Bank har enligt gällande lag inga möjligheter att förvärva sådana aktier.

En banks förvärv av en aktie som sker i syfte att behålla aktien i egen portfölj och att tillgodogöra sig dess avkastning och värdestegring kan benämnas *placeringsförvärv*. Det råder ett undantagslöst förbud för bankerna att förvärva aktier i enbart detta syfte.

Slutligen skall nämnas att ett bankaktiebolag får förvärva egen aktie endast för att underlätta fondkommissionsrörelse (6 kap. 9 § BAL).

7.2.3.6.3 Kommitténs ställningstagande

När det gäller banks *förvärv av aktier* får enligt kommitténs mening de motiv som ligger till grund för det principiella aktieförvärvsförbudet alltjämt anses vara aktuella. Avgränsningen mellan bankverksamhet och annan företagsverksamhet bygger i stor utsträckning på att detta förbud upprätthålls. Ett principiellt aktieförvärvsförbud kan därför betraktas som en viktig komplettering till den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen. Förutom de motiv till förbudet som redovisats i tidigare förarbeten kan därtill läggas att bankväsendet från maktsynpunkt inte bör ha betydande ägarintressen i det privata näringslivet. För bankernas del bör således en klar skiljelinje dras mellan kreditgivning och ägande. Det principiella förbudet för bank att förvärva aktier får därvid anses vara grundläggande.

I detta sammanhang bör påpekas att kommittén anlägger samma synsätt på kreditmarknadsbolagens verksamhet, dvs. att även beträffande dessa bolag en åtskillnad bör göras mellan kreditgivning och ägande så att aktieförvärv i placeringssyfte blir förbjudna. Kreditmarknadsbolagen föreslås emellertid få en begränsad möjlighet att förvärva aktier i finansieringssyfte.

För att syftet med aktieförvärvsförbudet skall uppnås – att förhindra att ägande och kreditgivning blandas med åtföljande risk för osund kreditgivning – bör bank också förbjudas att förvärva och för egen räkning inneha egendom som motsvarar eller har anknytning till aktie. Här avses andel i företag, emissionsbevis, depåbevis och andel i aktiefond.

För att hindra bankerna från för stort risktagande och därmed äventyrande av insättarskyddet förbjuds bank enligt gällande verksamhetsregler att förvärva fordringsbevis med efterställd betalningsrätt eller annat bevis om tillskott av riskkapital. Sedan år 1979 är det emellertid tillåtet för bankerna att förvärva förlagsbevis. Med förlagsbevis förstås i vedertagen mening för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar som utgivits i tryckt eller graverat skick och som medför rätt till betalning först efter utfärdarens övriga borgenärer. Avskaffandet av det tidigare förbudet för banker att förvärva förlagsbevis skedde efter förslag av kapitalmarknadsutredningen. I prop. 1978/79:165 s. 240 angavs följande motiv till förbudets avskaffande.

> Förlagsbevisen är genom sin karaktär av oprioriterade fordringar vid konkurs visserligen förenade med högre risktagande än gängse bankutlåning, inklusive blancokrediter. Med hänsyn till de restriktiva regler som gäller för vilka låntagare som får ge ut förlagsbevis och den stränga granskning som lånen utsätts för av parterna på marknaden, föreligger inte motiv att begränsa innehaven för bankernas del. Det nuvarande förbudet medför betydande komplikationer vid amortering av förlagslån genom uppköp på marknaden.

De skäl som således låg till grund för kapitalmarknadsutredningens förslag att avskaffa förbudet för bankerna att förvärva förlagsbevis, kan enligt kommitténs mening åberopas även när det gäller andra liknande bevis om tillskott av riskkapital. Kommittén föreslår därför att bankerna får rätt att förvärva fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och andra likartade bevis om tillskott av riskkapital, om bevisen är avsedda för den allmänna marknaden. Att detta undantag inte avser värdepapper som ger rätt till andel i företag, t. ex. "non-voting shares" eller liknande papper, som kan komma att introduceras på den svenska marknaden, framgår av vad som sagts i det föregående. Förvärv av bevis som inte är avsedda för den allmänna marknaden bör alltjämt vara förbjudet för bank.

En begränsning av bankernas rätt att förvärva förlagsbevis kvarstår dock fortfarande. Således krävs enligt 2 kap. 6 § BRL regeringens eller bankinspektionens tillstånd för förvärv av förlagsbevis som utfärdats av företag som anges i nämnda paragraf, dvs. s. k. organisationsföretag. Denna begränsning bör även fortsättningsvis gälla och, mot bakgrund av vad i föregående stycke föreslagits, omfatta även andra bevis om tillskott av riskkapital som är avsedda för den allmänna marknaden, t. ex. garantifondsbevis.

7.2.3.7 Undantag från förvärvsförbudet

7.2.3.7.1 Förvärv av aktier och andelar i vissa fastighetsförvaltande bolag

Enligt gällande lag (2 kap. 4 § 2 p BRL) får en bank förvärva aktie eller andel i företag, som uteslutande har till syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt som är avsedd för att banken skall erhålla lokaler för verksamheten

eller tillgodose därmed sammanhängande behov. Denna förvärvsrätt bör finnas för bankerna även i fortsättningen och kommer således att utgöra ett undantag till förvärvsförbudet.

7.2.3.7.2 Förvärv av aktier och andelar i organisationsföretag

Gällande rätt

Enligt gällande rätt får ett bankaktiebolag förvärva aktier i ett annat bankaktiebolag och utländskt bankföretag samt aktier och andelar i svenskt eller utländskt företag "vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna". Avsikten med denna rätt att förvärva aktier i bolag med bankfrämjande eller allmännyttigt ändamål är att bereda banken möjlighet att åta sig viktiga uppgifter, som kan vara fördelaktiga såväl för bankverksamheten som för samhället och vilkas fullgörande lämpligen kan ske genom förvärv av aktier. Som exempel nämns i förarbetena affärsbankernas medverkan vid tillkomsten av vissa kreditinrättningar med delvis allmännyttig inriktning. Vidare framhålls att det för svenska näringslivet kan vara av betydelse om svenska banker tillåts delta i bildandet av utländska bankföretag ägnade att stödja vår utrikeshandel eller i övrigt främja svenska ekonomiska intressen. Enligt förarbetena kan begreppet "utländskt bankföretag" tolkas jämförelsevis fritt. Från såväl näringslivets som det allmännas synpunkt framstår det som önskvärt att svenska banker engagerar sig i internationella finansierings- och utvecklingsinstitut med kanske en annan struktur än den som i allmänhet är utmärkande för svenska banker.

Till skillnad från bankaktiebolag har sparbanker och centrala föreningsbanker inte rätt att förvärva aktier i annat bankaktiebolag än sådant som tillgodoser för resp. bankgrupp gemensamma intressen, nämligen Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank. Inte heller har sparbanker och centrala föreningsbanker rätt att förvärva aktier eller andelar i utländska företag.

Gällande tillståndspraxis

Av regeringens tillståndspraxis framgår inte klart vad som skall förstås med "företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna". Det torde dock stå klart att man inte tolkar detta rekvisit så snävt som avsikten var vid undantagsbestämmelsens tillkomst. Denna på senare tid mindre restriktiva tillståndsprövning visar sig i att bankerna numera är engagerade i ett stort antal företag med ett flertal typer av verksamheter. Dessa har i flera fall endast ett uttunnat samband med bankens egentliga verksamhet. Vissa allmänna principer och riktlinjer har dock uppställts för tillståndsprövningen.

Som huvudregel gäller för det första att en bank inte utanför banken får driva sådan verksamhet som inte kan drivas inom banken. Härigenom söker man alltså även för ett organisationsföretag till bank upprätthålla de skydds-

regler i banklagarna som beskriver vad en bank får ägna sig åt. Dessa har som tidigare nämnts tillkommit för att i insättarnas intresse minimera riskerna i bankverksamheten genom att förhindra en bank att ta företagarrisker. Det bör i princip inte förekomma att bankerna genom företag, för vilka de har ett ansvar, tar större risker än de har rätt att ta inom banken.

Som en annan princip gällde tidigare att vissa verksamhetsgrenar som anses utgöra central eller egentlig bankverksamhet inte fick flyttas ut och bedrivas utanför banken. Principen kom bl. a. till uttryck i ett motivuttalande i Näringsutskottets betänkande 1979/80:23. I prop. 1986/87:148, som låg till grund för den lagändring enligt vilken banks fondkommissionsrörelse undantogs från nämnda princip, behandlades också frågan om banks rätt att förlägga viss annan verksamhet i dotterbolag. Föredragande statsrådet bedömde att principen om verksamhetsfördelning mellan en bank och dess dotterbolag inte längre borde upprätthållas och anförde som skäl härför bl. a. följande.

> Principen om fördelning av verksamheter mellan en bank och dess finansbolag bygger delvis på ett uttalande av näringsutskottet i betänkandet 1979/80:23. Kreditmarknaden, och framför allt finansbolagsverksamheten, har därefter genomgått stora förändringar. Principen fyller därför inte längre samma funktion som tidigare. Förbudet för en bank att flytta ut vissa verksamheter till ett av banken ägt finansbolag har medfört en snedvridning i konkurrensen mellan dessa bolag och övriga finans- och finansieringsbolag. Vidare kan detta förbud skapa problem i samband med bildandet av nya finansiella koncerner. Jag anser därför att principen om verksamhetsfördelning mellan en bank och dess dotterbolag i detta avseende inte längre bör upprätthållas. Någon risk att en bank därmed i alltför stor omfattning kommer att flytta ut sin verksamhet i olika bolag, anser jag inte föreligga. Bankerna har själva ett intresse av att i banken kunna lämna allmänheten ett brett utbud av tjänster. En alltför stark uppsplittring av bankverksamheten försvagar också bankens ställning och kan skada dess internationella anseende. Ett slopande av principen innebär inte heller att en bank därmed kan kringgå banklagstiftningen, eftersom principen att en banks dotterbolag endast får driva sådan verksamhet som är tillåten för banken själv alltjämt bör gälla.

I betänkandet 1986/87:36 anslöt sig Näringsutskottet i samband med behandlingen av 11 § FiL till föredragande statsrådets uttalande. Utskottets tidigare motivuttalande skall således inte längre gälla.

Vid tillståndsprövningen har oftast krävts att banken kan påvisa ett rationellt skäl för att förlägga viss verksamhet i dotterföretag eller delägt företag. Sådana skäl kan bestå i att banken når organisatoriska fördelar av att viss verksamhet drivs i sidoföretag. Banken får härigenom rationellare arbetsformer och gör därmed kostnadsbesparingar. Det kan även underlätta ansvars- och kostnadsfördelningen för banken. Effektivitetsvinster kan således uppstå för banken, vilket i förlängningen även får anses vara till nytta för det allmänna. När det gäller finansbolag har särskilda skäl ansetts föreligga i sådana fall där produktsortimentet i bolaget kräver masshantering och specialistkunnande.

Avvikelse från principen att banken i dotterbolag inte får driva annan verksamhet än sådan som är tillåten i banken har skett i ett antal fall, bl. a. vad gäller factoring och leasing. Dessa avvikelser har vuxit fram i praxis i det att leasing och köp av fordringar och kontrakt i det bankägda finansbolaget inte har ansetts innebära skäl för anmälan till regeringen för omprövning av de tillstånd på vilka bankerna grundar sina innehav av aktier i olika finansbolag. Konkurrensen – inte minst i den internationella finansieringsverksamheten – har medfört att avvikelserna ansetts böra bli accepterade. Regeringen torde även i sin tillståndsgivning under senare hälften av 1970-talet ha accepterat denna praxis.

Riktlinjer för de bankägda finansbolagens verksamhet har utfärdats av bankinspektionen i cirkulärskrivelsen 1980:20. Dessa riktlinjer följer i princip de särskilda skyddsreglerna i banklagstiftningen vad avser dels principen att banken i dotterföretag inte skall bedriva verksamhet som är förbjuden enligt banklagstiftningen och dels den numera överspelade principen för verksamhetsfördelningen mellan banken och dotterföretaget.

Cirkulärskrivelsen återges nedan såvitt den berör den ännu gällande principen.

> Beträffande i vilken utsträckning ett bankägt finansbolag skall få göra affärer som inte är tillåtna för ägarna, kommer praxis i fortsättningen att vila på uttalandet i näringsutskottets betänkande 1979/80:23 sid 15.
>
> Detta innebär, såvitt nu är i fråga, att angelägen produktutveckling skall få fortgå även i de bankägda finansbolagen, men att några större avvikelser från principen, att ett bankägt finansbolag inte skall få ägna sig åt annan verksamhet än banken själv får, inte kommer att tillåtas.
>
> För närvarande tillåts fakturaköp och leasing utan återköpsklausul gentemot leverantören, något som självklart bör vara tillåtet för de bankägda finansbolagen även i fortsättningen. Emellertid har bolagen önskat att även få bedriva leasing av fast egendom. Detta innebär en avvikelse från den nyssnämnda principen. Med hänsyn till förbudet för bank att generellt äga fast egendom anser inspektionen att leasing av fast egendom inte är tillåten för de bankägda finansbolagen.
>
> För bank gäller att den inte får vid avtal om kredit eller eljest i sin rörelse förbehålla sig andel i vinst på affär, som banken själv inte har rätt att avsluta. Motsvarande inskränkning måste tillämpas av de bankägda finansbolagen. Annars skulle utrymme skapas för finansbolagen att ägna sig åt affärer som banken inte har rätt att göra.
>
> Inspektionen utgår från att, i den mån något bankägt finansbolag önskar i sitt produktsortiment ta in någon produkt som kan tänkas innebära avvikelse från vad som är tillåtet för en bank, bolaget samråder med inspektionen innan produkten marknadsförs. Som grund för samrådet bör ligga en dokumenterad presentation av produkten. Inspektionen är beredd att diskutera sådan avvikelse med det enskilda finansbolaget eller med samtliga bankägda finansbolag.
>
> För de bankägda finansbolagen gäller att ägarna innehar aktier i respektive bolag på grund av särskilt tillstånd av regeringen. Med hänsyn härtill skall bolaget innan det självt eller genom dotterföretag förvärvar aktier eller andelar i juridisk person inom eller utom landet anmäla sådant förvärv till inspektionen samt ange i vilken utsträckning det påverkar verksamheten.

Utöver dessa riktlinjer har regeringen, för att få garantier att bankerna i sina hel- eller delägda bolag driver en sund verksamhet som överensstämmer med bankens egen verksamhet, uppställt vissa villkor i samband med prövningen av aktieförvärven. Detta gäller främst vid aktieförvärv i allmänna aktiebolag men i vissa fall också vid aktieförvärv i finansbolag.

Ett vanligt villkor är att banken skall lämna bankinspektionen upplysningar om det bolag som avses med aktieförvärvet och bereda inspektionen direkt insyn i bolagets verksamhet. Vidare ställs i vissa fall som villkor att om det bolag, som avses med bankens aktieförvärv, i sin tur skall förvärva aktie i ett annat bolag, skall dessa senare förvärv förhandsanmälas hos bankinspektionen. Inspektionen kan då pröva om den planerade verksamheten i detta senare bolag bör föranleda inspektionen att hos regeringen aktualisera en omprövning av bankens tillstånd att inneha aktier i det förra bolaget. I vissa fall kan som villkor uppställas förbud för det bolag i vilket en bank eller bankägt bolag avser att förvärva aktier att bedriva någon del av sin verksamhet i dotter- eller intressebolag.

Som andra villkor har uppställts krav på att styrelsen i det bolag som avses med aktieförvärvet skall ha en särskild sammansättning och att ändringar i bolagets ägarstruktur eller bolagsordning skall anmälas till bankinspektionen.

Av bankinspektionens yttrande över en framställning från länssparbanken i Göteborg, om tillstånd att förvärva aktier i ett blivande aktiebolag för bedrivande av värdetransport- och bevakningsrörelse, framgår flera av de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att få tillstånd. Hade det av ansökan eller av det planerade bolagets bolagsordning inte kunnat utläsas att dessa förutsättningar varit uppfyllda, hade regeringen troligtvis varit tvungen att föreskriva ett stort antal villkor för tillståndet. I förevarande fall ansåg regeringen sig nödgad att uppställa villkor endast om insyn och uppgiftslämnande. Sparbanken avsåg att teckna samtliga aktier i bolaget. Inspektionen avgav följande yttrande.

> Som framgår av ansökan finns för närvarande inom länssparbankens verksamhetsområde ett bevakningsföretag – AB Securitas – som har kapacitet att tillgodose bankens behov av bevaknings- och värdetransporttjänster. Banken anlitar detta företag. Av ekonomiska skäl har banken emellertid funnit det motiverat att bevaknings- och värdetransporterna i fortsättningen utförs i egen regi och lämpligen genom ett bolag, som står banken nära.
>
> Bankinspektionen har under hand informerat sig närmare om bankens planer i förevarande hänseende. Det har därvid från bankens sida framhållits att bankens utgifter för anlitande av det nuvarande bevakningsföretaget är mycket höga och att stora besparingar skulle kunna göras genom att banken svarade för ifrågavarande service. Inspektionen har vidare inhämtat att – vilket också framgår av bolagsordningen – banken genom sitt planerade dotterbolag icke avser att ansvara för annat än transporter av bankers och bankers kunders värdesaker till eller från banken eller lokal som står under bankens besittning. Möjlighet skall också finnas för bolaget att för andra bankers räkning åtaga sig bevakningsuppdrag inom sparbankens verksamhetsområde. Banken

kommer sålunda att begränsa sin bevakningsverksamhet till verksamhet som har samband med bankrörelse. Värdetransport- och bevakningsuppdrag, som inte omfattas av denna, får sålunda utföras av ett från banken fristående företag.

En förutsättning för att banken skall medges tillstånd till ifrågavarande aktieförvärv bör vara att det planerade dotterbolaget inte bedriver annan verksamhet än som banken själv skulle kunna ha bedrivit. Detta följer av en sedan länge av inspektionen tillämpad och av statsmakterna godtagen praxis. De nu avsedda bevakningsuppdragen skulle i och för sig ha kunnat utföras direkt av banken som ett led i utövandet av dess verksamhet. Den av banken tillämpade formen för utförande av ifrågavarande service står därför i allt väsentligt i överensstämmelse med nämnda praxis. Enligt inspektionens uppfattning kan det planerade bolagets ändamål anses gagneligt för bankväsendet. Den i 24 § fjärde stycket sparbankslagen angivna förutsättningen för tillstånd till aktieförvärvet får härigenom anses föreligga. Inspektionen vill mot bakgrund av vad inspektionen nu anfört och med beaktande av de skäl banken angivit i sin ansökan inte motsätta sig bifall till denna.

En viktig fråga vid tillståndsprövningen är *under vilka ägarförhållanden* bank eller bankägt bolag får engagera sig i andra företag. När det gäller en banks förvärv av aktier i finansbolag har denna fråga aldrig ställts på sin spets, eftersom de bolag i vilka banken avsett att förvärva aktier undantagslöst ägts av en bank eller flera banker tillsammans. Eftersom ett allmänt aktiebolag som driver finansieringsverksamhet automatiskt blir ett finansbolag, om en bank är delägare i bolaget, och detta finansbolag smittas av banklagens bestämmelser även om banken är minoritetsägare, har det kanske inte funnits anledning för andra att söka sig en bank som samarbetspartner. Vad som nu sagts gäller således finansbolag i vilka bank har ett direkt engagemang och som driver en bred verksamhet. Förhållandet torde vara något annorlunda beträffande ett bankägt finansbolags engagemang i ett annat finansbolag.

Om t. ex. en företagare själv önskar bilda ett finansbolag för att få del av de vinster som ligger i att finansiera avsättningen av sitt företags produkter, kan det finnas flera skäl att tillsammans med en bank eller ett bankägt finansbolag bilda ett finansbolag med inriktning på exempelvis factoring- och leasingverksamheter. Detta finansbolag kan då dra nytta av bankens eller det bankägda finansbolagets kunnande och erfarenheter på det finansiella området, affärskontakter och goodwill.

Frågan om ett bankägt finansbolag skall få äga endast en minoritetspost i ett sådan nybildat finansbolag har prövats av bankinspektionen beträffande FinansSkandic AB:s medverkan i Ahlsell Finans AB. Efter vissa diskussioner med bankinspektionen kom bolagen bl. a. överens om att FinansSkandic AB skulle äga hälften av aktierna i bolaget men ha röstmajoritet samt utse ordförande i en styrelse på fyra ledamöter, dvs. ha ett i och för sig bestämmande inflytande över bolaget. Vidare angav ändamålsparagrafen i bolagsordningen inte annan verksamhet än FinansSkandics egen.

Bankinspektionens prövning i detta ärende avsåg om den planerade verksamheten borde föranleda inspektionen att hos regeringen aktualisera

en omprövning av det tillstånd enligt vilket S-E-Banken innehar aktierna i FinansSkandic AB. Efter att ha konstaterat de ovan nämnda ägarförhållandena anförde inspektionen följande.

> Inspektionen fäster också avseende vid att Ahlsell AB, som är ett välrenommerat börsföretag, i konsortialavtalet noterat att Ahlsell Finans AB såsom varande till hälften ägt av ett bankägt finansbolag måste begränsa sin verksamhet till vad som enligt regeringens och inspektionens praxis anses gagneligt för bankväsendet eller det allmänna. Vidare noterar inspektionen att verksamheten enligt bolagsordningen skall bedrivas i det planerade bolaget och ej i dotter- eller intressebolag. Hembudsskyldighet föreligger för aktieägarna.
>
> Med hänsyn till det ovan upptagna och innehållet i övrigt i bolagsordningen och konsortialavtalet har inspektionen inte någon erinran mot att banken genom sitt dotterbolag FinansSkandic AB tillsammans med Ahlsell AB äger Ahlsell Finans AB. Bolagsordningen kommer sålunda så snart bolaget juridiskt bildats att formellt godkännas enligt sin lydelse. Upplåningsrätten kommer vidare att beräknas för Ahlsell Finans AB för sig och bolaget kommer att införas under ett eget nummer i den särskilda förteckningen under serien för bankägda finansbolag. Inspektionen noterar med tillfredsställelse att detta enligt banken inte innebär att FinansSkandic AB inte kommer att i sin årsredovisning konsolidera Ahlsell Finans AB.
>
> Inspektionen kommer alltså inte att aktualisera någon omprövning av bankens tillstånd att inneha aktierna i FinansSkandic AB.

Bankinspektionen fann således att det bankägda finansbolaget skulle ha det bestämmande inflytandet över det nybildade finansbolaget och prövade även den andre ägaren som en lämplig samarbetspartner till ett bankägt finansbolag.

När det gäller bankernas eller de bankägda finansbolagens engagemang i andra bolag som är allmänna aktiebolag ägs sådana bolag som huvudregel i sin helhet av en bank. För förvärv av aktier i dylika bolag har i tillståndspraxis uppställts ett flertal villkor. I de fall bank endast har ett minoritetsintresse i ett allmänt aktiebolag villkoras tillståndet att förvärva aktier i än större utsträckning. I sådana fall brukar sålunda uppställas villkor av innebörd att bolagets verksamhet i allt väsentligt skall gälla bankens och övriga delägares egna behov och att banken skall vara skyldig att lämna bankinspektionen de uppgifter inspektionen finner erforderliga för kännedom om förhållanden av betydelse för bankens säkerhet och för en sund utveckling av dess rörelse.

En sammanställning av bankernas engagemang i dotterbolag och intressebolag per den 1 januari 1988 återfinns i bilaga 5.

Kommitténs ställningstagande

Inledningsvis slår kommittén fast att det även fortsättningsvis bör krävas tillstånd för bank att förvärva aktier och andelar i andra företag om förvärvet innebär ett kapitaltillskott eller en ändring av ägarförhållandena i företaget. Detta innebär att aktieförvärv på grund av en fondemission enligt

kommitténs mening inte längre bör kräva tillstånd. För bankaktiebolagen utgörs de företag i vilka förvärv kan ske av annat bankaktiebolag, utländskt bankföretag samt svenskt eller utländskt företag med särskilt ändamål.

Som ovan nämnts har sparbanker och centrala föreningsbanker endast rätt att förvärva aktier – och detta utan särskilt tillstånd – i Sparbankernas Bank resp. Föreningsbankernas Bank samt, efter tillstånd, i svenska företag med särskilt ändamål. Kommittén ifrågasätter om det i lag bör råda skillnad mellan de olika bankinstitutgruppernas möjligheter att förvärva aktier och andelar.

Sparbank och föreningsbank saknar idag möjlighet att etablera sig i någon form i utlandet. De för rörelserna gemensamma affärsbankerna Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank har denna möjlighet, vilken båda bankerna också utnyttjat.

En genomgång av förarbeten och litteratur ger inget direkt svar på frågan varför sparbanker och föreningsbanker saknar möjlighet att förvärva aktier i utländska företag. Det är emellertid sannolikt att skälen är historiska. De syften som ursprungligen bar upp de båda rörelserna var sådana att det mer eller mindre var uteslutet att engagemang i utländska företag kunde gagna verksamheten. Fram till år 1969, då den samordnade lagstiftningen infördes, är det därför inte svårt att förstå att denna skillnad mellan affärsbankerna å ena sidan och sparbankerna och föreningsbankerna å andra sidan upprätthölls. Emellertid finns inte heller i förarbetena till 1968 års samordnade banklagstiftning något nämnt om skälen till denna skillnad. Inte heller syns det ha varit aktuellt att vidta några förändringar för dessa banker i detta hänseende. En orsak kan ha varit den bestämmelse för sparbankerna som anger att sparbanks rörelse skall avse företrädesvis sparbankens verksamhetsområde.

Syftet med den samordnade banklagstiftningen var bl. a. att genom undanröjande av skillnaderna i de olika banklagarnas rörelsekapitel möjliggöra för de olika bankgrupperna att på lika villkor konkurrera med varandra. För sparbankernas och föreningsbankernas del innebar detta en satsning på de områden där affärsbankerna tidigare dominerat helt, främst företagsfinansieringen. Sparbankernas och föreningsbankernas verksamhet har också under senare år kommit att likna affärsbankernas, även om de sistnämnda alltjämt har en starkare ställning på företagssidan.

I och med att näringslivet och nu på senare tid även bankverksamheten alltmer internationaliserats har spar- och föreningsbankernas behov av att kunna medverka till finansiella lösningar som inbegriper krediter i utländska valutor ökat. Som exempel kan nämnas att flera av dessa banker har valutahandelstillstånd. Inom sparbanksrörelsen finns redan större sparbanker och genom omfattande fusioner har bildats sparbanker som till storlek väl kan mätas med en medelstor affärsbank. För föreningsbankerna är behovet av att få etablera sig i utlandet idag inte stort. Ingen av de regionala föreningsbankerna har en sådan storlek att en etablering i utlandet ter sig meningsfull. Möjligheten att utnyttja Föreningsbankernas Bank för detta ändamål är således för närvarande tillräcklig. Emellertid är

det inte osannolikt att föreningsbanksrörelsen inom en inte alltför avlägsen framtid organiserar sig på så sätt att en central föreningsbank för hela riket upprättas. En sådan föreningsbank saknar enligt den nuvarande ordningen möjlighet att etablera sig i utlandet. Enligt kommitténs mening bör utgångspunkten vara att de olika banklagarna skall så långt det är möjligt lämna utrymme för konkurrens mellan de olika bankgrupperna på lika villkor. Det framstår numera mot bakgrund av bankvärldens ökade internationalisering som angeläget att försöka undanröja den skillnad som, såvitt gäller möjligheten att etablera sig utomlands, alltjämt finns i bankrörelselagen. Häremot kan naturligtvis invändas att åtskilliga av de enheter som ingår i sparbanksgruppen och i föreningsbanksrörelsen är mycket små och att en utlandsetablering för dessa framstår som helt orealistisk. De har ju dessutom möjlighet att genom Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank ge sina kunder den utlandsservice som efterfrågas. Samtidigt kan emellertid vissa av de större enheterna inom de båda bankgrupperna komma att få ett behov av att själva kunna ge service på utlandssidan. Därtill kommer att det för de spar- och föreningsbanker som önskar etablera sig utomlands skall krävas att bankinspektionen lämnat tillstånd till etableringen. Det finns således en möjlighet att bevaka att endast större spar- och föreningsbanker kommer att etablera sig utomlands.

Kommittén finner inte skäl att i lag förbjuda spar- och föreningsbanker att förvärva aktier i bankaktiebolag, svenskt eller utländskt. I förslaget görs således ingen skillnad mellan de olika bankinstitutgruppernas möjlighet att förvärva aktier eller andelar. För sparbanks och central föreningsbanks förvärv av aktier i Sparbankernas Bank resp. Föreningsbankernas Bank bör dock i likhet med gällande lag inte krävas tillstånd.

Som kommittén ovan slagit fast bör som huvudregel alltjämt krävas tillstånd för bank att förvärva aktier och andelar. I gällande banklagstiftning har som prövningskriterium intagits att förvärv av aktier får ske endast i sådana företag, vilkas ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Denna bestämmelse togs in i banklagen år 1933 på förslag av 1924 års bankkommitté och har senare även kommit att gälla sparbanker och centrala föreningsbanker. Förarbetena till denna bestämmelse kan knappast vara vägledande för hur tillståndsprövningen i dag bör företas. Bankverksamheten har sedan nämnda tidpunkt avsevärt förändrats. Bankernas dotterföretagsverksamhet har numera nått en betydande omfattning med flera olika typer av verksamheter. Det nuvarande "nyttorekvisitet" har även visat sig vara svårt att tillämpa. Detta rekvisit förutsätter att bankens egna intressen för en organisationsförändring skall vägas mot de allmänna intressen som talar emot en sådan förändring. En sådan avvägning har visat sig svår att göra. Av tillståndspraxis kan även framläsas att det ibland ställs krav på banken att den inför tillståndsmyndigheten skall visa att den föreslagna organisationsförändringen är välmotiverad och "nyttig".

Det kan ifrågasättas om tillståndsmyndigheten över huvud taget bör överpröva bankens egen företagsekonomiska bedömning för en organisa-

tionsförändring. Med ett "nyttorekvisit" har även följt vissa bevisbördeproblem, vilka från bankhåll uppfattats som besvärande. Tiden syns därför mogen att finna ett nytt prövningskriterium, som är mer neutralt utformat än nyttorekvisitet.

Kommittén 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.* Några klara och entydiga regler om hur tillståndsprövningen skall ske kan och bör inte ges. Nedan anges dock vissa riktlinjer som enligt kommitténs mening bör vara vägledande vid tillståndsprövningen.

För att inte insättarnas intressen skall äventyras har bankerna givits ett begränsat verksamhetsområde och den tillåtna verksamheten skall bedrivas enligt vissa skyddsregler. En av förutsättningarna för att en bank skall medges rätt att förvärva aktier eller andelar i ett företag bör därför enligt kommitténs mening alltjämt vara att detta företag skall driva en verksamhet som också banken själv får driva. Verksamheten bör således vara av sådan art att den omfattas av bankverksamhetsdefinitionen. Några undantag härifrån i annan omfattning än vad som anges nedan bör inte tillåtas. Detta bör komma till uttryck i lagtexten på det sättet att det bankägda företagets verksamhet skall utgöra eller ha en nära anknytning till det bankverksamhetsbegrepp som kommittén föreslår, dvs. i förhållande till banken vara ett organisationsföretag. I t. ex. utländska bankföretags verksamhet kan ingå sådan verksamhet som svensk bank enligt vår banklagstiftning är förbjuden att driva och ett bankägt kreditmarknadsbolag (nuvarande finansbolag och kreditaktiebolag) kommer enligt kommitténs förslag att i begränsad omfattning få ägna sig åt sådan riskbetonad verksamhet som inte står bankerna till buds. Detta bör dock inte hindra att det utländska bankföretagets och det bankägda kreditmarknadsbolagets totala verksamhet får anses ha en nära anknytning till bankverksamhet. Organisationsföretagets och dess dotterföretags verksamhet bör inte heller efter bankens aktieförvärv få utvecklas i en riktning som strider mot denna princip. All den verksamhet som drivs inom en bankkoncern skall således i princip rymmas inom det föreslagna bankverksamhetsbegreppet. När det gäller förvärv av aktier i icke finansiella organisationsföretag är det särskilt viktigt att bedöma företagets verksamhet så att denna inte ligger utanför ramen för tillåten bankverksamhet.

Eftersom en bank för sin verksamhet är beroende av att allmänheten hyser förtroende för banken, åtar sig bankerna oftast det fulla ansvaret för verksamheter som läggs ut i organisationsföretag. Bankerna anser sig således inte enbart tvungna att svara för verksamheten med sitt aktie- eller andelskapital utan påtar sig ett vidare ansvar – ett moraliskt ansvar – genom att svara för organisationsföretagets samtliga förpliktelser. En förutsättning för att en bank ska medges att förvärva organisationsaktier/andelar bör därför vara att garantier skapas för att organisationsföretagets verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att de på banken ställda kraven på soliditet och likviditet inte äventyras.

Tillståndsprövningen vid banks förvärv av aktier eller andelar i organisationsföretaget skall således ge vid handen att företaget avser att driva en verksamhet som banken själv får driva och att verksamheten kan förväntas bli driven på ett sådant sätt att banken kan ta det fulla ansvaret för företagets förbindelser. Brister någon av dessa förutsättningar får hinder från allmän synpunkt anses föreligga för förvärvet.

För att få de garantier som ovan nämnts bör bl. a. förutsättas att bank – en eller flera tillsammans – eller det bankägda kreditmarknadsbolaget som huvudregel har det bestämmande inflytandet över företaget. Därmed ges bank eller bankägt kreditmarknadsbolag möjlighet att styra företaget och dess verksamhet så att nämnda förutsättningar uppfylls. Bankinspektionen ges även möjlighet till en effektiv tillsyn av företaget. Övriga ägare till detta bör också prövas vara lämpliga samarbetspartners.

Avser bank att bilda ett kreditmarknadsbolag med en bred verksamhet, inbegripande bl. a. olika riskverksamheter, bör dock som huvudregel gälla att en eller flera banker tillsammans i sin helhet äger bolaget. Anledningen härtill är främst att verksamheten – riskverksamheten – i ett sådant bolag bör drivas med stor integritet, dvs skyddad från annan verksamhet. En eller flera banker tillsammans bör således helt självständigt kunna leda detta bolag utan hänsynstagande till annan samarbetspartner. Denne kan tänkas ha intressen som är oförenliga med dem som en bank får ha. Tillåts annan samarbetspartner än bank innebär detta i vart fall att samarbetspartnern får acceptera de begränsningsregler i fråga om kreditmarknadsbolagets riskaktiviteter som är tillkomna för banks medverkan i dessa bolag.

Vad som ovan nämnts om ägarförhållandena bör gälla i normalfallen. Kommittén har emellertid på flera punkter skärpt reglerna för kreditmarknadsbolagen i förhållande till dem som nu återfinns i FiL. Bl.a. har krav på auktorisation införts liksom nya kapitaltäckningsregler. Mot denna bakgrund kan, om tungt vägande skäl föreligger, en bank eller bankägt kreditmarknadsbolag få tillstånd att förvärva en minoritetsandel i ett kreditmarknadsbolag. Alldeles särskilda förhållanden bör således gälla för att detta skall tillåtas. För det första bör på majoritetsägaren kunna ställas krav att denne tar samma seriösa ansvar för verksamheten som en bank förväntas ta. Vidare bör kreditmarknadsbolaget inte driva en bred verksamhet innehållande bl. a. olika riskverksamheter utan mer vara ett specialinstitut. Skäl kan också finnas att förbjuda ett kreditmarknadsbolag, ägt på detta sätt, att driva någon del av verksamheten i dotterbolag. Under alldeles särskilda förhållanden bör även kunna tillåtas att en bank förvärvar en minoritetspost i ett allmänt aktiebolag, som driver en för bank tillåten verksamhet. För sådana förvärv bör dock föreskrivas villkor av samma innebörd som enligt nuvarande praxis brukar uppställas för att tillstånd skall ges (jfr ovan).

Den tidigare tillståndsprövningen vad gäller banks aktieförvärv inriktades till stor del på att bank skulle hindras från att flytta ut verksamheter till organisationsföretag för att därmed undgå de regler som uppställts som skydd för insättarna i bank. Som princip har centrala skyddsvärda bankverksamheter således inte fått föras ut till ett mindre reglerat område än

bankområdet. Av skäl som ovan redovisats har denna princip inte längre ansetts böra upprätthållas. Till dessa skäl kommer att kommittén lämnar förslag på nya rörelseregler för bank samt för den finansiella verksamhet som drivs utanför banksektorn. Problemen med den nuvarande olikheten i regleringen för bank och finansbolag kommer i stort sett att försvinna. Bank skall t. ex. i kreditmarknadsbolag enligt i lag reglerade former få ägna sig åt mer riskbetonad verksamhet. Samtidigt blir kreditmarknadsbolagens verksamhetsområde snävare och omfattar enbart finansieringsverksamhet och annan därmed sammanhängande verksamhet. Vad gäller banks förvärv av aktier i finansiella institut, dvs. kreditmarknadsbolag, fondkommissionsbolag och fondhandlarbolag torde något behov av särskilda villkor i samband med tillståndet, vilka t. ex. anger verksamhetsramen i ett bankägt kreditmarknadsbolag, inte längre behövas. Inte heller torde det krävas att bankinspektionen utfärdar särskilda riktlinjer för just de bankägda bolagens verksamhet.

Flera skäl talar emellertid för att bankens verksamhet inte skall få splittras upp i alltför många organisationsföretag. Redan av den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen framgår att en bank skall erbjuda allmänheten ett brett utbud av finansiella tjänster. Vidare kan räkningsinlåningen och valutabanksfunktionen av naturliga skäl inte flyttas ut i ett särskilt bolag. De skyddsintressen, som utgör grunden för bankernas speciella och delvis konkurrensskyddade ställning, talar för att deras organisation bör vara enhetlig och överskådlig för såväl kunderna som myndigheterna. De samhällsekonomiska effektivitetsskäl, som talar för ett brett utbud av tjänster hos bankerna – t. ex. att kundernas verksamhet underlättas om de hos samma kreditinstitut får tillgång till en kombination av finansieringsformer och andra finansiella tjänster – förlorar i styrka om bankens verksamhet splittras på ett flertal enheter i koncernen. En alltför stark uppsplittring av bankverksamheten kan också skada den enskilda bankens och bankväsendets internationella anseende. Vidare bör eftersträvas att man behåller en lämplig struktur på bankväsendet i stort såväl storleks- som antalsmässigt.

Enligt banklagstiftningen ligger det yttersta ansvaret för bankens förvaltning hos den centrala bankstyrelsen, även om verksamheten faktiskt styrs genom delegerade beslut. Verkställande direktören i en bank är således inte som enligt ABL att uppfatta som ett självständigt bolagsorgan. Av denna anledning måste styrelsen granska besluten och hålla uppsikt över verksamheten. För att denna granskning och kontroll skall vara meningsfull krävs att styrelsen intar en stark ställning gentemot dem som fattat besluten och inte känner sig uppbunden av dessa beslut. Detta krav på en inre kontroll i banken upprätthålls genom olika bestämmelser i banklagstiftningen av vilka den s. k. femtalsregeln är den viktigaste. Femtalsregeln innebär att av styrelseledamöterna får högst en för varje påbörjat femtal vara befattningshavare i banken.

Den inre kontrollen bör bestå och en uppdelning av en banks verksamhet i olika bolag får inte innebära att koncernledningens inflytande och ansvar minskar.

Med hänsyn till den ställning bankerna har på kreditmarknaden har det även ansetts vara av särskilt intresse för samhället att få insyn i och inflytande över bankernas verksamhet. Detta har åstadkommits bl. a. genom bankinspektionens tillsynsverksamhet, som nu föreslås bli utvidgad till att omfatta hela bankkoncernen. I syfte att förbättra samhällets möjligheter till insyn i och inflytande över beslutsfattandet i bankaktiebolagen infördes år 1971 bestämmelser i banklagen som innebär möjlighet för det allmänna att tillsätta representanter i styrelserna för dessa banker. Efter hand som bankerna förändrat sin organisation och bankernas styrelser delegerat betydande delar av sin beslutanderätt, har systemet med samhällsrepresentanter breddats och fördjupats. År 1976 tillkom även lagen om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag. Sedan år 1985 krävs dessutom att val av styrelseordförande i bank underställs regeringen för godkännande (7 kap. 11 § BAL).

Även om bankerna inte genom kommitténs förslag får en fullständig organisationsfrihet ges likväl stor möjlighet att skilja ut viss verksamhet och driva denna i hel- eller delägda bolag. Syftet med de ovan beskrivna bestämmelserna bör då få genomslag även på det bankägda bolaget. För att upprätthålla den inre kontrollen i banken/bankkoncernen bör t. ex. ett bankägt dotterbolags styrelse inte enbart bestå av den verkställande ledningen eller andra tjänstemän i banken. Systemet med samhällsrepresentanter bör även, efter beslut av regeringen, kunna breddas till att omfatta vissa av banks större och mer betydelsefulla dotterbolag.

Vad gäller förvärv av aktier i utländska bankföretag eller andra utländska företag bör gälla, att syftet med förvärven till stor del skall vara att stödja svensk utrikeshandel eller i övrigt främja svenska ekonomiska intressen. Vidare bör en svensk bank inte få förvärva alltför små participationer i utländska företag. Förvärvet bör vara så stort att den svenska banken kan utöva inflytande i företaget och att bankinspektionen ges en viss insyn i detta. Förvärvet och engagemanget i övrigt bör vidare vara av sådan omfattning att förutsättningar skapas att påtagligt förbättra ett positivt samarbete med det utländska företaget. Vid bedömningen huruvida förutsättningar för etablering utomlands föreligger bör bankinspektionen regelmässigt samråda med riksbanken.

I fråga om etableringar på den svenska marknaden anser kommittén att bankens egen företagsekonomiska bedömning, att organisationsförändringen av effektivitets- eller andra skäl gynnar banken i allmänhet, bör godtas. Bankernas särställning i samhället medför emellertid som ovan framgår att bankerna inte bör ges en fullständig organisationsfrihet. Andra hänsyn av samhällsekonomisk natur eller för bankväsendet i dess helhet av mer övergripande karaktär bör tas när det gäller att avgöra om bank skall få förvärva organisationsaktier. Utgångspunkten för regeringens eller bankinspektionens prövning bör således vara att aktieförvärvet skall tillåtas, om hinder inte möter från allmän synpunkt.

Principiellt bör ett tillstånd avse förvärv som sker i samband med nyemissioner som redan är beslutade. I tillståndet bör fastställas till vilket högsta

sammanlagda belopp som förvärv får ske och tillståndet bör strikt anknytas till ett bestämt emissionstillfälle. En stram praxis är motiverad av att det i dessa fall rör sig om rena kapitaltillskott som alltid bör kunna förbindas med ett bestämt ändamål. Aktieförvärv på grund av en fondemission bör som ovan sagts över huvud taget inte kräva tillstånd, eftersom något kapitaltillskott eller någon ändring av ägarförhållandena inte sker på grund av aktieförvärvet.

En annan fråga är om beloppsgränserna i besluten bör utgå från aktiernas nominella belopp eller om det i stället skall vara emissionskurserna som skall vara utgångspunkten. Det är emissionskurserna som slutligt avgör vilket kapitalbelopp som förvärvet kommer att avse. Eftersom det är investeringens storlek som skall bedömas bör det faktiska beloppet, dvs. emissionskursen, vara utgångspunkten.

Motsvarande paragraf i gällande rätt reglerar inte enbart banks rätt att förvärva aktier och andelar utan även rätten att förvärva garantifondsbevis och förlagsbevis utgivna av de företag som nämns i paragrafen. Garantifondsbevis utges av de nuvarande kreditaktiebolagen och det kapital som på detta sätt knyts till bolagets garantifond utgör del av bolagets kapitalbas. Dessa garantifondsbevis är inte avsedda för den allmänna marknaden. Innehavare av garantifondsbevis, vilka bevis i allmänhet tecknas av kreditaktiebolagets ägare, har rätt till betalning först efter bolagets samtliga övriga borgenärer. Garantifonden är i kreditaktiebolagens bolagsordningar maximerad och ställd i relation till bolagets aktiekapital. De av finansbolagen utgivna garantifondsförbindelserna, vilka även brukar benämnas garantifondsbevis, är inte heller avsedda för den allmänna marknaden. Det är här fråga om tillskott av kapital från aktieägare eller från bank eller annan som bankinspektionen godkänt. Garantifonden får intill ett belopp motsvarande fem gånger finansbolagets aktiekapital likställas med eget kapital. Förlagsbevis är i vedertagen mening för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar som utgivits i tryckt eller graverat skick i ett större antal och som medför rätt till betalning först efter utfärdarens övriga borgenärer. Såväl garantifondsbevisen som garantifondsförbindelserna intar således en mellanställning mellan aktier och förlagsbevis. Detta gäller även för de garantifondsbevis som sparbank och föreningsbank skall kunna utfärda enligt vad kommittén föreslår i avsnitt 7.3.4. Dessa garantifondsbevis är emellertid avsedda för den allmänna marknaden.

När bankerna år 1979 gavs en generell rätt att förvärva förlagsbevis utgick vissa av de i bankernas rörelsekapitel upptagna reglerna om rätt för bank att i särskilda fall förvärva förlagsbevis. Som nämnts i avsnitt 7.2.3.6.3 kvarstår dock alltjämt en begränsning i banks rätt att fritt förvärva sådana bevis genom att det enligt 2 kap. 6 § BRL krävs tillstånd för förvärv av förlagsbevis, om beviset utfärdats av ett organisationsföretag. Anledningen till detta tillståndskrav var att bank i viss utsträckning torde kunna ge de företag som nämns i paragrafen ett kapitaltillskott likaväl genom att förvärva förlagsbevis som genom att köpa aktier. Den praktiska betydelsen av ett tillståndskrav såvitt avser aktier skulle därför ibland gå förlorad genom att banken i

stället förvärvade förlagsbevis. Tillståndskravet gäller även garantifondsbevis.

Som framgått i avsnitt 7.2.3.6.3 anser kommittén att tillståndskravet för förvärv av förlagsbevis som utfärdats av organisationsföretag bör upprätthållas och utvidgas till att avse även förvärv av andra bevis om tillskott av riskkapital, som är avsedda för den allmänna marknaden. Även tillståndskravet för förvärv av garantifondsbevis bör upprätthållas. Att förvärva fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och andra bevis om tillskott av riskkapital som inte är avsedda för den allmänna marknaden bör, som också framgått i ovan nämnda avsnitt, alltjämt vara förbjudet för bankerna. Skall bank förvärva ett sådant bevis, utgivet av ett organisationsföretag bör således tillstånd krävas.

Som huvudregel bör gälla att det är bankinspektionen som skall lämna tillstånd till banks aktie- och andelsförvärv. Nöjer sig inte banken med inspektionens beslut, får banken överklaga beslutet till regeringen. Bankinspektionen bör emellertid ha en skyldighet att hänskjuta de ärenden som är av principiell betydelse eller i övrigt av synnerlig vikt till regeringen för prövning. Även fortsättningsvis bör således regeringen förbehållas avgörandet av viktigare sådana ärenden. I linje med de allmänna strävandena att decentralisera ärenden från regeringen bör emellertid bankinspektionen kunna pröva huvudparten av dessa tillståndsärenden. De ärenden som inte skall kunna prövas av inspektionen är t. ex. om syftet med förvärvet är att starta en för bankerna helt ny verksamhetsgren i ett organisationsföretag eller om aktieförvärvet innebär en större organisationsförändring av bankväsendet. När regeringen tagit ställning i sådana ärenden bör det emellertid inte möta hinder för inspektionen att pröva liknande ärenden. Denna ordning har förebilder i annan lagstiftning.

7.2.3.7.3 Förvärv av "emissionsaktier"

Enligt gällande lag får banker som medverkar vid emission av aktier på den allmänna marknaden förvärva aktier som ingår i emissionen. Denna aktieförvärvsrätt infördes år 1969 efter förslag av kreditinstitututredningen. Dessförinnan innebar förbudet mot aktieförvärv att bankerna inte kunde ta över aktier i fast räkning från ett emitterande företag i och för placeringar på den allmänna marknaden. Bankerna kunde alltså inte garantera aktieemissioner. De kunde endast åta sig att i kommission sälja de utbjudna aktierna för företagets räkning. Övertagandet i fast räkning för emittenten gjordes inte sällan av bankerna närstående företag. I syfte att förbättra näringslivets kapitalförsörjning och för att minska företagens kostnader för kapitalanskaffning bereddes bankerna möjlighet att garantera emission av aktier. Uttrycket "emission av aktier på den allmänna marknaden" avser några olika situationer, innefattande såväl utgivning av nya aktier eller teckningsrätter (primäremission) som en spridning av ett befintligt aktieinnehav i ett bolag (sekundäremission). Bankernas medverkan grundar sig därvid normalt på uppdrag från bolaget eller säljaren på samma sätt som för

fondkommissionärers medverkan i emissionsverksamhet. Denna medverkan beskrivs närmare i kommentaren till 5 kap. 4 § KML.

Liksom enligt gällande lag bör bankaktiebolagen ha rätt att driva emissionsverksamhet utan särskilt tillstånd, medan sparbank och central föreningsbank bör ha tillstånd av bankinspektionen för att få driva verksamheten. Anledning till tillståndskravet för sparbanker och centrala föreningsbanker är, att mindre banker inte generellt bör få ägna sig åt emissionsverksamhet. Visserligen borde då tillståndskravet inte gälla de stora sparbankerna men eftersom en sådan avgränsning skulle vara svår att göra, föreslår kommittén inte någon förändring härvidlag. Kommittén förutsätter emellertid att de stora sparbankerna regelmässigt får tillstånd till emissionsverksamhet.

Enligt gällande lag får banker endast under en begränsad tid (ett år) inneha förvärvade emissionsaktier. Denna begränsning av innehavet till ett år från förvärvet med viss möjlighet för bankinspektionen att medge förlängning infördes år 1968 för att förhindra bankerna att göra mer långsiktiga placeringar. Möjligheten att förlänga tidsfristen är numera större sedan rekvisitet för dispens från den 1 juli 1987 ändrats från "synnerliga skäl" till "särskilda skäl".

Lagändringen föranleddes av en av Svenska Bankföreningen den 8 maj 1984 gjord framställning till regeringen. Bankföreningen hemställde att reglerna för aktieförvärv i samband med emission skulle ändras så att bankaktiebolagen fick rätt att behålla sådana aktier under längre tid än ett år och anförde bl. a. följande.

> Utvecklingen på senare tid har visat att situationer kan uppkomma där den lagfästa längsta tidsfristen för aktieinnehavet, dvs. ett år, bedömts alltför kort. Visserligen kan dispens från tidsbegränsningen oftast erhållas i de situationer där banken saknat möjlighet att förutse att emissionen inte inom ettårsfristen kan placeras på marknaden. Problemet är emellertid att sådan dispens inte kan erhållas förrän mot slutet av tidsfristen, då hindret mot marknadsplaceringen har blivit uppenbart.
>
> I samband med – mer eller mindre påtvingade – rekonstruktioner av företag förutsätts ofta att nyemissioner företas. De emissionsbanker som engageras i rekonstruktionsarbetet känner med hänsyn bl. a. till konjunkturen oftast en stor osäkerhet i fråga om möjligheten att inom ett år från bankens förvärv av aktierna placera dessa på marknaden. Detta leder till att bankernas benägenhet att medverka vid vissa emissioner kan minska, vilket synes olyckligt inte minst från allmänna synpunkter. För att undanröja nämnda olägenheter bör enligt bankföreningen – framför en ändring av inriktingen av dispensinstitutet – i lagtext fastslås en längre innehavstid än den nuvarande längsta ettårsfristen. Det grundläggande kravet på att aktierna skall avyttras så snart det lämpligen kan ske skall självfallet kvarstå.

Bankföreningen ansåg att en lämplig tidsfrist för innehavet skulle vara tre år.

I prop. 1986/87:12 anförde föredragande statsrådet att han med hänsyn till kreditmarknadskommitténs arbete inte var beredd att göra mer in-

gripande förändringar i bestämmelserna men att det kunde finnas skäl att vidga bankinspektionens möjlighet att ge dispens för längre innehav än ett år. Detta kom således i lagen till uttryck genom att "synnerliga skäl" ersättes med "särskilda skäl".

I prop. 1968:143, som låg till grund för tillkomsten av ifrågavarande bestämmelse motiverades den restriktiva inställningen till innehavstiden av intresset att förhindra långsiktiga aktieplaceringar. Det anfördes att emissionsbanken i normalfallen fick ta konsekvenserna av en felbedömning när emissionsavtalet träffades.

Liksom bankinspektionen uttalade i sitt remissyttrande över bankföreningens framställning, anser kommittén med hänsyn till de grundläggande principerna som gäller om banks förvärv av aktier och risktagande, vilka uppställts för att värna om de skyddsintressen bank har att iaktta i sin verksamhet, att den föreskrivna tidsfristen inte generellt bör förlängas till tre år. En sådan förlängning skulle också, såsom riksbanksfullmäktige i sitt remissyttrande över bankföreningens framställning anförde, kunna leda till att de marknadsmässiga förutsättningarna för emissionen eftersätts. Risken är uppenbar att bankerna inte kommer att göra samma bedömning som för närvarande av dessa förutsättningar. Vad bankföreningen enligt sin framställning vill uppnå har enligt kommitténs mening tillräckligt tillgodosetts genom den vidgade dispensmöjligheten. Därtill kommer att bank enligt kommitténs förslag (jfr avsnitt 8.3.5.3) får möjlighet att överföra aktierna till ett kreditmarknadsbolag.

7.2.3.7.4 Förvärv för skyddande av fordran

Nuvarande regler

En bank får enligt 2 kap. 8 § BRL förvärva viss egendom för att skydda en fordran. Således får en bank med stöd av andra punkten i paragrafens första stycke förvärva exempelvis aktier, vilka pantsatts för fordran som blivit nödlidande eller som annars erbjuds banken till betalning av fordringen. I paragrafen ges också vissa närmare föreskrifter om bankens rätt att på angiven grund inneha aktier. Det rör sig här om redan emitterade aktier.

Syftet med undantaget i 2 kap. 8 § BRL från det principiella förbudet för banker att förvärva aktier är att möjliggöra för bankerna att på ett okomplicerat sätt skydda sina fordringar i obeståndssituationer.

Ändringsförslag

Svenska Bankföreningen har – med instämmande av PKbanken – hemställt att ifrågavarande regler kompletteras också med en rätt för banken att som betalning för fordran förvärva aktier som gäldenärsföretaget, om detta är aktiebolag, emitterar till banken eller lån med efterställd betalningsrätt (i fortsättningen kallade förlagsbevis) som bolaget utfärdar. En bank anses redan nu ha rätt att förvärva konvertibla skuldebrev och skuldebrev för-

enade med optionsrätt till nyteckning av aktier även om banken inte har rätt att utnyttja konverteringsrätten eller rätten att nyteckna. En bank bör dock enligt bankföreningen och PKbanken tillåtas att, som betalning för nödlidande fordran, förvärva dylika skuldebrev från bolaget med rätt att utnyttja konverteringsrätten eller rätten att nyteckna. Bankföreningen har som skäl för sin framställning anfört:

> När ett kundföretag råkar i svårigheter och rekonstruktion blir aktuell kan en bank för närvarande i huvudsak endast efterge upplupen ränta resp. skriva ned lånefordringarna. I båda fallen uppkommer en ren förlust för banken. En bank kan också ändra betalningsvillkoren för lånet. Syftet med dessa åtgärder är att till gagn för kundföretagets fortsatta verksamhet minska dess räntebörda och öka dess soliditet. Detsamma skulle kunna åstadkommas med den lagändring som nu föreslås samtidigt som banken får ett starkt incitament att verka för en framgångsrik rekonstruktion.
>
> De nya reglerna skulle i betydande grad underlätta rekonstruktioner av företag som hamnat i svårigheter, samtidigt som banken kunde tillförsäkras möjligheter att undgå en förlust för det fall rekonstruktionen blev framgångsrik. Genom en sådan åtgärd gynnas inte bara banken utan även det kredittagande bolaget och dess övriga borgenärer. Soliditeten i bolaget utsätts för mindre påfrestningar genom åtgärden. Denna typ av rekonstruktion av företag förekommer utomlands. På grund av den nuvarande lagstiftningen har svenska banker inte kunnat delta i sådana rekonstruktioner på samma sätt som utländska banker. Det är angeläget att lagstiftningen ändras så att denna brist undanröjs.
>
> För att bästa effekt av en dylik ordning skall uppnås bör från fall till fall avgöras vilka åtgärder som bör vidtas. I vissa fall kunde t. ex. förekomma att endast del av kreditfordran används för aktieförvärv eller dylikt i bolaget. I andra fall kunde det exempelvis vara lämpligast att banken förvärvar aktier för hela fordran för att härigenom få ett bestämmande inflytande i bolaget. I vissa fall kunde ett utbyte av kreditfordringen mot konvertibla skuldebrev med rätt att konvertera dessa till aktier eller mot förlagsbevis för vilka det kredittagande bolaget svarar vara ett bättre alternativ. En lagändring som erbjuder flera handlingsalternativ skulle underlätta den önskvärda rekonstruktionen.
>
> De nu föreslagna ändringarna av bestämmelserna i 2 kap. 8 § BRL bidrar till den liberalisering av bankernas möjligheter att agera marknadsmässigt som, enligt vad bankföreningen antar, kommer att bli en följd av kreditmarknadskommitténs arbete.
>
> Det ligger i sakens natur att ett dylikt innehav av aktier, konvertibla skuldebrev, teckningsoptioner eller förlagsbevis ter sig som en tämligen osäker placering; dess värde är ju helt beroende av att rekonstruktionen lyckas. Innehavet måste därför i kapitaltäckningshänseende betraktas som riskfyllt. Något kapitaltäckningsproblem uppkommer dock inte om banken behandlar ett dylikt förvärv som en kundförlust intill det belopp varmed den tidigare krediten ersatts med innehav av aktier eller andra nu nämnda värdepapper. Någon kapitaltäckning krävs i så fall inte för innehavet. Om lagstiftaren inte godtar ett sådant synsätt bör aktierna i kapitaltäckningshänseende behandlas på sedvanligt sätt, dvs. med den kapitaltäckning som följer av bestämmelserna härom i 2 kap. BRL. Därtill kommer att myndigheterna med stöd av 4 kap. 1 § tredje stycket

BRL får föreskriva hur innehavet skall redovisas. Någon särskild reglering med anledning av förslaget torde därutöver inte krävas i 4 kap. BRL. Vad där redan stadgas om redovisning av aktieinnehav m.m. torde kunna tillämpas på aktier och andra värdepapper som förvärvats med stöd av förslaget.

När det gäller aktier och andra värdepapper som förvärvats i den ordning som nu föreslagits förefaller det treåriga innehav som förutsatts i 2 kap. 8 § sjätte stycket BRL, alltför snävt. Treårsfristen bör således förlängas, förslagsvis till fem år med den nuvarande rätten för banken att efter tillstånd av bankinspektionen få ett längre innehav. Om en utökning av tidsfristen till fem år inte accepteras av lagstiftaren bör bankinspektionen genom en liberal dispenspraxis bidra till en väl fungerande ordning.

I detta sammanhang finns skäl att notera att Kedner-Roos i sin kommentar till 4 kap. 11 § ABL uttalar att styrelsen inte får medge kvittning av fordran mot förvärv av aktier i bolag då detta är insolvent. Som skäl anges att kvittning i sådant fall kan lända till nackdel för bolaget eller dess borgenärer. Eftersom ett utbyte av bankens fordran mot aktier på sikt kan förmodas förstärka bolagets soliditet och därmed dess ställning, vilket också kommer övriga borgenärer till del, är Kedner-Roos uttalande inte relevant på situationen.

En ändring bör göras också i paragrafens fjärde stycke. Där anges att bank som förvärvat aktier med stöd av paragrafens första eller tredje stycke får förvärva ytterligare aktier i samma bolag, dock endast under den förutsättningen att uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust. Den restriktivitet som lagstiftaren härigenom visat synes alltför långtgående redan inom ramen för gällande rätt. Det är således svårt att motivera varför en bank, som under de förutsättningar som paragrafen ställer upp förvärvat aktier, skall vara utesluten från rätten att delta i ny- eller fondemission. Tvärtom talar såväl ekonomiska skäl som likställdhetsskäl för att banken skall ha samma rätt härutinnan som annan aktieägare. Med den föreslagna ändringen i paragrafens första stycke blir det mer angeläget att undanröja begränsningen i fjärde stycket för bank att förvärva ytterligare aktier.

Bankföreningen anser alltså att förutsättningen i paragrafens fjärde stycke "att uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust" bör utgå.

Bankföreningen har föreslagit att 2 kap. 8 § BRL kompletteras enligt följande:

För att skydda fordran får en bank

1. på offentlig auktion ... säkerhet för fordringen, och

2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran

dels överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom

dels vid emission förvärva aktie i aktiebolag som svarar för bankens fordran eller förlagsbevis, konvertibelt skuldebrev eller skuldebrev för-

enat med optionsrätt till nyteckning av aktier utfärdade av bolaget med rätt för banken att utnyttja rätten att konvertera resp. nyteckna.

I övrigt föreslås att orden "om uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust" i fjärde stycket utgår samt att tidsfristen för rätten att inneha aktier enligt sjätte stycket utökas från tre till fem år.

De förslag till ändringar i 2 kap. 8 § BRL som bankföreningen har lagt fram bör enligt föreningen beaktas vid tillkomsten av de nya bestämmelser som kommittén föreslår för bolag under beteckningen kreditmarknadsbolag.

Kommitténs ställningstagande

Det principiella aktieförvärvsförbudet för banker vilar i huvudsak på två grunder: *Dels* har man sagt sig att företagande i allmänhet är sådan riskfylld verksamhet som banker inte skall ägna sig åt, *dels* anses att banker av näringspolitiska skäl inte bör vara integrerade med näringslivet i allmänhet. Flera av kommitténs förslag vilar på ett upprätthållande av aktieförvärvsförbudet och avser att minska den integration som förekommer mellan banker och näringslivet i övrigt. Det viktigaste av dessa förslag går ut på att förhindra ett koncentrerat ägande i banker. Ett annat är införandet av förbud för bankernas branschorganisationer att engagera sig i företagande.

En motsvarighet till regeln om skyddande av fordran fanns redan i 1886 års förordning angående bankaktiebolag. I 1911 års banklag föreskrevs att ett bankaktiebolag med en viss inskränkning fick till skyddande av fordran på offentlig auktion eller fondbörs inköpa egendom som var för fordringen utmätt eller pantsatt. Bankbolaget fick också som betalning överta lös egendom, där det var uppenbart, att bolaget annars skulle lida avsevärd förlust. Den egendom som bolaget på detta sätt till skyddande av fordran inköpt eller övertagit skulle åter avyttras så snart det kunde ske till belopp som täckte fordringen. Om ett bankaktiebolag övertog egendom som betalning på nyss angivet sätt, skulle detta genast anmälas till bankinspektionen. 1907 års bankkommitté uttalade beträffande denna regel (NJA II 1911 s. 263 f):

> En banks ställning till en gäldenär kan gestalta sig så, att det blev till gagn såväl för kontrahenterna som för det allmänna, om banken i likvid för sin fordran fick under hand överta egendom varmed bank inte får driva handel, och särskilt aktier. Om t. ex. en industriell affär, som en bank förlagt råkar i trångmål, kan man ställas inför valet mellan en konkurs, som har till följd, att affären, till skada för den ort där den verkar, läggs ned och banken gör en stor förlust eller en rekonstruktion på den basen, att banken i likvid för sin fordran mottar aktier i företaget; och det synes olämpligt, om lagstiftningen lägger hinder i vägen för att under sådana förhållanden en uppgörelse träffas varigenom affären kan räddas och banken i utbyte mot notoriskt värdelösa fordringar övertar aktier, som en gång kan erhålla ett värde. Tydligt är dock, att ett sådant övertagande, som bör få gälla blott lös egendom, får ske endast i undantagsfall, där det är uppenbart, att banken annars skulle

lida avsevärd förlust. Som ett korrektiv mot att en sådan rättighet inte missbrukas vill kommittén föreskriva, att anmälan om ett sådant övertagande skall ofördröjligen göras hos bankinspektionen. Denna har då att tillse, om sådana omständigheter föreligger som utgör förutsättning för en sådan uppgörelse och, där så ej är, påyrka försäljning av den övertagna egendomen. Antagligt är också, att bank inte inlåter sig på en sådan uppgörelse utan samråd med bankinspektionen.

Det bör noteras att dessa uttalanden hänför sig till tiden före det principiella aktieförvärvsförbudets införande. Då aktieförvärvsförbudet infördes genom 1933 års lagändringar behandlades inte nu ifrågavarande problem. Det är emellertid naturligt att uttalanden om en banks aktieförvärvsmöjligheter som gjorts före förbudets införande inte längre har bäring. I praxis har också i linje härmed upprätthållits ett förbud för bank att inom ramen för skyddande av fordran förvärva aktier efter en riktad emission till banken.

Ändringsyrkandena går ut på att en bank i utbyte mot en fordran skall kunna förvärva aktier i samband med en nyemission direkt riktad till banken. Kommittén poängterar i flera olika sammanhang vikten av att det principiella aktieförvärvsförbudet upprätthålls och förstärks. Om en bank skulle ges en generell rätt att förvärva aktier efter en emission för skyddande av fordran skulle en risk uppstå för konflikt med det näringspolitiska skälet bakom aktieförvärvsförbudet. Kommittén anser därför att en sådan möjlighet inte bör införas.

Kommittén föreslår – som framgår av 8 kap. – att de bankägda kreditmarknadsbolagen i princip skall få samma verksamhetsmöjligheter som kreditmarknadsbolag i allmänhet. Det betyder att aktieförvärv i finansieringssyfte kan förekomma bl. a. i samband med rekonstruktion av ett företag, se närmare härom avsnitt 8.3.5.3. Oavsett om kreditmarknadsbolaget har en fordran på företaget eller inte kan alltså den typ av aktieförvärv som avses med ändringsförslaget göras i ett kreditmarknadsbolag även om detta är bankägt. Ett sådant förvärv som alltså sker enligt 4 kap. 6 § KML kommer att innebära att förvärvet faller inom den ram för fri sektor som kommittén föreslår för bankägda kreditmarknadsbolag enligt 4 kap. 12 § KML. Regeln innebär att de bankägda bolagens aktiviteter av här avsett slag kommer att vara begränsade i förhållande till koncernens kapitalbas. Avsikten med regeln är sålunda att begränsa den risk som bankkoncernen utsätts för. I fall av förvärv i nu diskuterat fall kommer aktieförvärvet ofta att ske i utbyte mot en fordran som nedskrivits till noll. Aktiernas värde kommer därför ofta att vara lågt och belastningen på ramen följaktligen liten. Genom den av kommittén föreslagna lösningen står det alltså kreditmarknadsbolaget fritt att använda sin fordran för utbyte mot aktier eller konvertibla skuldebrev i kundföretaget. Regeln om skyddande av fordran har samma innebörd i BRL och KML. Det innebär att denna regel inte heller av kreditmarknadsbolagen kan åberopas som grund för förvärv av nyemitterade aktier riktade till bolaget. Det står emellertid banken fritt att överlåta sin fordran till koncernbolaget för att denna skall kunna utnyttjas för utbyte då aktier förvärvas med stöd av 4 kap. 6 § KML. Det

torde inte vara särskilt komplicerat att finna former för affärsmässiga uppgörelser mellan banken och kreditmarknadsbolaget i sådana fall.

Bankföreningen har för det fall fordran nedskrivits till noll föreslagit att ingen kapitaltäckning alls skall krävas för placeringar i aktier eller konvertibla skuldebrev då de skett i utbyte mot fordran. Detta torde i praktiken bli följden av att de övertagna aktiernas bokförda värde blir mycket lågt. Det saknas därför enligt kommitténs mening skäl att här frångå gängse regler för kapitaltäckning.

Bankföreningen har också väckt frågor om ytterligare förändring av den nuvarande regeln om skyddande av fordran i 2 kap. 8 § BRL. I regelns fjärde stycke ges en möjlighet att förvärva ytterligare aktier om *uppenbar fara* föreligger för att banken annars lider förlust. I sjätte stycket stadgas att all egendom som förvärvats enligt paragrafen skall avyttras så snart det 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. Bankföreningen anser att treårsfristen är för snävt tilltagen för de förvärv det här är fråga om samt att den begränsning i förvärvsmöjligheten som ligger i "att uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust" bör utgå redan med utgångspunkt i gällande rätt.

Kommittén har ovan redogjort för syftet bakom det principiella aktieförvärvsförbudet för banker. Reglerna om skyddande av fordran utgör i viss utsträckning ett undantag från principen. Det ligger i sakens natur att undantag från en så viktig princip måste kringgärdas med relativt stränga restriktioner. Med den av kommittén förordade lösningen kommer en bankkoncern att kunna göra aktieförvärv i syfte att bidra till en rekonstruktion av ett företag i större utsträckning än tidigare. Grunden för sådana engagemang bör emellertid inte vara reglerna om skyddande av fordran utan som redan har anförts skall dylika insatser ske med stöd av KML:s regler om aktieförvärv i finansieringssyfte. Den i nuvarande lagstiftning uttryckta restriktionen i regeln om skyddande av fordran framstår därför alltjämt som en adekvat begränsning.

7.2.3.8 Kapitaltäckning

Kapitaltäckningsbestämmelserna syftar till att garantera att bankerna har en tillfredsställande soliditet och ingår som ett viktigt led i skyddet för insättarnas medel. Bestämmelserna återfinns i 2 kap. 9-11 §§ BRL. 9 § upptar regler om vad som får inräknas i en banks kapitalbas vid beräkning av kapitalkravet. I 10 § regleras vilken täckning i eget kapital som krävs för olika placeringar, dvs. tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden. Vid beräkningen av kapitalkravet delas placeringarna in i fyra riskklasser alltefter placeringens riskgrad. Placeringar i den lägsta riskklassen kräver inte någon kapitaltäckning. I de övriga riskklasserna uppställs ett kapitaltäckningskrav på en, fyra resp. åtta procent. Till 8-procentsklassen hänförs alla placeringar som inte särskilt an-

givits tillhöra de lägre riskklasserna. 8-procentsklassen kan betecknas som en "normalriskklass".

I avsnitt 7.3 behandlas vissa frågor om kapitalkrav i bank. I detta sammanhang skall endast redovisas kommitténs överväganden när det gäller de förändringar i kapitaltäckningsreglerna som är en direkt följd av de nya verksamhetsreglerna.

Som framgått innebär den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen och de förändrade förvärvsreglerna att en bank får bedriva leasing, med undantag för s. k. fastighetsleasing, och factoring. Detta ställer krav på ändring i kapitaltäckningsbestämmelserna. Utan någon ändring skulle placeringar avseende leasing och factoring automatiskt komma att hänföras till övriga tillgångar under 2 kap. 10 § D BRL, dvs. med ett kapitaltäckningskrav på åtta procent.

Säkerheten vid leasing av lös egendom, eller snarare äganderätten till leasingobjektet, har emellertid ansetts vara av samma kvalificerade art som de i 2 kap. 10 § C 1 BRL uppräknade säkerheterna. Vid leasing av lös egendom är det fråga om samma slag av föremål som kan ligga till grund för företagsinteckning. Det kan därför finnas skäl att jämföra med sådan inteckning. Placeringar med säkerhet i form av företagsinteckning kräver enligt BRL en kapitaltäckning med åtta procent. I flertalet fall får det bedömas vara bättre att ha äganderätt till ett utleasat föremål än att ha en företagsinteckning som omfattar föremålet. Leasegivaren har exempelvis separationsrätt beträffande leasingobjektet vid leasetagarens konkurs och behöver inte konkurrera med andra borgenärer. Å andra sidan kan det vara svårt att avgöra vilket marknadsvärde ett enskilt leasingobjekt har. Eftersom förlustrisken får slås ut på samtliga leasingobjekt, bör denna svårighet dock inte tillmätas alltför stor betydelse. Vid riskbedömningen bör också beaktas att det endast är leasingobjektets restvärde som skall täckas med eget kapital. Risken reduceras därför fortlöpande och elimineras efter ganska kort tid. Härtill kan läggas att förlängningshyror efter basperioden, återköpsavtal med återförsäljare och kompletterande säkerheter i förekommande fall är omständigheter som gör risken mindre.

Kommittén har beträffande finansbolagen låtit utföra en undersökning av kreditförlusterna i förhållande till det bokförda värdet av leasingobjekt. Dessa förluster har ställts i relation till de totala kreditförlusterna i förhållande till utestående krediter inklusive bokförda värdet av leasingobjekt. Resultatet av undersökningen stödjer kommitténs uppfattning att den säkerhet som leasingobjekten utgör framstår som god och att leasing av lös egendom därför kan hänföras till 4-procentsklassen.

När det gäller factoring i form av fakturabelåning har ansetts att säkerheten, fakturan, inte är av sådan kvalificerad art som gör att förlustrisken generellt kan bedömas som ringa. Säkerheten härvidlag får närmast jämföras med borgen. Sådan verksamhet bör därför liksom enligt gällande lag hänföras till 8-procentsklassen. Detsamma bör vara fallet beträffande factoring i form av fakturaköp där det inte finns någon säkerhet alls.

7.2.3.9 Kassareserv

Enligt gällande lag uppställs vissa krav på en banks kassareserv. Bestämmelsen härom finns intagen i 2 kap. 12 § BRL och lyder:

> Ett bankaktiebolag, en sparbank och en central föreningsbank skall hålla en kassareserv som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning.
>
> 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.

En utförlig redogörelse för bestämmelsens tillkomst och innebörd återfinns i banklagsutredningens betänkande SOU 1984:27, del 2, s. 159 ff. Utredningen ifrågasatte behovet och utformningen av bestämmelsen men avstod, med hänvisning till kreditmarknadskommitténs arbete, från att föreslå någon genomgripande förändring av den.

Kassareservskravet syftar till att skapa garantier för att bankerna håller en tillfredsställande likviditet i sin verksamhet. Även om kreditmarknaden genomgått stora förändringar sedan bestämmelsen tillkom år 1969, har enligt kommitténs mening dessa förändringar sammantagna inte påverkat vare sig behovet av en kassareservsbestämmelse eller utformningen därav.

Vilka tillgångar som får räknas in i kassareserven har fastlagts genom bankinspektionens, med stöd av paragrafens tredje stycke, utfärdade föreskrifter. Enligt de senaste föreskrifterna utgörs dessa tillgångar av

1. Inneliggande kassa, inklusive utländska sedlar och mynt.
2. Svenska checkar, postväxlar och andra clearingfordringar.
3. Kortfristiga fordringar (avista eller på en dags uppsägning) på svenska finansinstitut eller på utländska banker med avdrag för kortfristiga skulder till dessa institut.
4. Av andra banker utgivna bankcertifikat till 80 % av nominella värdet.
5. Statspapper och obligationer; dock inte obligationer i den mån dessa pantsatts för annan skuld än avistaskuld till svenskt bankinstitut, däribland riksbanken.

Genom den nuvarande konstruktionen kan bankinspektionen vid behov anpassa reglerna om vilka tillgångar som får räknas in i kassareserven till utvecklingen på kreditmarknaden. Enligt kommitténs mening finns inte skäl att föreslå någon förändring härvidlag.

De ovan uppräknade tillgångarna skall uppgå till lägst ett belopp som motsvarar tio procent av bankens samtliga förbindelser med de undantag

som anges i paragrafens andra stycke 1-4. De undantagna förbindelserna kännetecknas av att de är av långfristig natur och därför normalt inte utgör någon risk för en banks likviditet. Frågan om även obligationslån skall få undantas vid beräkningen av kassareservsbeloppet har tagits upp vid ett par tillfällen. Frågan behandlades första gången av kreditinstitututredningen i samband med att utredningen föreslog att bankerna skulle få anskaffa medel genom att ge ut egna obligationslån (SOU 1967:64). Kreditinstitututredningen föreslog också att av banken utgivna obligationslån skulle få undantas vid beräkningen av kassareservsbeloppet. Eftersom utredningens förslag i första ledet inte godtogs, avfördes obligationslånen också från undantagen i kassareservsbestämmelsen. På förslag av kapitalmarknadsutredningen medgavs dock, från och med år 1980, bankerna rätt att i begränsad utsträckning utge egna obligationslån. Frågan om kassareservsbestämmelsen borde kompletteras med ett undantag för sådana obligationslån berördes emellertid inte.

Frågan togs åter upp av banklagsutredningen, som emellertid fann att de obligationslån bankerna utgivit huvudsakligen varit av kortfristig karaktär och att det därför saknades anledning att överväga om obligationslån skulle föras in bland de förbindelser som får undantas vid beräkning av kassareservsbeloppet. Föredragande statsrådet delade utredningens uppfattning.

Kommittén har inte kunnat finna att karaktären på de obligationslån bankerna utger nämnvärt har förändrats. Dessa förbindelser bör således även fortsättningsvis ingå vid beräkningen av kassareservsbeloppet.

7.2.3.10 Kreditgivning och upplåning

Kreditgivnings- och upplåningsreglerna har helt nyligen setts över och till vissa delar fått en ny utformning (SFS 1987:617). Kommittén har därför inte funnit anledning att överväga några sakliga förändringar av dessa regler. Som framgått skall kreditgivningsreglerna självfallet tillämpas på de nya finansieringsformer som bankerna genom den föreslagna bankverksamhetsdefinitionen kan bedriva.

7.3 Kapitalkrav i bank

7.3.1 Inledning

Bankernas rörelsekapital utgörs till väsentlig del av medel som lånats in från allmänheten. För att trygga insättarnas skydd är det av utomordentligt stor vikt att bankerna håller dels en tillräcklig kapitalstyrka i form av eget kapital, dels en i förhållande till eget kapital tillräckligt låg riskprofil på sina placeringar. Dessa krav tillgodoses bl. a. genom bestämmelserna i 2 kap. 9 och 10 §§ BRL. I 9 § finns regler om eget kapital (egna fonder i sparbank) och om vad som vid beräkning av kapitalkrav får likställas med eget kapital.

I 10 § anges vilken grad av kapitaltäckning som fordras för olika slag av placeringar, dvs. bankens tillgångar, ingångna garantiförbindelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden. Vid beräkningen av kapitalkravet delas placeringarna in i fyra grupper efter riskgrad. Den lägsta riskgraden omfattar placeringar med ingen eller mycket liten kreditrisk. Ränterisker beaktas ej. I den högsta riskgraden ingår de mest riskbetonade tillgångarna. Placeringarna i den lägsta riskgraden kräver ingen kapitaltäckning. I de följande tre grupperna krävs ett eget kapital uppgående till en, fyra resp. åtta procent av placeringarna. Det sammanlagda krav som sålunda beräknas för en banks olika placeringar måste kunna täckas av den kapitalbas som beräknats enligt 9 §.

Nu nämnda bestämmelser kompletteras av reglerna i 2 kap. 11 § BRL om konsoliderad kapitaltäckning. Dessa regler tar sikte på en banks innehav av ägarandelar i utländska dotterbolag eller andra utländska företag och innebär att ett kapitalkrav beräknas för en koncern eller en bankgrupp. Vid beräkningen av koncernens eller bankgruppens kapitalkrav beaktas samtliga däri ingående företags placeringar och vid beräkningen av kapitalbasen sammanräknas företagens eget kapital. Syftet med konsolideringsförfarandet är att bevaka att de risker som etableringar i länder med mycket liberala kapitaltäckningsregler utsätts för inte blir så stora att gruppens – och därmed den svenska bankens – säkerhet kommer i fara.

7.3.2 Beräkning av kapitalbas m.m.

7.3.2.1 Allmänt om beräkningen

Med affärsbanks eget kapital avses aktiekapital, reservfond, uppskrivningsfond, dispositionsfond och vinstbalans som har fastställts av bolagsstämma. Med föreningsbanks eget kapital avses insatskapital, reservfond, uppskrivningsfond, dispositionsfond och fastställd vinstbalans. Sparbanks egna fonder är grundfond, reservfond, uppskrivningsfond och garantifond. Med eget kapital och egna fonder får likställas *dels* 40 % av ett belopp som svarar mot bankens reserver för utlåning, garantiförbindelser och utländska valutor samt mot en på visst sätt beräknad reserv för obligationer, *dels* det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser med efterställd betalningsrätt. Beloppen i kapitalbasen för förlagslån och summan av värderegleringsreserverna får dock var för sig beräknas till maximalt det egna kapitalet eller de egna fonderna. Enligt en provisorisk regel kan i vissa undantagsfall med eget kapital likställas förlagsbevis och andra skuldförbindelser med efterställd betalningsrätt intill ett belopp som motsvarar en och en halv gånger det egna kapitalet eller de egna fonderna. Den sålunda beräknade kapitalbasen kan således normalt uppgå till maximalt tre gånger det egna kapitalet.

När kapitalbasen beräknas skall enligt 2 kap. 9 § fjärde stycket BRL avräkning göras från det egna kapitalet eller de egna fonderna med det

bokförda värdet av vad som tillskjutits som aktiekapital eller i annan form till andra in- eller utländska företag som driver någon form av bankverksamhet. Undantag görs dock i fråga om företag där staten är delägare eller i fråga om kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån mot säkerhet i panträtt i bostads-, kontors- eller affärsfastighet eller att lämna lån till kommuner. För tillskott i sistnämnda slag av företag uppställs i stället ett kapitaltäckningskrav om åtta procent.

Grunden för bestämmelsen om avräkning är att det kapital som skall hållas till skydd för bankens insättare inte samtidigt får utgöra riskkapital i ett annat kreditinstitut.

7.3.2.2 Avräkning i praxis

Bestämmelsen om avräkning för innehav av aktier i dotterbolag har i praxis tillämpats på det sättet att avräkning har gjorts inte från enbart eget kapital och egna fonder utan från den beräknade kapitalbasen, dvs. från summan av eget kapital eller egna fonder och vad som enligt det ovan anförda får likställas med sådant kapital. Den i praxis tillämpade avräkningsmetoden har fått vissa icke önskvärda konsekvenser. Genom att avräkning görs från kapitalbasen och inte från enbart eget kapital eller egna fonder, skapas utrymme för att utan tillskott av nytt eget kapital i banken avsevärt öka rörelsevolymen genom att föra över delar av verksamheten i banken till särskilda dotterbolag.

Det sagda kan belysas med följande exempel. Antag att en bank har ett eget kapital på 100 milj. kr. Med beaktande av sådana tillgångar som enligt vad ovan redovisats får likställas med eget kapital, kan kapitalbasen uppgå till maximalt 300 milj. kr. Genom reglerna om kapitaltäckning för skilda slag av placeringar bildar nämnda kapitalbas den yttersta ramen för bankens rörelsevolym. Om banken önskar öka sina placeringar till en volym som fordrar en kapitaltäckning om exempelvis 450 milj. kr. kan banken välja mellan följande två förfaringssätt. Det ena är att genom nyemission öka det egna kapitalet till minst 150 milj. kr. Det andra förfaringssättet är att i stället bilda ett särskilt dotterbolag till vilken delar av bankverksamheten flyttas över. Om dotterbolaget får ett aktiekapital om 75 milj. kr., kommer detta bolag med beaktande av vad som får likställas med eget kapital att kunna få en sammanlagd kapitalbas om maximalt 225 milj. kr. Genom en dylik organisatorisk förändring minskas bankens kapitalbas från 300 milj. kr. till 225 milj. kr. Koncernens sammanlagda kapitalbas ökar däremot till 2 x 225 milj. kr. = 450 milj. kr. Den för banken maximala rörelsevolymen i exemplet har således kunnat utökas med 50 % genom en uteslutande organisatorisk förändring i förening med upptagande av ytterligare förlagslån men utan tillskott av nytt egentligt eget kapital.

Den i exemplet påvisade effekten skapas i realiteten naturligtvis inte över en natt. För att bygga upp tillräckligt stora värderegleringsreserver krävs bl. a. att verksamheten pågår under viss tid. Genom exemplet belyses emellertid väl hur organisatoriska förändringar kan vidga den potentiella

rörelsevolymen. Detta faktum torde givetvis komma att bli föremål för beaktande av en bankledning som har att planera och fastställa den framtida interna organisationsstrategin.

Kapitaltäckningsreglerna fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med 1968 års översyn av banklagstiftningen. I det följande avsnittet lämnas en kortfattad historisk översikt beträffande de närmare motiven till kapitaltäckningsreglerna enligt förarbetena till den nämnda och tidigare lagstiftningsärenden samt en kommentar till denna översikt. Vidare lämnas en redogörelse för när undantagen från den ovan nämnda avräkningsregeln infördes samt för de närmare motiven till dessa.

7.3.2.3 Historisk översikt m. m.

Genom 1911 års banklagstiftning infördes för första gången en lagregel om kapitaltäckning. Bestämmelsen var utformad som en inlåningsrättsregel och löd: "Bankaktiebolags inlåning må ej överstiga fem gånger beloppet av bolagets fonder". Som fonder räknades därvid grundfond, reservfond och dispositionsfond. 1911 års banklag blev föremål för upprepade ändringar. Detta berodde framför allt på en fortskridande inflation, som kom bankinlåningen att växa utan att bankernas fonder kunde ökas i motsvarande takt. Inlåningsrättsbestämmelsen hindrade därför en normal utveckling av bankrörelsen. Genom årens lopp fram till 1955 års banklag lindrades fondtäckningskravet genom ett flertal olika provisoriska bestämmelser.

Viktigast bland dessa ändringar var de som infördes genom lagen (1946:766) om särskilda bestämmelser angående bankaktiebolags inlåning. Med utgångspunkt i att regeln om fondtäckning är ett uttryck för tanken att bankernas medelsplaceringar är förenade med risker, som bör täckas av bankernas egna fonder, delades i denna lag bankernas placeringar in i tre grupper efter stigande riskgrad. Till den första gruppen fördes placeringar, som till hela sitt värde fick utgöra underlag för inlåning, bl. a. inneliggande kassa, fordringar hos riksbanken, checkar, växlar, statsobligationer med en återstående löptid understigande fem år, m.m. Till den andra gruppen fördes vissa andra obligationer som var täckningsfria till högst 75 % av nominellt värde. Övriga placeringar fördes till den tredje gruppen för vilken täckning i eget kapital fordrades för placeringarna i deras helhet. Som eget kapital räknades därvid förutom grundfond, reservfond och dispositionsfond även s. k. fria skattefonder, vinstbalans och andra fondavsättningar.

Principen om att göra undantag helt eller delvis från kravet på kapitaltäckning för tillgångar, som inte är förenade med någon risk respektive liten risk, lades till grund även för den inlåningsrättsregel som infördes genom 1955 års banklag. Även i denna lag urskildes tre grupper, den första helt täckningsfri medan den andra och den tredje underkastades kapitaltäckningskrav på 2,2 respektive 9 %. I lagen öppnades för första gången möjlighet att med eget kapital i viss omfattning likställa förlagslån. Bestämmelsen hade följande lydelse: "På ansökan av bankbolag äger Konungen, efter

hörande av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret samt tillsynsmyndigheten, medgiva att av bolaget utställda förlagsbevis icke skola anses såsom inlåning samt att med bolagets eget kapital må likställas, intill ett belopp motsvarande högst hälften av bolagets aktiekapital, nominella värdet på förlagsbevis, utställda av bolaget." Någon särskild bestämmelse om avräkning från det egna kapitalet för aktier i dotterbolag fanns inte i lagen. Den praxis som tillämpades innebar emellertid ett kapitaltäckningskrav på 100 % för sådana engagemang. Till grund för denna rättstillämpning låg åsikten att det egna kapital som enligt lag skulle hållas som skydd för bankens insättare inte samtidigt kunde utgöra riskkapital också i ett annat kreditinstitut.

Genom lagstiftning år 1965 (SFS 1965:219) vidgades möjligheten att i inlåningshänseende jämställa förlagslån med eget kapital till att avse ett belopp motsvarande aktiekapitalet.

Kapitaltäckningsbestämmelserna fick, som ovan anförts, sin nuvarande huvudsakliga utformning vid 1968 års översyn av bankinstitutens rörelseregler. Kreditinstitututredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1967:64) Samordnad banklagstiftning att aktier i sidobolag skulle ingå i riskgrad fyra och sålunda kräva åtta procent kapitaltäckning. Avgörande för utredningens förslag var att lagstiftningen för kreditinstituten är genomsyrad av soliditetshänsyn och att etablering och förvärv av kreditinstitut är underkastad det allmännas kontroll. Vid remissbehandlingen anslöt sig bankföreningen och sparbanksföreningen till utredningsmajoritetens förslag. Bankinspektionen var däremot kritisk till förslaget. Inspektionen betonade angelägenheten av att det reella skydd som banklagarnas kapitaltäckningsregler är avsedda att ge insättarna inte minskas eller elimineras genom manipulationer av olika slag som t. ex. uppdelning av rörelsen på olika juridiskt självständiga enheter och andra liknande åtgärder av rent organisatorisk art. Därför måste som dittills skett i praxis, från bankinstitutets eget kapital räknas av vad bankinstitutet investerar som riskbärande kapital i andra kreditinstitut. Enligt inspektionens mening måste i princip krävas att den föreslagna relationen mellan eget och främmande kapital skall föreligga för koncernen i dess helhet. Inspektionen fann det uppenbart att den av utredningen föreslagna kapitaltäckningsregeln för engagemang i sidobolag inte innebar något reellt skydd för insättarna. Det föreskrivna riskkapitalet skulle kunna uttunnas praktiskt taget hur mycket som helst. Riksbanksfullmäktige ansåg starka skäl tala mot att, som bankinspektionen gjort, dra de logiska konsekvenserna ur en i och för sig rimlig premiss. Fullmäktige betonade att de insatser av riskkapital, som det är fråga om, i huvudsak avser svenska bank- och kreditaktiebolag. Det har ansetts i hög grad ligga i det allmännas intresse att sådana företag inrättas och i flera fall har staten inträtt som delägare. Vidare har de från säkerhetssynpunkt getts en utomordentligt betryggande organisation med höga krav på kapitaltäckning. Fullmäktige ansåg på dessa skäl att den av utredningsmajoriteten föreslagna lösningen borde kunna accepteras i fråga om insatser i svenska bankinstitut och kreditaktiebolag, så länge karaktären hos denna grupp kreditinstitut

inte förändrades. I övriga fall borde kapitaltäckningsfrågan bedömas i enlighet med tidigare tillämpad praxis.

Departementschefen fann i prop.(1968:143) goda skäl tala för både utredningens och bankinspektionens förslag till lösning av frågan om kapitaltäckning för bankinstitutens intressen i sidobolag samt anförde: "Å ena sidan kan sägas att utredningens förslag innebär att möjligheter öppnas för bankinstitut att genom koncernbildning utan insats av nytt riskkapital driva en kreditgivningsrörelse av helt annan omfattning än f.n. Exempel på hur detta kan gå till har bankinspektionen anfört i sitt remissyttrande. Genom en sådan koncernbildning, som i fråga om de vanliga aktiebolagen är en välkänd företeelse, kan ett bankinstitut med ett förhållandevis litet riskkapital behärska en hel kedja av kreditinstitut. Det egna kapitalet/insättarborgenärsskyddet för en sådan koncern kan teoretiskt bli illusoriskt. Mot detta resonemang kan å andra sidan invändas att bankinstitutens förvärv av sidobolag vanligen kräver tillstånd av Kungl. Maj:t och att de svenska kreditinstituten är underkastade legala soliditetskrav. Vidare kan göras gällande att ett bankinstituts aktieinnehav i ett sidobolag inte är att bedöma annorlunda än vilken placering som helst. En lämplig avvägning mellan de ståndpunkter som intagits i denna fråga synes enligt min mening vara, endera som riksbanksfullmäktige förordat att för de svenska sidobolagen kräva åtta procent kapitaltäckning medan för de utländska engagemangen skall krävas 100 % kapitaltäckning, eller att behålla nuvarande ordning för alla sidobolagsengagemang utom såvitt gäller de kreditinstitut där staten ingår som delägare. Jag anser övervägande skäl tala för den sistnämnda lösningen. Härigenom vinns att bankinstitutens engagemang i kreditaktiebolag av typen Industrikredit, Företagskapital och Exportkredit blir mindre betungande än hittills i kapitaltäckningshänseende. Vidare undviks risken för att kapitaltäckningsbestämmelsernas utformning kan ge anledning till etablerande av sidobolag. Liksom hittills bör härvidlag företagsekonomiska skäl vara utslagsgivande. Jag förordar alltså att i kapitaltäckningsbestämmelserna tas in en föreskrift av innehåll att från eget kapital skall räknas av bokförda värdet av vad bankinstitut som aktiekapital eller i annan form tillskjutit företag, som driver någon form av bankverksamhet, dock inte såvitt gäller företag i vilken staten är delägare." Riksdagen biföll propositionen.

Den nu redovisade historiska översikten ger vid handen att banks placeringar i sidoföretag, varmed förstås innehav av aktier i dotter- eller intresseföretag, som driver någon form av bankverksamhet, allt sedan 1946 års lagstiftning fordrat 100 % kapitaltäckning. Vid nämnda tid fanns inte möjlighet att med eget kapital eller egna fonder likställa vare sig förlagslån eller värderegleringsreserver.

Först genom 1955 års banklagstiftning infördes möjligheten att beräkna en kapitalbas som i begränsad omfattning utgjordes av även annat kapital än eget kapital. Under årens lopp har genom olika lagändringar genomförts allt mer liberala regler rörande beräkning av kapitalbasen. Enligt den nu gällande lagstiftningen får alltså i kapitalbasen inräknas förutom eget kapi-

tal eller egna fonder även förlagslån och värderegleringsreserver, de två sistnämnda vardera dock högst till ett belopp motsvarande det egna kapitalet. Oaktat bestämmelsen om avräkning för innehav av aktier i dotterbolag, som driver någon form av bankverksamhet, infördes först genom 1968 års översyn av banklagstiftningen, har den ovan nämnda principen om 100 % kapitaltäckning hela tiden upprätthållits i praxis.

Banks möjlighet att, oaktat kravet på 100 % kapitaltäckning, på sätt inledningsvis anförts, öka rörelsevolymen genom att flytta ut delar av bankverksamheten till ett dotterbolag, synes inte ha uppmärksammats i tidigare lagstiftningsärenden. Detta är emellertid inte särskilt överraskande. Tidigare upprätthölls nämligen som princip att bank inte fick flytta ut sådana verksamhetsgrenar som anses utgöra central eller egentlig bankverksamhet. Som exempel kan nämnas att i propositionen till 1968 års översyn av banklagstiftningen, varigenom avräkningsregeln lagfästes, angavs de sidobolag till vilka bankinstituten hade intressen vara dels Sparbankernas bank och Jordbrukets bank, dels olika kreditaktiebolag, dels utländska bankföretag. Intresset för sistnämnda grupp var vid den tiden inte alls lika utvecklat som idag. De svenska bankinstitutens intressen i utländska bankföretag uppgick då till sammanlagt ca 50 milj. kr. Betecknande är också att i propositionen över huvudtaget inte berörs något om eventuella intressen i leasing-, factoring- och kontokortsföretag, dvs. de nuvarande finansbolagen.

Undantag från avräkningsregeln

Som tidigare anförts undantas från avräkningsförfarandet vad som tillskjutits som aktiekapital eller i annan form till företag där staten är delägare eller i kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån mot säkerhet i panträtt i bostads-, kontors- eller affärsfastighet eller att lämna lån till kommuner. För tillskott i sådana företag uppställs i stället ett kapitaltäckningskrav om åtta procent.

Undantaget för fastighetsfinansierande kreditaktiebolag infördes genom en ändring av kapitaltäckningsreglerna år 1972. Bakgrunden till ändringen var att det mellan postbanken och Sveriges Kreditbank samt ett antal affärsbanker hade träffats en överenskommelse om samgående i ett gemensamt ägt bostadsfinansierande kreditaktiebolag, som senare kom att bli det nya BOFAB. Enligt överenskommelsen skulle BOFAB successivt överta lånestocken hos GIGAB, SIGAB och Svensk Fastighetskredit, vilka därmed skulle ha kommit att avvecklas. Överenskommelsen hade gjorts beroende bl. a. av att den nämnda ändringen av kapitaltäckningsreglerna genomfördes.

I propositionen till lagändringen (prop. 1972:118) anförde departementschefen att avsteg från regeln om 100 % avräkning kunde tänkas ske om insättarskyddet inte eftersattes och andra intressen samtidigt talade för att ett undantag borde komma till stånd. Överenskommelsen om samgående i ett gemensamt ägt fastighetskreditaktiebolag uppbars av en önskan om en

ökad rationalisering på bostadsfinansieringens område. Intresset av att det mellan affärsbankerna samt postbanken och Sveriges Kreditbank träffade avtalet praktiskt kom till stånd var enligt departementschefen av sådan betydelse, att kapitaltäckningskravet för engagemang i sådana institut borde kunna liberaliseras. Med beaktande av att det vidgade BOFAB skulle komma att till hälften ägas av staten ansåg han vidare att en sänkning av kapitalkravet inte kunde innebära att insättarnas säkerhet sattes i fara. Departementschefen ansåg sig sålunda kunna godta att kapitaltäckningskravet för bankernas engagemang i BOFAB ändrades från 100 till 8 %. Av konkurrensneutralitetsskäl ansåg han emellertid att ändringen borde gälla samtliga bostadsfinansierande kreditaktiebolag, således även SPINTAB och de tidigare nämnda s. k. avvecklingsbolagen. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (SFS 1972:656-659).

Undantaget för tillskott i kreditaktiebolag som har till huvudsakligt ändamål att lämna lån till kommuner infördes år 1977 (SFS 1976:1029). I propositionen (1976/77:21 s. 17) hänvisade departementschefen till den liberalisering av kapitaltäckningsbestämmelserna som tidigare genomförts beträffande de fastighetsfinansierande kreditaktiebolagen samt anförde som skäl för ytterligare undantag bl. a. att det inte fanns skäl att vara mera restriktiv i fråga om kommunlåneinstituten än beträffande bostadsinstituten.

7.3.2.4 Cooke-kommitténs förslag

Den i Basel verksamma Cooke-kommittén, som består av representanter för tillsynsmyndigheter i den s. k. 10-gruppens länder, har under en följd av år arbetat för att stärka kapitalresurserna i internationellt arbetande banker för att uppnå en större stabilitet i det internationella banksystemet. Samtidigt har ansträngningar gjorts för att åstadkomma en större likhet mellan olika länders kapitaltäckningskrav för att på så sätt söka uppnå en mera likartad konkurrenssituation för internationellt arbetande banker. Kommittén har haft i uppdrag av centralbankscheferna i 10-gruppens länder att försöka uppnå en gemensam syn på kapitaltäckningskravet i gruppens länder och att ställa upp minimikrav för särskilt de banker som har en omfattande internationell verksamhet.

Det förslag som Cooke-kommittén utarbetat och presenterat under december 1987, vilket redovisas i det följande, har accepterats och tillstyrkts av centralbankscheferna som en bas för konsultationer med bankerna. Deras kommentarer skall lämnas under våren 1988. Dessa skall därefter diskuteras inom kommittén för vidare rapportering till centralbankscheferna. Förslaget har också sänts ut till myndigheterna i länder utanför 10-gruppen för kommentarer i ett försök att uppnå en mera omfattande anslutning till förslaget.

Inom EG-länderna pågår också diskussioner med syfte att komma överens om en gemensam definition på kapital och en kapitaltäckning som skall tillämpas på kreditmarknadens institutioner inom EG. Sju stater som är

representerade i Cooke-kommittén är också medlemmar i EG. Det är därför i hög grad önskvärt att förslagen som rör EG och de som avser 10-gruppens länder blir så likartade som möjligt. I syfte att uppnå detta har täta kontakter hållits mellan kommittén och motsvarande organ inom EG.

Inom de olika länderna är det möjligt att införa regler som medför högre krav. Det skall också noteras att kapitalbasen endast är en av de faktorer som skall bedömas när det gäller att fastställa en banks finansiella styrka. Förslaget syftar till att mäta erforderligt kapital i förhållande till en banks kreditrisk. Andra risker, t. ex. ränterisker och risker för kursförluster på en värdepappersportfölj, måste också beaktas. Cooke-kommittén undersöker möjligheterna att inkludera sådana risker i kapitalkravet. Kapitalrelationen, sedd isolerad, kan ge en bild av en banks styrka. Mycket beror också på kvaliteten i bankens tillgångar och framför allt på hur stora reserveringar som en bank har gjort mot tillgångar med tveksamt värde. Det nära sambandet mellan kapital och reserver gör att kommittén fortsätter att följa den reserveringspolitik som bankerna i olika länder för och kommittén har sagt sig ha för avsikt att söka uppnå en allmänt accepterad målsättning även i detta avseende.

Förslaget är uppdelat i fyra olika delar. I den första definieras vad som skall anses som kapital i bank. Den andra delen utvecklar hur tillgångar skall klassificeras med hänsyn till den risk som kan vara förenad med dem. I den tredje delen behandlas relationen mellan kapitalbasen och tillgångarna. Den fjärde delen slutligen tar upp vissa övergångsregler. En kortfattad redogörelse ges i det följande för förslagets huvudsakliga innehåll.

Kapitalbasen delas i förslaget upp i två delar, dels det s. k. äkta egna kapitalet, som utgörs av aktiekapital, reservfond och balanserade vinstmedel, dels vad som bör jämställas med eget kapital, nämligen reserveringar och förlagskapital. Den senare delen får ej vara större än den förra och förlagslånen begränsas dessutom till högst 50 % av det egna kapitalet. I jämförelse med nuvarande regler för de svenska bankerna innebär detta en skärpning. För närvarande gäller att reserveringar och förlagslån var för sig får inräknas till samma belopp som det äkta egna kapitalet. Å andra sidan är de värderegleringskonton som svenska banker byggt upp – med hjälp av förmånliga skatteregler – av annan art än motsvarande reserveringar i andra länder. Våra bankers värderegleringskonton kan anses vara inte bara en reserv för eventuella förlustrisker i kreditgivningen utan även en allmän konsolidering av banken. Av detta skäl är det enligt vad som överenskommits i Cooke-kommittén möjligt att räkna in värderegleringskontot i det egna kapitalet. Med hänsyn till att kontot byggts upp med obeskattande medel bör det få inräknas endat till 50 % av nominella belopp. Begränsning i förhållande till storleken av det s. k. äkta egna kapitalet bortfaller emellertid.

Från den sålunda framräknade kapitalbasen skall räknas värdet av förvärvad goodwill, som frånräknas det äkta egna kapitalet, och investeringar i andra kreditinstitut, som frånräknas kapitalbasen.

När det gäller en banks tillgångssida skall den enligt förslaget omräknas med hänsyn till den risk som kan vara förenad med placeringen ifråga. Från

placeringar med obetydlig kreditrisk, t. ex. kontanta medel, fordringar på egna staten eller egen centralbank, bortses helt. Korta fordringar på andra banker, inhemska eller utländska, tas upp till 20 % av sitt nominella belopp. Krediter, säkerställda med pantbrev i villafastigheter, tas upp till 50 % av det nominella beloppet. För poster utanför balansräkningen har också en indelning i riskklasser gjorts, som tar hänsyn till den risk som bedöms vara förenad med åtagandet i fråga.

Det är framför allt två frågor som vållat ingående debatt i Cooke-kommittén. Den ena är inverkan av säkerheten på riskgraden i placeringen och den andra är riskgraden för utlåning till olika länder i den internationella kreditgivningen. I många länder bortses från värdet av säkerheten för krediter. Undantag görs dock i regel för krediter garanterade av stat. I de för svenska banker gällande reglerna har däremot säkerheten en stor betydelse. I detta avseende innebär förslaget en avsevärd skärpning för svenska förhållanden, särskilt med hänsyn till att panter i fast egendom endast beaktas i ringa mån. Riskgraden i krediter till andra stater eller till banker i sådana stater varierar självklart med den ekonomiska stabiliteten i landet ifråga. Försök har gjorts att på ett lämpligt sätt ta hänsyn till detta. Man har emellertid velat undvika att varje land gör sin egen indelning i riskklasser av andra länder. Olika försök har därför gjorts att söka applicera en redan existerande gruppering av länder, t. ex. EG-länder, 10-gruppsländer eller länder ingående i OECD. Av olika skäl har det inte varit möjligt att uppnå enighet i detta avseende. Förslaget gör därför en uppdelning endast mellan utlåning till vissa inhemska institutioner, t. ex. stat och banker, som fått en propriterad behandling, medan krediter till motsvarande institutioner utanför det egna landet behandlas som krediter i allmänhet.

Relationen mellan kapitalbasen och den omräknade balansräkning för vilken i det föregående redogjorts, benämns kapitalkravet. Detta kommer att fastställas sedan kommentarer till förslaget erhållits. De förhandsdiskussioner inom Cooke-kommittén som förts i detta ämne indikerar att ett procenttal av åtta är det som man vill enas omkring.

7.3.3 Överväganden

Den tidigare nämnda principen, att central eller egentlig bankverksamhet över huvud taget inte får flyttas ut till dotterföretag, upprätthålls numera inte. Bankerna erhöll allt oftare under 1970- och 80-talen tillstånd att driva verksamhet i dotterbolag. I samband med tillkomsten av BRL den 1 juli 1987 gjordes ytterligare undantag från principen.[1] Det föreligger mot bakgrund härav en beaktansvärd risk för att bankerna i framtiden kan komma att flytta ut central bankverksamhet till dotterföretag enbart i syfte att därigenom kunna öka bankkoncernens rörelsevolym. Enligt vad som tidigare anförts i avsnittet om bankdefinition måste bank, som villkor för erhållande av oktroj, kunna erbjuda allmänheten ett allsidigt utbud av finans-

[1]Se prop. 1986/87:148 s. 31 f och Näringsutskottets betänkande 1986/87:36 s. 2.

iella tjänster. Därigenom kommer givetvis en viss garanti att finnas för att verksamheten i en bank inte kan komma att utarmas till förmån för verksamheterna i dotterbolagen. Enbart genom en tillämpning av bankdefinitionen torde emellertid inte kunna förhindras att delar av bankverksamheten flyttas ut till sidoföretag. En sådan utveckling kan alltså föranleda att den för bankkoncernen erforderliga kapitalbasen i allt större omfattning byggs upp med lånefinansierat kapital.

Det i praxis tillämpade systemet för avräkning från eget kapital eller egna fonder av aktier i sidoföretag medger alltså att en banks sammanlagda engagemang i sådana företag kan avsevärt överstiga värdet av bankens eget kapital eller egna fonder. En sådan ordning kan aldrig ha varit lagstiftarens avsikt, än mindre att reglerna skulle ge utrymme för en utveckling varigenom bankverksamheten till följd av organisatoriska förändringar grundas i allt större utsträckning på lånefinansierade medel.

Kommittén har på grund av det anförda funnit det nödvändigt att bestämmelserna om kapitalkrav ändras så att garantier skapas för att bankerna också på sikt kommer att upprätthålla tillräckliga krav på kapitaltäckning.

En konsekvent tillämpning av principen, att kapital som skall hållas till skydd för bankens insättare inte samtidigt får utgöra riskkapital i ett annat kreditinstitut, borde rätteligen föranleda att avräkning för innehav av aktier i sidoföretag görs från det egentliga egna kapitalet, dvs. från eget kapital eller egna fonder i stället för som nu från kapitalbasen. Starka skäl talar emellertid mot att ändra den i praxis sedan årtionden tillbaka hävdvunna tillämpningen av avräkningsregeln.

En annan möjlighet att skapa garantier för att bankerna till insättarnas skydd håller en tillräcklig kapitalstyrka i form av eget kapital är att, efter mönster från bestämmelserna i 2 kap. 11 § BRL, införa krav på konsoliderad kapitaltäckning för aktie- och andelsinnehav också i svenska företag som driver någon form av bankverksamhet. En sådan reglering hindrar i och för sig inte att en bank flyttar ut delar av verksamheten till ett dotterföretag. Regleringen skulle emellertid innebära att i princip samtliga i koncernen förekommande placeringar måste vid varje tid täckas av koncernens samlade egna kapital eller egna fonder jämte i viss begränsad omfattning eventuellt förekommande värderegleringsreserver och förlagslån. Det samlade egna kapitalet utgörs därvid, om banken är ett bankaktiebolag, av dels bankens aktiekapital, reservfond, dispositionsfond, uppskrivningsfond och vinstbalans, dels övriga koncernföretags bundna och fria egna kapital utöver aktiekapital. Genom en sådan reglering skulle alltså beräknas en kapitalbas som, jämfört med nu gällande bestämmelser, på ett mera adekvat sätt står i relation till koncernföretagens samlade placeringar. Samtidigt skulle möjligheten, att genom enbart organisatoriska förändringar i en koncern påverka rörelsevolymen i denna, kraftigt minska.

Det hittills anförda har tagit sikte på i första hand placeringar inom en koncern. Systemet med konsoliderad kapitaltäckning är emellertid inte begränsat till företag inom en koncern, utan kan lika väl tillämpas på en

grupp av företag där bankens ägarandelar i de i gruppen ingående sidoföretagen är små. Detta är möjligt genom att endast den del av sidoföretagets kapitalkrav som svarar mot bankens andel i företaget läggs ihop med bankens kapitalkrav i konsolideringsförfarandet. Samtidigt får banken bara tillgodoräknas den egna andelen i sidoföretagets eget kapital. I övrigt ökar och minskar kapitalkravet i takt med att de reella risker som det tillskjutna kapitalet utsätts för ökar och minskar.

Den princip som ligger till grund för konsolideringsförfarandet, nämligen att moderbanken och alla större etableringar i sidoföretag betraktas som en enhet när kapitalkravet skall beräknas, är numera internationellt vedertagen. Denna princip ligger också till grund för det ovan redovisade förslaget från Cooke-kommittén. Till grund för detta förslag ligger bl. a. konsolideringsprincipen.

Sammanfattningsvis innebär således det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet en avsevärt mera realistisk beräkningsmetod än nuvarande regler om avräkning av tillskjutet kapital till 100 % från bankens kapitalbas. En utvidgad konsoliderad kapitaltäckning ligger vidare i linje med den internationella utvecklingen. Ett sådant system är också lätt att genomföra, såväl lagtekniskt som i den praktiska tillämpningen. Kommittén har på grund härav funnit att krav på konsoliderad kapitaltäckning bör utvidgas till att även gälla andelar i svenska företag som driver någon form av bankverksamhet.

Lagtekniskt bör den utvidgade konsoliderade kapitaltäckningen lämpligen komma till uttryck genom att den nuvarande regeln i 2 kap. 11 § BRL om utländska företag görs tillämplig på även svenska företag. I paragrafen anges som förutsättning för tillämpligheten av konsolideringsförfarandet att moderbankens ägarandel i det andra företaget uppgår till minst 20 %. Denna gräns har tillkommit efter en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att alla utländska etableringar av betydelse bör omfattas av regleringen och, å andra sidan, intresset av att bankerna inte bör betungas med onödigt merarbete, som uppgiftslämnande beträffande mindre ägarandelar skulle innebära. Kommittén anser att en gräns vid 20 % är väl avvägd även beträffande ägarandelar i svenska företag. Gränsen bör dock kompletteras med en regel av innebörd att även andelar motsvarande lägst 20 % av röstetalet för samtliga aktier i ett företag skall omfattas av konsolideringsförfarandet. Enligt kommitténs mening talar nämligen starka skäl för att kapitaltillskott som ger ett så stort inflytande i företag bör omfattas av regleringen, även om ägarandelen uppgår till en mindre kvotdel än 20 %.

Till följd av den bestämda gränsen om en ägande- eller röstandel om 20 % kommer bankers andelar i Företagskapital AB, AB Svensk Exportkredit och AB Industrikredit, vilka till viss del driver bankverksamhet, att inte omfattas av det utvidgade konsolideringsförfarandet. I dessa företag äger staten hälften av aktierna, medan resterande aktier i respektive företag är – med något undantag – fördelade mellan samtliga svenska affärsbanker. Ingen bank har i något fall en andel som uppgår till 20 %. Med hänsyn till ägarstrukturen i dessa företag och till det relativt begränsade tillkottet av

riskkapital som bankerna gjort i dessa anser kommittén det inte erforderligt att bankernas andelar omfattas av det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet.

En gräns om 20 % ägande- eller röstandel öppnar en möjlighet att i vissa fall undgå syftet med den utvidgade konsoliderade kapitaltäckningen, t. ex. om sex banker gemensamt förvärvar ett kreditinstitut och bankernas ägande- och röstandelar är lika stora. I sådana fall bör, i samband med tillståndsprövningen av förvärvet enligt den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 6 § BRL, som villkor för förvärvet kunna uppställas att andelen skall konsolideras av var och en av ägarbankerna. Likaså bör ett sådant villkor kunna uppställas då en bank förvärvar en andel som understiger 20 % i ett stort finansinstitut, om placeringen tar en inte obetydlig del av bankens resurser i anspråk. En bestämmelse härom bör infogas i nuvarande 2 kap. 11 § BRL.

Det utvidgade konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet bör – med undantag för nu nämnda mindre andelar – omfatta samtliga engagemang i företag som driver någon form av bankverksamhet. Undantag bör inte göras vare sig beträffande företag vari staten är delägare eller beträffande kreditaktiebolag.

Kommitténs förslag rörande strukturen på den svenska kapitalmarknaden grundar sig principiellt på ett renodlat marknadsorienterat synsätt. Detta innebär att det inte kan komma i fråga att låta tillskott i företag fordra en lägre kapitaltäckning än normalt enbart därför att staten är delägare i företaget. Man bör alltså inte kunna räkna med att staten skall ta ett större ansvar för ett företags verksamhet än vad som är skäligt med hänsyn till storleken på statens andel i företaget, och staten bör därvid inte behandlas annorlunda än vilken marknadsaktör som helst.

Kapitaltäckningsreglerna har till huvudsakligt syfte att säkerställa att bankinstituten till insättarnas skydd har en betryggande soliditet. Det bör därför inte komma i fråga att använda kapitaltäckningsreglerna som instrument för att stimulera vissa slag av verksamheter. Att använda detta instrument för att subventionera viss verksamhet är för övrigt tvivelaktigt också från en annan utgångspunkt. Subventionen är nämligen dold genom att dess existens och storlek inte utan svårigheter låter sig bestämmas. Om det av politiska eller samhällsekonomiska skäl anses angeläget att understödja exempelvis fastighetskreditgivningen, bör detta göras öppet och på ett annat sätt än genom sänkta kapitalkrav för bankerna.

Mot bakgrund av att det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet föreslås komma att omfatta samtliga former av bankverksamhet uppkommer fråga om inte reglerna om avräkning för tillskott i företag som driver sådan verksamhet enligt nuvarande 2 kap. 9 § fjärde stycket BRL bör kunna utmönstras. Det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet tillgodoser ju i allt väsentligt samma syfte som denna avräkningsregel, nämligen att förhindra att kapital som skall hållas till skydd för bankens insättare samtidigt utgör riskkapital i ett annat kreditinstitut.

Kommittén har ingående analyserat vilka effekter konsolideringsförfa-

randet får på beräkningen av kapitalkravet under ett stort antal skilda förutsättningar och jämfört resultaten med de kapitalkrav som kan beräknas enligt avräkningsregeln. Det har därvid kunnat konstateras att en tillämpning av konsolideringsförfarandet i allmänhet ger ett avsevärt större skydd för insättarna i banken än vad avräkningsregeln gör. Under mycket speciella förhållanden, såsom vid betydande omstruktureringar på kreditmarknaden och i samband med förvärv av stora finansinstitut, kan emellertid en tillämpning av avräkningsregeln i vissa fall medföra ett något strängare kapitalkrav för bank än om konsolideringsförfarandet hade tillämpats. Detta förhållande förklaras bl. a. av att enligt konsolideringsregeln, som den kommer till uttryck i nuvarande 2 kap. 11 § BRL och med de tillägg och förändringar som föreslagits i den föregående redovisningen, får moderbanken vid beräkning av kapitalbasen tillgodoräknas det fria och bundna egna kapital som kan finnas utöver aktiekapitalet i ett dotterbolag. Någon åtskillnad görs inte mellan kapital som fanns vid förvärvet av aktierna och kapital som upparbetats efter förvärvet. Motsvarande gäller beträffande obeskattade reserver. Enligt kommitténs mening bör dock, om samma riskkapital inte skall kunna användas i flera kreditinstitut, endast det kapital som upparbetats i företaget efter förvärvet av aktierna få tillgodoräknas i moderbankens kapitalbas.

En ytterligare förklaring till att avräkningsregeln i vissa fall kan föranleda ett strängare kapitalkrav är att den nuvarande konsolideringsregeln inte tar hänsyn till de övervärden i form av goodwill som banken kan ha betalat för dotterbolagsaktierna. I moderbankens balansräkning redovisas det bokförda värdet av aktierna som en tillgångspost. Eventuella goodwill-värden kommer därigenom att ingå bland tillgångarna. Om sådana goodwill-poster inte avräknas från moderbankens eget kapital kommer det riskbärande kapitalet att tunnas ut med tillgångar som saknar substansvärde. I avräkningsregeln beaktas däremot – låt vara alltför ofullständigt – förvärvad goodwill genom att det bokförda värdet av aktierna i dess helhet avräknas från moderbankens kapitalbas.

Kommittén har funnit att det i den nuvarande avräkningsregeln finns så allvarliga brister att regeln inte kan tjäna som ett tillfredsställande skydd mot en uttunning av det riskbärande kapitalet i en bank. Kommittén har därför funnit lämpligt att avskaffa avräkningsregeln och i stället komplettera det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet i de hänseenden som berörts ovan. Således bör endast kapital som upparbetats i ett finansinstitut efter förvärvet av aktierna eller andelarna i detta kunna tillgodoräknas i moderbankens kapitalbas. Vidare skall förvärvad goodwill avräknas från moderbankens eget kapital i konsolideringsförfarandet. Med förvärvad goodwill avses eventuell goodwill som uppkommit vid tillfället för förvärvet av aktierna eller andelarna. Ett sådant avräkningsförfarande ansluter sig till det ovan nämnda förslaget från Cooke-kommittén. I det förslaget förutsätts att eventuella goodwill-poster avräknas från bankens eget kapital. Någon svårighet att bestämma storleken på goodwill-posten torde inte finnas eftersom denna efter förvärvet enligt gällande redovisningspraxis alltid måste

beräknas i samband med upprättandet av koncernredovisningen. Eftersom goodwill-posten endast framgår av koncernredovisningen bör detta avdrag begränsas till att endast omfatta aktier i dotterbolag.

Med nu nämnda kompletteringar i det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet kommer avräkningsregeln i 2 kap. 9 § fjärde stycket BRL inte längre att tjäna något självständigt syfte. Den kan därför upphävas utan risk för att det kapital som skall hållas till skydd för bankens insättare urvattnas. Genom att avräkningsregeln ersätts av ett konsolideringsförfarande kan man visserligen konstruera räkneexempel som innebär att en bank under vissa förutsättningar skulle kunna driva en något större utlåningsvolym än om avräkningsregeln vore tillämplig. Dessa räkneexempel förutsätter emellertid att dotterföretagen är kraftigt överkapitaliserade i förhållande till den rörelsevolym som företagen driver. Eftersom koncernföretagens samlade placeringsvolym inte får överskrida den i moderbanken konsoliderade kapitalbasen kan därför bankens insättare inte utsättas för någon fara. Det är för övrigt knappast sannolikt att en bank skulle komma att hamna i en sådan situation som avses i nämnda räkneexempel. Detta skulle förutsätta att bankledningen medvetet underlåter att utnyttja överskott på kapital i dotterbolagen och därmed hindrar en företagsekonomiskt önskvärd expansion av verksamheten i såväl banken som koncernen i dess helhet.

Hur det utvidgade konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet kommer att tillämpas på en bankkoncern jämfört med nu gällande regler kan belysas med några exempel. Exemplen, som utgår från att moderföretaget i koncernen är en bank, är analogt tillämpliga på bankholdingkoncerner, dvs. på koncerner där moderföretaget inte är bank (jfr kap. 11).

Exempel 1 nedan bygger på följande antaganden.

Kapitalkrav i dotterbolag	1 200 (=kapitalbas)
Förvärvat eget kapital i dotterbolag (db)	200
Bokfört i moderbolag (Mb)	300
Kapitalkrav i bank	
rörelsen alt. 1	1 200
alt. 2	1 500

Därutöver förutsätts att goodwill som uppkommit vid förvärv av i koncernen ingående bolag avräknas från moderbankens eget kapital (i exemplet förekommer inte goodwill).

Moderbanken antas ha tre dotterbolag, ett finansbolag, ett annat kreditinstitut och ett fondbolag. Eget kapital (EK) i moderbanken uppgår till 600, i finansbolaget till 200, i kreditinstitutet till 100 och i fondbolaget till 100. Vid moderbankens förvärv av de tre dotterbolagen uppgick deras egna kapital till 100, 50 resp. 50. Den koncernmässiga kapitalbasen uppgår till summan av det egna kapitalet som genererats i dessa bolag efter förvärvet, alltså 100, 50 resp. 50 jämte det egna kapitalet i moderbanken, 600, dvs. totalt 800.

Värderegleringsreserverna (VR) kan således koncernmässigt inräknas endast till maximalt eget kapital = 800. Detsamma gäller förlagslånen (FL). Koncernens totala kapitalbas blir därmed 2 400. Detta skall jämföras med den summerade kapitalbasen för vart och ett av bolagen som uppgår till 3 000.

Exempel 1

	EK	VR	FL	Kapbas Summa	Variant EK MB = 800
Moderbanken	600	600	600	1 800	2 000
Finansbolag	100 + 100	250	200	600	600
Kreditinstitut	50 + 50	150	100	300	300
Fondbolag	50 + 50	100	100	300	300
Summa	1 000	1 100	1 000	3 000	3 200
Kons kap bas	800	800	800	2 400	3 000

Med utgångspunkt från dessa förutsättningar kan kapitalkrav beräknas dels med tillämpning av den nu gällande avräkningsregeln, dels med tillämpning av konsolideringsförfarandet. De olika metoderna ger i sammanfattning följande utfall.

Kapitalkrav med avräkning

			Variant EK Mb = 800	
Mb	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 1	Alt. 2
Rörelsen	1 200	1 500	1 200	1 500
Aktier i db	300	300	300	300
	1 500	1 800	1 500	1 800
Kapitalbas	1 800	1 800	2 000	2 000
Netto	+300	± 0	+500	+200

Konsoliderat kapitalkrav

Rörelsen Mb	1 200	1 500	1 200	1 500
Rörelsen db	1 200	1 200	1 200	1 200
	2 400	2 700	2 400	2 700
Kapitalbas	2 400	2 400	3 000	3 000
Netto	± 0	- 300	+600	+300

Bankrörelsen förutsätter i alt. 1 ett kapitalkrav på 1 200. Därutöver kräver avräkningsregeln 300 för placering i aktier i dotterbolag. Kapitalkravet uppgår sålunda till 1 500, vilket skall jämföras med moderbankens kapitalbas på 1 800. Överskottet blir således 300.

Det konsoliderade kapitaltäckningskravet kräver för rörelsen i moderbanken 1 200 och för rörelsen i dotterbolagen 1 200, dvs. summa 2 400.

Eftersom den konsoliderade kapitalbasen uppgår till 2 400 blir överskottet ± 0.

Vid en alternativ rörelsevolym i moderbanken som medför 1 500 i kapitelkrav blir överskottet med tillämpning av avräkningsregeln ± 0. I det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet blir det i stället ett underskott på 300.

Slutsatsen är sålunda att i ett läge, där moderbanken har maximalt utnyttjat sina värderegleringsreserver och förlagslånemöjligheter, slår konsolideringsförfarandet hårdare än enligt avräkningsregeln. Att dotterbolagen i exemplet har överskott av värderegleringsreserver medför inte någon lättnad koncernmässigt, eftersom moderbanken redan maximalt utnyttjat sin kapitalbas.

I den högra kolumnen i exemplet, benämnd Variant, belyses de fall då moderbanken har ett outnyttjat utrymme för värderegleringsreserver och förlagslån. I exemplet antas moderbankens eget kapital uppgå till 800, medan värderegleringsreserver och förlagslån uppgår till vardera 600. Sistnämnda poster är liksom övriga poster i exemplet oförändrade jämfört med den ursprungliga beräkningen. Kapitalbasen i banken stiger därmed med 200 till 2 000 och i koncernen med 3 x 200 till 3 000.

I beräkningen av konsekvenserna för kapitalkrav med avräkning resp. konsoliderat kapitalkrav redovisas utfallet till höger i tabellen. I alt. 1 uppgår kravet på moderbankens rörelse till 1 200 + avräkning för investering i aktier till 300, dvs. summa kapitalkrav = 1 500. Eftersom moderbankens kapitalbas uppgår till 2 000 föreligger ett överskott på 500. På konsoliderad nivå uppgår kapitalkravet för rörelsen i moderbanken till 1 200 och i dotterbolagen till 1 200, dvs. summa 2 400. Eftersom den konsoliderade kapitalbasen är 3 000 föreligger ett överskott på 600.

I detta fall liksom i den alternativa beräkningen med större rörelsekrav i moderbanken uppstår ett högre överskott med det konsoliderade kapitaltäckningskravet än med avräkningsregeln. Detta innebär att moderbanken i detta fall med sitt outnyttjade utrymme för värderegleringsreserver och förlagslån kan tillgodogöra sig en del av de överskott på reserver som finns i dotterbolagen. Konsolideringsregeln är alltså i detta fall något lindrigare än avräkningsregeln.

Denna situation torde inte vara särskilt realistisk, eftersom den förutsätter att koncernledningen i den tänkta bankgruppen tillåter moderbanken att ha outnyttjade möjligheter att förstärka sin kapitalbas medan dotterbolagen är överkapitaliserade. I realiteten torde det vara så att man successivt strävar efter att hålla en balans mellan kapitalbaserna i de olika enheterna i koncernen. Situationen kan dessutom mycket snabbt rättas till genom en förstärkning av moderbankens kapitalbas.

Exempel 2 nedan bygger på det ovan redovisade exemplet, men här har bankkoncernen utökats med ett nyförvärvat bolag, benämnd Övrigt. Detta bolag förvärvas för 300 och har ett eget kapital på 200. Det enligt konsolideringsförfarandet beräknade egna kapitalet uppgår till 1 000, varav 800 avser moderbanken och resterande finansbolaget, kreditinstitutet och fondbola-

get. Det nyförvärvade bolagets eget kapital får inte medräknas på grund av att detta är i sin helhet förvärvat. Kapitalbasen i denna utökade koncern uppgår således oförändrat till 3 000 (jfr Variant i exempel 1). Summan av dotterbolagens kapitalbas beräknade var för sig uppgår till 1 800.

Exempel 2

	EK	VR	FL		
Moderbanken	800	600	600	2 000	
Finansbolag	100 + 100	250	200	600	} 1 800
Kreditbolag	50 + 50	150	100	300	
Fondbolag	50 + 50	100	100	300	
Övrigt	200 + 0	200	200	600	
Summa	1 400	1 300	1 200	3 800	
Kons kap bas	1 000	1 000	1 000	3 000	

Exemplet bygger på följande antaganden.

Krav db	alt. 1	1 800		
	alt. 2	1 300		
Krav Mb	alt. 1	1 200	Aktiekap i db	400
	alt. 2	1 700	Bokf i Mb	600

Nedanstående uppställning visar hur kapitalkravet med avräkning resp. konsoliderat kapitalkrav slår i detta fall.

Kapitalkrav med avräkning

	Mb alt. 1	Mb alt. 2
Rörelsen i Mb	1 200	1 700
Aktier i db	600	600
	1 800	2 300
Kapitalbas	2 000	2 000
	+200	- 300

Konsoliderat kapitalkrav

Kap krav	db alt. 1	db alt. 2	db alt. 1	db alt. 2
Rörelsen Mb	1 200	1 200	1 700	1 700
Rörelsen db	1 800	1 300	1 800	1 300
	3 000	2 500	3 500	3 000
Kapitalbas	3 000	3 000	3 000	3 000
	± 0	+500	- 500	± 0

I alt. 1 kräver moderbankens rörelse 1 200. Investeringar i aktier i dotterbolag fordrar enligt avräkningsregeln 600. Kapitalkravet uppgår alltså till 1 800. Eftersom moderbankens kapitalbas uppgår till 2 000 föreligger ett överskott på 200. Det konsoliderade kapitaltäckningskravet uppgår, om dotterbolagens rörelse kräver 1 800, till 3 000. Eftersom den konsoliderade kapitalbasen uppgår till samma belopp blir överskottet ±0.

Om enligt alt. 2 rörelsen i dotterbolagen enbart kräver ett kapital på 1 300 (att jämföra med en kapitalbas på 1 800) uppstår ett överskott på 500, dvs. situationen är den att det konsoliderade kapitaltäckningskravet är lindrigare än kapitalkravet enligt avräkningsregeln. Här skall dock anmärkas att liksom beträffande Variant i exempel 1 föreligger det outnyttjade värderegleringsreserver i dotterbolagen samt i detta exempel även ett outnyttjat kapitaltäckningsutrymme i dotterbolagen på sammanlagt (1 800 – 1 300=) 500. Inte heller denna situation torde vara särskilt sannolik i verkligheten.

Alt. 2 i exemplet är beräknat på samma sätt, dock med den skillnaden att kapitalkravet i moderbanken antas vara 1 700. Även i denna situation ger det konsoliderade kapitalkravet hårdare begränsningar än avräkningsregeln, om dotterbolagen fullt ut utnyttjar sin egen kapitalbas. Om dotterbolagen har ett betydande outnyttjat kapitaltäckningsutrymme är det konsoliderade kapitaltäckningskravet något lindrigare än enligt avräkningsregeln.

Sammanfattningsvis måste poängteras att de enda situationer då det konsoliderade kapitaltäckningskravet är påtagligt lindrigare än en enligt avräkningsregeln, är när det föreligger en betydande överkonsolidering i dotterbolagen. Därmed kan man hävda att konsolideringsförfarandet totalt sett utgör ett minst lika säkert skydd som avräkningsregeln samtidigt som den är en smidigare och i dagens redovisningspraxis betydligt bättre metod för beräkning av kapitaltäckningskravet.

De regler som ovan med exempel beskrivits för en bankkoncern kan analogt tillämpas på en finansiell koncern där en eller flera banker ingår men där moderbolaget är ett holdingbolag. I och med att koncernredovisningsprinciper tillämpas på samma sätt och genom att goodwill avräknas moderbolagets eget kapital uppnås likformighet med en koncern med bank som moderbolag. Man skall också hålla i minnet att en metod med konsoliderat kapitaltäckningskrav förutsätter att varje enskild enhet i koncernen vid varje tidpunkt uppfyller sitt eget kapitaltäckningskrav.

En konsekvens av den utvidgade konsoliderade kapitaltäckningen är att kapitalkravet kommer att stramas upp för vissa banker. Sparbankerna och föreningsbankerna samt vissa bankaktiebolag får inga eller endast något förändrade kapitalkrav. Däremot kommer några stora affärsbanker att få inte obetydligt skärpta krav. Orsaken till denna skillnad kan i allt väsentligt förklaras med att etableringar i dotter- eller intressebolag, som driver någon form av bankverksamhet, förekommer nästan uteslutande bland de största affärsbankerna. Det torde främst vara placeringar i till dessa banker knutna bostadsfinansierande institut som föranleder de skärpta kapitalkraven. De ovan nämnda kompletteringarna av det konsoliderade kapitaltäckningsför-

farandet såvitt gäller åtskillnad mellan förvärvat och upparbetat kapital i dotterbolagen samt avräkning för förvärvad goodwill, kommer att föranleda skärpta kapitalkrav framför allt i samband med omstruktureringar på kreditmarknaden, som innebär att banker förvärvar bestående finansinstitut.

Cooke-kommitténs förslag innebär bl. a. att halva värdet av samtliga värderegleringsreserver skall, utan någon begränsning i förhållande till värdet av det äkta egna kapitalet, kunna tillgodoräknas vid beräkning av kapitalbasen. Mot bakgrund härav skulle kunna övervägas att låta bankerna i större utsträckning än för närvarande likställa sådana reserver med eget kapital vid beräkning av kapitalbasen. En sådan utvidgning av kapitalbasen skulle kompensera den skärpning av kapitalkravet som föranleds av den utvidgade konsoliderade kapitaltäckningen. Kommittén har emellertid av olika skäl ansett sig inte nu böra föreslå någon sådan förändring. För det första är det endast ett fåtal stora affärsbanker som kommer att beröras av ett skärpt kapitalkrav. Dessa banker har en sådan finansiell styrka att de väl kan bära skärpta krav. För det andra kommer Cooke-kommitténs förslag att utgöra underlag för en överenskommelse inom 10-gruppen någon gång under år 1988. Det är därför inte lämpligt att på denna punkt föregripa överenskommelsen och det lagstiftningsarbete som denna kan föranleda.

Kommittén vill anmärka att möjligheten att i kapitalbasen inräkna värderegleringsreserver är av stor betydelse för att bankerna skall kunna klara kapitalkraven även enligt det konsoliderade kapitaltäckningsförfarandet. Detta förhållande bör beaktas i samband med den översyn av företagsbeskattningen som kommer att ske med anledning av resultatet av det arbete som görs av Utredningen om reformerad företagsbeskattning (Fi 1985:06).

7.3.4 Garantikapital i sparbank

7.3.4.1 Sparbankernas kapitaltäckningskrav

Kommittén har redan behandlat kapitaltäckningsproblematiken för banker i allmänhet. Som har framgått åläggs genom banklagstiftningens kapitaltäckningsbestämmelser alla banker ett krav på eget kapital, för sparbanker egna fonder, av viss storlek beräknat med utgångspunkt i bankens placeringar, dvs. dess tillgångar, ingångna garantiförpliktelser och andra åtaganden på kapitalmarknaden. De olika placeringarna har indelats i olika riksklasser med olika krav på täckning av eget kapital. Det sammanräknade kapitalkravet måste täckas av det egna kapitalet (de egna fonderna), som i detta sammanhang får beräknas på ett särskilt sätt, den s. k. kapitalbasen. I kapitalbasen för en sparbank inräknas grundfond, reservfond och garantifond. Dessa utgör sparbankens egna fonder. Därtill får inräknas 40 % av värderegleringskontot för utlåning och valutor samt 40 % av skillnaden mellan högsta tillåtna nettobokvärde och faktiskt nettobokvärde på obligationsportföljen. Också upptagna förlagslån får inräknas i kapitalbasen. Beloppen i kapitalbasen i form av förlagslån och summa värderegleringS-

konton för obligationer, utlåning och valutor får dock var för sig maximalt uppgå till summan av de egna fonderna. Kapitalbasen kan således inte bli större än tre gånger de egna fonderna. Genom en tillfällig regel, som tillkommit på initiativ av kommittén, kan förlagslånen undantagsvis få medräknas i kapitalbasen upp till en och en halv gånger de egna fonderna.

Sparbankerna har redan nu möjlighet att ge ut garantifondsbevis. Detta kan emellertid endast ske om det är påkallat för att upprätthålla en sparbanks verksamhet. Syftet härmed är att en sparbank vid tillfällig kapitalbrist skall kunna tillföras med egna fonder likställt kapital. De tillförda medlen skall dock vara av tillfällig karaktär, vilket innebär att insatsen skall återbetalas då den akuta bristen avhjälpts och utvecklingen vänt i önskad riktning. En sparbank saknar alltså i dag egentlig möjlighet att komplettera sin egen kapitalgenerering med kapital utifrån. Under nuvarande skede, med en stark expansion av hela kreditmarknaden, har detta visat sig vara ett stort problem för sparbankerna redan om de skall kunna behålla sin marknadsandel. Kapitalsituation har, särskilt för de största sparbankerna, blivit mycket ansträngd.

7.3.4.2 Internationell jämförelse

Innan kommittén går vidare till en diskussion om problemets lösning för de svenska sparbankernas del skall en internationell jämförelse göras för att se hur frågan lösts eller föreslås bli löst i andra länder.

Danmark

Genom den samordnade banklagstiftningen som trädde i kraft år 1975, "bank- og sparekasseloven", uppkom en harmonisering av reglerna för sparbanker och affärsbanker. Endast organisationsformen har därefter åtskilt de båda bankgrupperna juridiskt sett. Affärsbankerna är aktiebolag och omfattas av "aktieselskabsloven" medan sparbankerna är självägande organisationer, i vilka ingen äger del i eventuellt överskott.

Banklagstiftningens soliditetskrav medför att storleken av det egna kapitalet bestämmer omfattningen av de förpliktelser som en bank kan påta sig. Egenkapitalet och tillgången till nytt kapital sätter således en faktisk gräns för bankernas aktivitetsmöjligheter.

Till det egna kapitalet räknas för sparbankernas del *garantikapitalet* och "*det ansvarlige inskudskapital*". Sistnämnda kapital får till 40 % likställas med eget kapital. Härtill kommer eventuella reserver. Affärsbankernas motsvarande kapital består av aktiekapitalet och det "ansvarlige inskudskapital". För sistnämnda kapital gäller samma procentuella begränsning som för sparbankerna. Till det egna kapitalet hör vidare eventuella reserver.

I kapitaltäckningshänseende gäller för såväl sparbanker som affärsbanker, att det egna kapitalet skall utgöra minst 8 procent av förpliktelserna.

Den största skillnaden mellan spar- och affärsbankernas möjligheter till

extern kapitaltillförsel är att sparbankerna kan uppta garantkapital medan affärsbankerna kan anskaffa aktiekapital via aktiemarknaden. En ytterligare skillnad är att affärsbankerna kan ge ut konvertibla obligationer, som aktieägarna har företrädesrätt att teckna. Detta betraktas allmänt som en fördel för affärsbankerna.

Till skillnad från affärsbankernas aktiekapital får inte de som placerar pengar i sparbankerna i form av garantkapital, garanterna, andel i sparbankernas förmögenhet eller överskott. För aktiernas vidkommande finns dessutom en organiserad marknad, något som saknas för de med garantkapital förknippade värdehandlingarna, garantbevisen. De ekonomiska rättigheter som är knutna till ett garantbevis inskränks till möjligheten att uppbära ränta. Garanten har dock andra rättigheter, nämligen rätt till inflytande vid val till representantskapet, som är sparbankens högsta beslutande organ.

Mot bakgrund av bl. a. föreliggande skillnader mellan garantbevis och aktier och det förhållandet att aktier från placeringssynpunkt varit mera attraktiva än garantbevisen har på danskt sparbankshåll diskuterats olika möjligheter att förbättra garantbevisens attraktionsförmåga och göra garantkapitalet konkurrenskraftigt i förhållande till aktiekapitalet. Slutsatsen blev att man måste förändra garantsystemet i så stor omfattning att skillnaden jämfört med aktiesystemet begränsade sig till frågan om aktiens egenskap av delägganderätt i aktiebolaget som sådant. Härtill kommer tveksamheten inför möjligheterna att – i konkurrens med aktiemarknaden – åstadkomma en effektiv och fungerande marknad för garantbevisen. Man har vidare ansett det tveksamt huruvida garantbevisen skulle kunna avsättas på den internationella kapitalmarknaden, något som bedömts önskvärt.

Danmarks Sparkasseforening har lagt fram ett förslag i kapitalförsörjningsfrågan som innebär att de danska sparbanker som så önskar kan omvandlas till "sparekasseaktieselskaber". Föreningens förslag har efter vederbörlig myndighetsbehandling resulterat i att den danska regeringen framlagt ett lagförslag som i allt väsentligt överensstämmer med det ursprungliga förslaget. Huvuddragen i det framlagda lagförslaget är följande.

Lagförslaget utgör i princip en ändring av "bank- og sparekasseloven" av innebörd att "sparkasserne" får möjlighet att ändra organisationsform från självägande institutioner till "aktieselskaber". Beslut härom fattas av sparbankens högsta styrande organ "representantskabet" med samma majoritet som krävs för sparbankens upplösning, dvs. 2/3 av representanterna.

Rent praktiskt skall förändringen ske så att en fusion görs mellan sparbanken och ett av sparbanken bildat aktiebolag. Härvid används samma fusionsregler som gäller enligt aktiebolagslagstiftningen. Sedan fusionen genomförts inträder det nybildade "sparekasseaktieselskabet" helt och fullt i sparbankens rättigheter och skyldigheter.

De danska sparbankerna är som ovan sagts självägande institutioner, vilket bl. a. innebär att ingen, varken garanter eller insättare, har rätt till sparbankens förmögenhet eller överskott. För att säkra att inte heller de kommande aktieägarna skall få del av dessa reserver skall det nybildade aktiebolaget utställa aktier till en särskilt bildad fond i den omfattning som

svarar mot reservernas storlek. Aktierna utgör vederlag för de reserver, som alltså det nybildade bolaget övertar genom fusionen. Fonden skall ha stiftats av sparbanken före fusionens genomförande enligt lagstiftningen om rörelsedrivande fonder. Genom tillkomsten av denna fond skapas garantier för att bankens reserver ställs till förfogande för den kommande bankverksamheten.

Skulle "sparekasseaktieselskabet" träda i likvidation skall fondförmögenheten gå till allmännyttiga och välgörande ändamål i enlighet med vad som i dag gäller enligt sparbankens stadgar. Fonden skall ha till ändamål att tillsammans med aktiebolaget utveckla den av "sparekassen" tidigare bedrivna bankverksamheten. Utdelning på fondens aktier i bolaget skall kunna återinvesteras i bolaget. Fonden utgör uppenbarligen en formellt sett självständig juridisk person. Enligt lagstiftningen om rörelsedrivande fonder skall den, för att omfattas av lagstiftningen, i princip inneha så stor del av aktiekapitalet i aktiebolaget, att den har röstmajoritet. Under alla förhållanden måste fonden ha ett bestämmande inflytande i bolaget och äga del i dess driftsresultat i betydande omfattning. Emellertid vill man på danskt sparbankshåll undvika en ledningsstruktur som innebär att fonden får majoriteten av röstetalet i bolaget. Skälet härtill är att den etablerade kund- och garantdemokratin då skulle riskera att gå förlorad. Att vidareutveckla denna form av demokrati har angivits vara en avgörande förutsättning för den föreslagna lagstiftningen. Avsikten är att det skall ske en vidareutveckling mot en "aktieägardemokrati" med stor ägarspridning. Tanken är att det skall kunna föreligga en nära samhörighet mellan "aktieselskabet" och fonden, såväl ändamålsmässigt som verksamhetsmässigt. Det är då naturligt att styrelserna för dessa två juridiska personer kan sammanfalla personellt sett, i vart fall delvis. I den mån så inte blir fallet, kommer man att kunna ha en ordning av innebörd att aktieägarna väljer medlemmar i fondstyrelsen.

Vad gäller de nuvarande garanterna skall enligt lagförslaget sparbanken erbjuda dessa att välja mellan utbyte av garantbevisen mot aktier eller kontant inlösen. Det öppnas dock möjlighet för garanterna att ha garantkapitalet innestående i aktiebolaget under en övergångstid av högst fem år. Under denna övergångstid kan garanterna inte kräva inlösen av garantbevisen.

Med vissa mindre justeringar kommer det att bli möjligt att i stort sett ha kvar den nuvarande ledningstrukturen i sparbankerna, trots omvandlingen till aktiebolag. Enligt nuvarande ordning är "representantskabet" sparbankens högsta styrande organ. Detta väljs av sparbankens garanter och/eller insättare allt beroende på vad som gäller för den enskilda sparbanken. "Representantskabet" utser sparbankens styrelse. "Representantskabets" beslutskompetens motsvarar vad som gäller för "generalforsamlingen", dvs. bolagsstämman, i ett aktiebolag. Det kommer alltså att bli "generalforsamlingen" som utser styrelsen i det nybildade "sparekasseaktieselskabet". Det kommer dock att bli möjligt att mellan "generalforsamlingen" och styrelsen ha ett organ, "representantskab", som väljs av "generalforsamlingen" och

som i sin tur utser bankens styrelse. Det kommer också att bli möjligt att dela upp "sparekasseaktieselskabets" verksamhetsområde i kretsar eller regioner för att på så sätt i princip kunna ha kvar den existerande kunddemokratin. I sådana kretsar eller regioner kommer att kunna hållas lokala möten med aktieägarna. Vid dessa möten kan, om "finanstilsynet" så medger, väljas "delegerade", som därefter utövar aktieägarnas rösträtt i "generalforsamlingen". I dag har vissa sparbanker lokala "tilsynsråd". Dessa kommer i fortsättningen att kunna väljas på de lokala mötena med aktieägarna.

Det kommer att bli möjligt att i bolagsordningen för ett "sparekasseaktieselskab" införa regler om rösträttsbegränsning så att enskilda aktieägare eller grupper av aktieägare inte får ett dominerande inflytande i aktiebolaget. Även bestämmelser om maximalt aktieinnehav kan införas.

Det framlagda lagförslaget har vållat politisk strid och har därför ännu inte genomförts. Det är f.n. oklart när ett genomförande kommer till stånd.

Finland

Enligt gällande lagstiftning är det egna kapitalet nödvändigt för att trygga en sparbanks soliditet. Den viktigaste delen av detta kapital utgörs av *grundfonden, reservfonden* och en eventuell *uppskrivningsfond.* Till det egna kapitalet kan också enligt bankinspektionens balansräkningsschema räknas *tillskottsfonden.*

Varje sparbank skall ha en grundfond, som uppgår till minst 500 000 mark. Grundfonden skall till fullo inbetalas i pengar innan banken inleder sin verksamhet.

Varje sparbank skall även ha en reservfond, som endast får användas för täckande av bankens förluster i den mån vinsten inte förslår därtill. Sparbankerna har en i lag stadgad skyldighet att förkovra reservfonden ur vinstmedlen.

Det är vidare möjligt för en sparbank att öka det egna kapitalet genom att skriva upp anläggnings- och placeringstillgångar.

I en sparbank kan inrättas en tillskottsfond för utvecklande av bankens verksamhet. Sparbankens högsta ledning, principalerna, fastställer den ränta, som skall erläggas på placering i tillskottsfond samt övriga placeringsvillkor. Placeringar i tillskottsfonden utgör under vissa förutsättningar riskkapital och räknas därmed till det egna kapitalet. Tillskottsfonder förekommer endast i ett begränsat antal sparbanker.

En sparbanks soliditet kan även stärkas med olika reserveringar, som kan göras i bokslutet med tanke på förestående utgifter eller förluster. Sådana reserveringar likställs under vissa förutsättningar med det egna kapitalet. De är dessutom i viss utsträckning avdragsgilla i skattehänseende.

Bestämmelser om kreditförlustreserverings likställighet med det egna kapitalet vid beräknandet av soliditetsrelationen intogs i banklagarna år 1978. Det stod då klart att sparbankerna hade svårt att öka det egna kapitalet i behövlig utsträckning, särskilt i situationer då sparbankernas

förbindelser ökat snabbt till följd av rådande inflation.

En sparbank kan förbättra sin soliditet inte enbart genom att anskaffa mer eget kapital utan också genom att emittera *anvarsdebenturer*, vilka har sämre preferens än bankens övriga förbindelser. Bankinspektionen har möjlighet att för viss tid bevilja tillstånd att likställa ansvarsdebenturerna med bankens egna kapital. Sådant tillstånd kan beviljas till högst halva beloppet av det egna kapitalet.

För affärsbankerna är det betydligt lättare än för sparbankerna att utöka det egna kapitalet. Detta kan ske genom en höjning av aktiekapitalet.

Även en affärsbank har en reservfond, som hör till bolagets egna kapital. En affärsbank är under vissa förutsättningar skyldig att öka sin reservfond med vinstmedel. Vid sidan av överföring av vinstmedel skall en affärsbank till reservfonden överföra det belopp, som erhållits vid höjningen av aktiekapitalet och som överskrider aktiernas nominella värde.

Andelsbankernas grundkapital utgörs av andelskapitalet. Dessa banker är under vissa förutsättningar skyldiga att öka reservfonden med medel ur den årliga vinsten.

Affärs- och andelsbankernas möjligheter att göra reserveringar är desamma som gäller för sparbankerna. I Finland är en totalreform av banklagstiftningen aktuell. I detta sammanhang behandlas frågan om sparbankernas kapitalförsörjning. Det anses att sparbankernas möjligheter att anskaffa eget kapital inte kommer att räcka till i framtiden för att göra det möjligt för sparbankerna att konkurrera med affärsbankerna på lika villkor. På grund härav bedöms det vara nödvändigt att öka sparbankernas möjligheter att anskaffa eget kapital.

Från sparbankshåll är i detta sammanhang utgångspunkten att sparbankernas särprägel skall bibehållas och utvecklas så att den bättre motsvarar kraven på en modern företagsverksamhet. Sålunda bör sparbanken fortsättningsvis vara ett särpräglat företag, vars syfte inte bara är att idka bankverksamhet utan också att främja sparandet. Sparbanken bör också bibehållas som ett ägarlöst företag. Ingen skall helt eller delvis kunna äga en sparbank. Däremot skall placerare kunna äga en separat fond, som hör till sparbankens egna kapital. Dessa placerare skall också kunna bli delaktiga i den vinst, som rörelsen ger. Avsikten är att det skall bli intressant och lönsamt att placera riskkapital i sparbanken så att till en sådan placering ansluter sig en vinstmöjlighet både i form av direkt avkastning och genom värdeökning av placeringen. Placeringen bör också kunna överlåtas.

I enlighet med dessa utgångspunkter har Sparbanksförbundet i Finland upprättat ett förslag om anskaffande av eget kapital för sparbankerna. Enligt detta förslag förvandlas sparbankernas nuvarande grundfonder till grundkapital. Vidare bildas en ny grundfond i anslutning till sparbankens egna kapital. Inrättandet av en sådan fond är frivilligt. Enligt förslaget kan en grundfond inrättas om bestämmelser härom finns i sparbankens stadgar och bankens egna kapital uppgår till minst en miljon mark.

I grundfonden samlas riskkapital från allmänheten i form av *grundfondsaktier*. Grundfonden kan jämföras med ett aktiebolags aktiekapital

och placeringarna med aktieplaceringar. Karaktäristiskt för placeringarna är sålunda att de är slutgiltiga, har karaktären av riskplaceringar, är möjliga att transportera till marknadspris och ger en avkastning, som är beroende av sparbankens resultat.

En sparbanks samtliga grundfondsaktier skall i princip grunda samma rättigheter i banken. I stadgarna kan dock införas avvikande bestämmelser.

För att trygga insättarnas ställning och bibehålla strukturen i sparbankernas egna kapital föreslås att grundfonden skall kunna ökas så att den blir högst lika stor som sparbankens övriga egna kapital, såvida inte bankinspektionen av särskilda skäl beviljar dispens.

Av förmögenhetsrättigheterna är de viktigaste, utöver rätten till avkastning, rätten att vid fondemission få nya aktier samt rätten till andel i sparbankens grundfond då banken avvecklas.

Grundfondens avkastning kan enligt förslaget vara fast, föränderlig eller bunden till vinsten. Då det hör till det egna kapitalets natur att för detta inte garanteras någon avkastning av räntenatur, bedöms det sista alternativet, bundenheten till vinsten, vara det bästa. Det gör att grundfonden kan förväntas bli ett intressant placeringsalternativ.

Beslut om utdelning på grundfondsaktier fattas av principalerna, på förslag av styrelsen. Utdelning skall inte äga rum om sparbanken inte uppfyller i lagen stipulerat soliditetskrav.

Ägarna av aktier i grundfonden föreslås även få vissa förvaltningsmässiga rättigheter. Av dessa är de mest centrala rätten att delta i valet av principaler, rätten att få ett principalmöte sammankallat samt rätten att klandra av bankens principaler fattade beslut i vissa fall.

I sparbankens stadgar kan intas bestämmelser om vilka förvaltningsrättigheter grundfondsaktierna skall vara förknippade med. Utgångspunkten är därvid att sparbanken som huvudregel bör vara underkastad sina stadigvarande kunders beslutanderätt. Den bör fortsättningsvis i främsta rummet vara en av insättarna, deponenterna, styrd bank.

Deponenterna har enligt nuvarande regler rösträtt vid val av principaler. I stadgarna kan föreskrivas visst minsta belopp i depositionen som förutsättning för rösträtt. I genomsnitt krävs ca 2 500 mark.

Vid varje principalmöte väljs 1/3 av principalerna. Rösträtt har, utöver deponenterna, de återstående 2/3 av principalerna.

Enligt det framlagda förslaget ges rösträtt till i princip alla som deponerat eller placerat pengar i sparbanken. Undantag gäller för debenturer. Deposition och grundfondsaktie ger dock rösträtt. En förutsättning för rösträtt för grundfondsaktie är att stadgarna innehåller föreskrift härom. Röstetalet skall i princip vara en röst oberoende av placeringens art och belopp. I stadgarna kan dock en minimigräns uppställas för erhållande av rösträtt.

I sparbankens stadgar skall även kunna bestämmas att grundfondsplacerarna har större rösträtt än deponenterna, dock högst tio gånger så stor. För att man skall kunna trygga en tillräcklig influensmöjlighet för deponenterna, bör dock majoriteten av principalerna vara deponenter.

Under arbetet med förslaget har särskilt beaktats nödvändigheten att

bibehålla sparbankernas särprägel. Samtidigt har man försökt åstadkomma ett system, som skall trygga sparbankernas förutsättningar att utveckla sin rörelse.

Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. Det är f.n. oklart när ett genomförande kommer till stånd och hur lagstiftningen närmare kommer att utformas. Det har dock upplysts att man från myndighetshåll inte accepterar benämningen grundfondsaktie som beteckning på det föreslagna värdepappret.

Norge

Det egna kapitalet i en sparbank utgörs av *grundfonden*. Varje sparbank skall vid stiftandet ha en sådan fond på minst 500 000 kr. Ursprungligen tillskapades sparbankernas grundfonder genom inbetalning från kommuner eller privatpersoner. De som tillskjutit medel till grundfonden har inget inflytande på sparbankens styrande organ på sätt som är fallet beträffande aktieägare i affärsbankerna.

Sparbankerna kan inte öka det egna kapitalet på samma sätt som affärsbankerna genom nyemission av aktier. Sparbankerna har dock möjlighet att vidga kapitalbasen genom att ta upp s. k. "ansvarligt lånekapital". Detta kan för övrigt även affärsbankerna göra. "Ansvarligt lånekapital" skall emellertid i normalfallet återbetalas och förräntas, oberoende av sparbankens driftsresultat.

Formellt gäller inte för de norska sparbankerna något lagstadgat kapitaltäckningskrav. Motsatsen är fallet beträffande affärsbankerna. Det har dock ansetts önskvärt att sparbankerna har en kapitaltäckning som motsvarar det krav som gäller för affärsbankerna. För dessa banker gäller att det egna kapitalet skall utgöra minst 6,5 procent av förpliktelserna.

Den norska regeringen har emellertid föreslagit att sparbankerna skall i formell mening vara underkastade samma kapitaltäckningskrav som affärsbankerna. En proposition härom har lagts fram och det förutsätts att en lag träder i kraft senast vid utgången av år 1990. Saken är dock ännu inte avgjord.

Under senare år har sparbankernas genomsnittliga egenkapitalprocent sjunkit. Orsakerna härtill har varit att sparbankerna expanderat starkt och att driftsresultaten inte varit tillräckliga för att möjliggöra avsättning till det egna kapitalet. Den genomsnittliga egenkapitaltäckningen för de 50 största sparbankerna var vid utgången av år 1986 4,8 %.

Affärsbankerna har motsvarande kapitaltäckningsbehov men har genom bl. a. aktieemissioner kunnat förstärka kapitalbasen.

Genom denna möjlighet till extern riskkapitaltillförsel anses affärsbankerna ha en konkurrensmässig fördel i förhållande till sparbankerna, som endast genom driftsavsättningar kan öka sitt egna kapital. Visserligen finns möjlighet att ta upp "ansvarligt lånekapital", men sparbankerna har endast i begränsad omfattning utnyttjat denna möjlighet.

I syfte att uppnå en konkurrensmässigt sett lika ställning i förhållande till

affärsbankerna har Sparebankforeningen i Norge föreslagit att sparbankerna skall kunna tillföras externt riskkapital genom att utge "*grunnfondsbevis*". Detta kapital skall utgöra ett permanent riskkapitaltillskott till sparbankens egna kapital.

Förslaget har lett till en proposition som antagits av stortinget. Det är ännu inte bestämt när lagen träder i kraft.

Beslut om utställande av "grunnfondsbevis" skall fattas av sparbankens högsta ledning, "forstanderskapet". Ordningen med "grunnfondsbevis" är frivillig för sparbanken.

Det anses viktigt för att säkerställa riskkapitaltillförsel genom "grunnfondsbevis" att det etableras en marknad för dessa värdepapper. En väl fungerande andrahandsmarknad bedöms angelägen. Av detta skäl anses det naturligt att "grunnfondsbevisen" börsnoteras. Det uppställs dock inte något krav i lagen på att börsintroduktion sker.

För att "grunnfondsbevisen" skall kunna räknas som eget kapital uppställs kravet att innehavare av dessa värdepapper endast kan få dem inlösta efter regeringens tillstånd. I detta avseende jämställs "grunnfondsbevisen" med aktier i affärsbankerna.

Beträffande bevisens juridiska status förutsätts utgångspunkten vara att de utformas som "navnepapirer", dvs. som enkla skuldebrev eller orderskuldebrev. Detta sammanhänger med att innehavarna av "grunnfondsbevis" får representationsrätt i sparbanken. Det anses då nödvändigt att registrering sker så att sparbankerna skall kunna få överblick över värdepappersinnehavet.

När det gäller den närmare utformningen av de villkor som skall vara knutna till "grunnfondsbevisen" förutsätts en hög grad av standardisering, bl. a. för att kunna åstadkomma en väl fungerande andrahandsmarknad. Regeringen har därför möjlighet att fastställa regler för hur bevisen skall utformas.

Reglerna om avkastning på "grunnfondsbevisen" utformas efter motsvarande regler för aktier. I huvudsak innebär det att avkastningen, räntan, knyts till sparbankens årsöverskott. Beslut härom fattas av sparbankens "forstanderskap". Endast överskott i förhållande till sistförflutna räkenskapsårs fastställda resultat får utdelas. Vidare gäller att det inte får fastställas en högre ränta än vad som är förenligt med god banksed och med beaktande av senare inträffade och förväntade förluster. Den norska tillsynsmyndigheten, kredittilsynet, skall kunna föreskriva att en sparbank inte får betala ränta på "grunnfondsbevis" om detta inte kan anses försvarligt.

I likhet med vad som gäller aktier i affärsbankerna är huvudregeln att nedsättning av grundfondskapitalet inte får ske utan regeringens tillstånd. Sådant tillstånd kommer att lämnas endast i extraordinära fall.

Vid höjning av grundfondskapitalet är det möjligt att ge ägarna av "grunnfondsbevis" företrädesrätt till nyteckning enligt principer som motsvarar vad som gäller för aktieägare i affärsbank.

Innehav av "grunnfondsbevis" ger röst- och representationsrätt i sparbankens styrande organ, "forstanderskapet". Redan idag har olika gruppe-

ringar ett inflytande i detta avseende. De grupper som enligt hittills gällande regler har ett sådant inflytande är tre, nämligen kommunalt valda, representanter för insättarna och arbetstagarrepresentanter. Innehavarna av "grunnfondsbevis" blir alltså en fjärde gruppering med röst- och representationsrätt. Denna grupp skall ha 1/4 av platserna i "forstanderskapet" i likhet med de övriga grupperna.

I skattehänseende gäller att investeringar i "grunnfondsbevis" skall likställas med aktieinvesteringar. Detta anses nödvändigt för att upprätthålla en konkurrens på lika villkor mellan sparbanker och övriga banker.

Möjlighet finns i princip att införa äganderätts- och rösträttsbegränsningar. Beslut härom fattas av respektive sparbank. De regler som skall gälla i detta avseende är ännu inte fastställda av regeringen. De begränsningar som kan bli aktuella är t. ex. utländska medborgares och andra gruppers/personers rätt att förvärva "grunnfondsbevis". Avsikten är att reglerna så långt det är möjligt skall överensstämma med vad som gäller för aktier.

Förbundsrepubliken Tyskland

I Tyskland har bankerna – således inte endast sparbanker – möjlighet att utöka det egna kapitalet genom emission av konvertibla skuldebrev. Avkastningen består av ränta samt bonus som är baserad på bankens resultat.

De konvertibla skuldebreven är skattemässigt sett fördelaktiga för bankerna genom att de betraktas som driftsutgift och därför avdragsgilla.

Förenta Staterna

Genom lagstiftning som infördes år 1974 kan motsvarigheten till sparbankerna i Förenta Staterna omvandlas till aktiebolag. Primärt utbjuds aktierna till insättare och anställda i form av icke omsättningsbara teckningsrättigheter. Regler har införts som hindrar aktieägarna att få del av det ackumulerade egenkapitalet i sparbankerna vid en likvidation.

En förutsättning för omvandling till aktiebolag är normalt att sparbanken i fråga är i finansiellt hänseende solid. Under senare år har emellertid sparbanker konverterats till aktiebolag i sådana situationer då de varit förlustbringande. En omvandling till aktiebolag har då motiverats med bl. a. möjligheten till kostnadsbesparingar och avsikten att ändra verksamhetsinriktning.

Italien

Sparbankerna i Italien har vissa möjligheter att emittera aktieliknande värdepapper som har betydelse i kapitaltäckningshänseende. Avkastningen är beroende av sparbankens resultat och värdehandlingarna är omsättningsbara på börsen. Dessa medelstillskott får inte överstiga sparbankens ackumulerade reserver.

Innehavet av nämnda värdepapper ger visst rösträttsmässigt inflytande i sparbankens ledningsorgan. De medlemmar i dessa organ som utses på detta sätt skall dock alltid vara i minoritet.

Endast en sparbank har företagit emission av skuldebrev av ifrågavarande slag. De italienska erfarenheterna, såvitt avser marknadsföring och börsreaktioner, är därför sparsamma.

Storbritannien

Sparbankerna i Storbritannien har sedan mitten av 1970-talet genomgått en kraftig strukturförändring. Antalet sparbanker har sedan denna tidpunkt minskat från över 20 till 4. Sparbankerna har på allvar börjat konkurrera med övriga banker. Detta har rättsligt sett inneburit problem eftersom en sparbank såsom självägande institution enligt engelsk lagstiftning endast får bedriva verksamhet av allmännyttig ändamålskaraktär. Det är därför inte tillåtit för en självägande institution att i större utsträckning ägna sig åt förvärvsmässig verksamhet.

I syfte att göra det möjligt för sparbankerna att bedriva en professionell bankverksamhet har med stöd av ny lagstiftning dessa omvandlats till aktiebolag, vilka inordnats i en koncern. Genom denna lagstiftning har sparbankerna underkastats lagstiftningen för övriga banker och deras tidigare rättsliga särställning har därigenom upphört.

Avsikten med lagstiftningen har varit att för sparbankerna skapa klarare ägar- och ansvarsförhållanden. Vidare ges större möjligheter än tidigare att utöka det egna kapitalet för att täcka kommande behov. Detta kan i fortsättningen ske genom nyemission av aktier.

Omvandlingen till aktiebolag skedde under år 1986. I samband därmed introducerades sparbankerna på börsen. Intresset från placerarnas sida har varit stort.

Genom omvandlingen till aktiebolag enligt den nya lagstiftningen får aktietecknarna del av sparbankernas samlade reserver. Aktiekapitalet skall stärka den nya sparbankskoncernens finansiella ställning och ge den ökade kapitalresurser för kommande expansion. Sparbankernas kunder och anställda har haft företrädesrätt vid aktieteckningen. Stor vikt har lagts vid att försöka nå största möjliga spridning av aktierna. Man har därför bestämt att ingen aktieägare under de första fem åren får äga mer än 5 % av aktierna. Efter dessa fem år är gränsen 15 %.

Österrike

I Österrike har framlagts ett lagförslag som skall göra det möjligt för sparbanker att omvandlas till aktiebolag. Från sparbankshåll har dock uttryckts önskemålet att i första hand hålla fast vid den självägande organisationsformen. Sparbankerna har därför föreslagit att de skall ges möjlighet att utställa en form av bevis som skall ge rätt till andel i vinst.

Sammanfattning

I många länder är kapitalförsörjningsfrågan ett mer eller mindre akut problem för sparbankerna. I nära nog samtliga utvecklade länder har man, såvitt känt, valt en lösning som gör det möjligt för sparbankerna att bevara sin organisationsform och unika ställning i övrigt. Endast två stater, Förenta Staterna och Storbritannien, har övergått till en renodlad aktiebolagskonstruktion. Sparbankerna i dessa länder var dock redan tidigare särpräglade och uppvisade få likheter med sparbankerna i Norden.

I Norden har i Danmark föreslagits en form av aktiebolagsbildning. Det bör dock noteras att det inte är fråga om aktiebolag i vedertagen mening, eftersom det inte skall uppkomma någon rätt till del i sparbankens samlade reserver. I Finland och Norge har valts lösningar som ger ett visst inflytande i sparbanken. Därvid måste dock noteras att i sparbankerna i Finland och Norge olika grupper sedan tidigare har haft ett inflytande. Det ligger således i linje härmed att också placerarna i grundfondsaktier respektive "grunnfondsbevis" ges en möjlighet till visst inflytande.

7.3.4.3 Behovet av extra kapitalförsörjning i dag och i framtiden.

En sparbank är en särskild typ av association vid sidan av t. ex. aktiebolag, handelsbolag och ekonomisk förening. En sparbank har inga ägare och ingen äger rätt att få del av sparbankens vinst. I 1 kap. 1 § andra stycket SBL föreskrivs:

> En sparbank har till ändamål att, utan rätt för dess stiftare eller andra att få del av den vinst som kan uppkomma i rörelsen, främja sparsamhet genom att driva bankverksamhet i enlighet med de bestämmelser som meddelas i denna lag och bankrörelselagen.

Sparbankerna har valt att under de senaste årens snabba expansion på kreditmarknaden söka behålla sin marknadsandel. Detta har inneburit att problem har uppstått för sparbankerna att uppfylla de krav på egna fonder som lagen ställer. Bankernas expansion har främst avsett person- och företagskrediter för vilka kapitaltäckningskravet är 8 %. Denna expansion och medföljande omstrukturering har flera förklaringar. En är att 1969 års samordnade banklagstiftning öppnade möjligheter för sparbankerna att expandera på samma villkor som affärsbankerna avseende person- och företagskrediter. En annan är att sparbankerna under 1970- och 1980-talens kreditrestriktioner valde att lyfta bort betydande summor långa lån till centrala sparbanksföretag för att möjliggöra för sparbankerna att konkurrera på de nya marknaderna. Att problemet nu blivit akut grundar sig dock i huvudsak på att den snabba expansionen på den svenska kreditmarknaden efter de kreditpolitiska avregleringarna givit ett ytterligare incitament för bankerna till omstrukturering mot kortare och mer kapitalkrävande placeringar.

Frågan om en ökning av fondkapitalet har inte varit aktuell för sparban-

kerna tidigare, dels därför att man inte haft några problem med kapitaltäckningen, dels därför att sparbankerna – till skillnad från affärsbankerna – inte haft något krav från ägare att visa upp en hög soliditet. Sparbankernas policy har varit att se till att så mycket som möjligt av de skapade resurserna har stannat kvar för att arbeta i banken. Vid sidan av ökning av reservfonderna har detta kunnat ske genom avsättningar till värderegleringskonton enligt skattelagstiftningens regler.

Avsättningarna till värderegleringskonto har dock inte lett till att sparbankerna har en lägre andel beskattat kapital i förhållande till balansomslutningen än affärsbankerna. Av officiell statistik från SCB framgår att sparbankernas balansomslutning mellan åren 1981 och 1986 har stigit från drygt 106 till 160 miljarder kr. Samtidigt har storleken av sparbankernas beskattade kapital vuxit från nära 1,7 till 2,6 miljarder kr. Beräknas andelen av det beskattade kapitalet i förhållande till balansomslutningen för vart och ett av åren, erhålles en serie med följande värden (1981-1986): 1,56, 1,65, 1,56, 1,56, 1,59, 1,63 %. Motsvarande serie för affärsbankerna ger följande tal: 1,46, 1,37, 1,41, 1,51, 1,52, 1,46 %.

Balansomslutningen hos affärsbankerna för de aktuella åren har vuxit från drygt 367 till 595 miljarder kr., och det beskattade kapitalet från 5,4 till 8,7 miljarder kr. I de sistnämnda siffrorna ingår aktiekapital med 3,0 resp 4,4 miljarder kr.

Härtill kan läggas att sparbankerna också har en större andel obeskattade reserver i förhållande till balansomslutningen än affärsbankerna, vilket naturligtvis kan användas som argument för att sparbankerna skulle haft möjlighet att skatta fram mer av resultaten för avsättning till egna fonder. I sådant fall hade dock resultatutvecklingen blivit sämre genom att andelen arbetande "eget" kapital i sparbankerna därmed hade varit lägre.

Flertalet av de stora sparbankerna står dock nu inför ett akut behov att öka det egna kapitalet för att kunna fortsätta expansionen. Beräkningar som gjorts av Svenska Sparbanksföreningen visar att kapitalutnyttjandet för sparbankernas statistikgrupp från år 1982 till år 1986 har ökat från 70 till 103 % av kapitalbasen, exklusive förlagslån. Tar man hänsyn till förlagslånen är ökningen något mindre, från 67 till 82 %. Denna mindre ökning beror uteslutande på en mycket kraftig ökning av förlagslånen under dessa år.

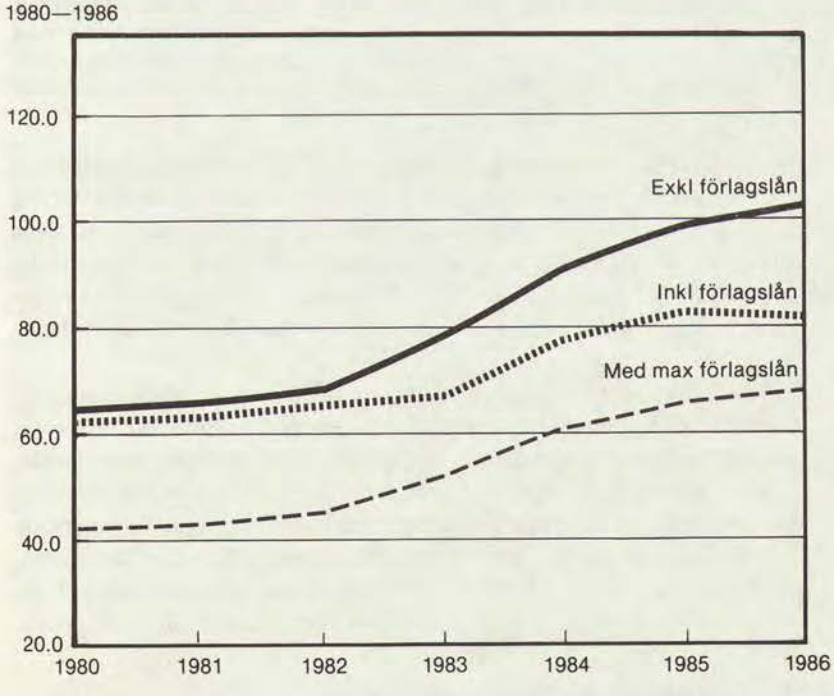
Den genomsnittliga kapitalutnyttjandegraden för de 20 största sparbankerna uppgick vid utgången av december 1987 till 96 % före bokslut. Häri inkluderas en sparbank som genom dispens utnyttjat möjligheten till extra förlagslåneutrymme. Undantas upptagna förlagslån blir relationen mellan kapitalkrav och kapitalbas 132 %. Jämfört med utfallet i december 1986, vilket inte inkluderade 1986 års vinstavsättningar, innebär det ett oförändrat läge inklusive förlagslånen men ett fem procentenheter sämre resultat om förlagslånen undantas. Av de 20 sparbanker, som volymmässigt svarar för ca 80 % av samtliga sparbankers balansomslutning, redovisar nio stycken en kapitalutnyttjanderelation som överstiger 90 % och endast tre stycken ligger under 80 %. Reduceras kapitalbasen för förlagslån hamnar

19 över 100 %. Tio av dessa ligger mellan 120 och 164 %. Med maximalt utnyttjande av förlagslånemöjligheten (100 %) hamnar gruppen på 88 %. Den förlagslåneupplåning som därvid skulle sänka gruppens kapitalkrav med åtta procentenheter motsvarar ett belopp på ca 520 milj. kr.

I diagram 7.1 visas utvecklingen de senaste åren. Här åskådliggörs relationen mellan kravet på egna fonder och faktiskt fondkapital – kapitalutnyttjandegraden – i sparbankerna under åren 1980 till 1986. Ser man framåt i tiden kommer kapitalutnyttjandet med samma affärsinriktning som för närvarande att fortsätta att öka i snabb takt. Utvecklingen är ännu allvarligare för många enskilda sparbanker, eftersom spridningen kring nämnda genomsnitt också är stor. För att ha en tillfredsställande marginal mellan krav på och tillgång till eget kapital bör en sparbank enligt sparbanksrörelsens interna bedömning på lång sikt inte överskrida en kapitalutnyttjandegrad på 80 %.

Av det sagda framgår att sparbankernas behov av externt kapitaltillskott för att i framtiden klara kapitaltäckningskravet är stort. Sparbanksföreningen har gjort en prognos över behov av externt riskkapital för de närmaste tio åren. Med antagande om en något försiktigare förskjutning mot mer kapitalkrävande placeringar den närmaste tioårsperioden och med hänsyn tagen till Sparbankernas Banks kommande behov av kapitaltillskott men utan hänsyn till nya och tillkommande bestämmelsers eventuella effekter på kravets storlek i framtiden, har sparbankernas behov av externt

Diagram 7.1 Kapitalutnyttjandegraden i statistikgruppen 1980—1986



kapitaltillskott under framförliggande tioårsperiod beräknats till 7-9 miljarder kr. fördelat på förlagslån och garantikapital. Prognosen är naturligtvis tillkommen under betydande osäkerhet men torde ändå enligt Sparbanksföreningen ge en någorlunda god bild av det aktuella behovet.

7.3.4.4 Sparbanksföreningens förslag[2]

Sparbanksföreningen hemställde i en skrivelse till finansdepartementet den 22 mars 1985 om en sådan ändring av SBL att sparbank kunde tillföras riskkapital utifrån, även då det ej erfordras "för att upprätthålla sparbanks verksamhet". Bakgrunden till denna framställning var enligt föreningen i korthet följande.

> Sparbanksföreningen konstaterar att det är omöjligt för sparbankerna att upprätthålla nuvarande tillväxt och marknadsambitioner såvida inte sparbankerna i likhet med andra bankinstitut får möjlighet att erhålla kapitaltillskott utifrån. En fortsatt expansion och konkurrens på lika villkor med övriga banker och med finansbolag ställer krav på många sparbanker att öka kapitalbasen. Genom de begränsade möjligheterna att öka kapitalbasen med egna vinstmedel – inte minst efter avsättning till vinstdelningsskatt – krävs det således externa tillskott av eget kapital för att sparbank på ett godtagbart sätt skall kunna fullgöra sin samhällsnyttiga funktion. Enligt sparbanksföreningens uppfattning beror inte sparbankernas situation på egen bristande aktivitet och lönsamhet utan sparbanksresultaten är numera väl i nivå med affärsbankernas. Vidare är det enligt föreningens mening en ekonomisk realitet i all öppen marknadsekonomi att effektiva och framgångsrika företag, i synnerhet under expansion, måste komplettera sin egen kapitalgenerering med kapital utifrån. Önskar man bibehålla sparbankerna som oberoende företagsform måste följaktligen möjligheter till kapitaltillförsel utifrån skapas.

Möjligheten för en sparbank att öka sitt eget kapital genom bildande av garantifond finns som redan sagts i SBL. Sparbanksföreningens förslag innebär ett borttagande av det i lagens nuvarande utformning föreskrivna kravet på att garantifond får inrättas om det är påkallat för att upprätthålla en sparbanks verksamhet. För övrigt innehåller förslaget praktiska regler om hur en sparbank skall gå tillväga när man önskar använda sig av denna möjlighet.

Tillskott av kapital skall enligt förslaget ske genom särskilda insatser till garantifond. Beslut om tillskott skall fattas av sparbanksstämma. För varje tillskott skall sparbanken utfärda ett garantifondsbevis. På en garantifondsinsats utgår enligt förslaget ränta enligt de villkor som sparbanksstämman beslutar. Innehav av garantifondsbevis innebär inte någon rätt till inflytande i sparbanken, inte heller medför ett innehav någon del i sparbanks vinst. Ränta skall inte betalas ut om vinsten till följd härav inte skulle räcka till för att täcka de belopp till vilka grundfond eller garantifond skall uppgå.

[2]Förslaget finns i sin helhet intaget som bilaga nr 6.

Sparbanksstämman kan vidare besluta om ytterligare begränsning i skyldigheten att utbetala ränta om utbetalningen med hänsyn till sparbankens resultat skulle strida mot god affärssed. Garantifondsbeviset är i princip ett evigt papper, dvs. det kan inte sägas upp. I förslaget har dock intagits en regel om att garantifondsbevis kan sägas upp och lösas in från sparbankens sida. Garantifondsbeviset har formen av ett skuldebrev. Beviset är överlåtbart. Det står sparbanken fritt att bestämma om garantifondsbeviset skall ställas till viss man, till innehavaren eller till viss man eller order. Sparbank eller sparbanksanknutet företag kan enligt förslaget inte förvärva garantifondsbevis. Undantag föreslås gälla för företag som skall uppträda som s. k. market maker för garantifondsbevis. Ett sådant företag skall enligt förslaget kunna erhålla särskilt tillstånd att hålla marknad för garantifondsbevisen.

I föreningens förslag ingick också ett komplett förslag till omarbetning av lagtexten i 5 kap SBL.

7.3.4.5 Kreditmarknadskommitténs hittillsvarande behandling av frågan

Sparbanksföreningens framställning remissbehandlades. I beslut den 12 december 1985 överlämnade regeringen framställningen jämte remissvaren till kreditmarknadskommittén för behandling.

Kreditmarknadskommittén fann det inte möjligt och lämpligt att separera denna fråga från kommitténs överväganden i huvudsak. Emellertid var situationen för flera sparbanker så akut att kommittén fann en tillfällig lösning nödvändig. I en promemoria den 20 november 1986 till finansdepartementet föreslog kommittén därför att bankinspektionen efter prövning i varje särskilt fall skulle kunna medge att en bank i kapitalbasen fick medräkna förlagslån upp till 150 % av de egna fonderna. Tillstånd skulle enligt förslaget endast få ges om synnerliga skäl ansågs föreligga. Sådana synnerliga skäl förelåg enligt kommittén, om banken ingående prövat övriga möjligheter till kapitalanskaffning och i rimlig grad utnyttjat dessa och andra möjligheter för att uppfylla lagens krav på kapitaltäckning. En sparbank skulle i detta hänseende inte behöva vidta extraordinära åtgärder i förhållande till andra bankinstitut. Bankinspektionen borde pröva att ge en sparbank rätt att i kapitaltäckningshänseende endast delvis få utnyttja den ytterligare förlagsupplåningen. Tillståndet borde således inte automatiskt innebära att förlagsupplåning upp till 150 % av egna fonder skulle få inräknas i kapitalbasen. Hänsyn borde t. ex. tas till om sparbanksstämma skulle komma att hållas inom kort tid, då beslut om vinstdisposition skall fattas.

Kommitténs förslag föranledde en proposition (prop 1986/87:142) som antogs av riksdagen. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1987. Den nya bestämmelsen infördes som ett tillägg i 2 kap. 9 § BRL.

I anledning av den nyssnämnda propositionen väcktes några motioner i riksdagen. I motion 1986/87:N172 påpekades att den föreslagna lösningen omgärdades av onödiga restriktioner. Det föreslogs att den nya regeln

borde göras generellt tillämplig. De i propositionen uppställda kraven på bankinspektionens medgivande och på synnerliga skäl som förutsättning för tillämpningen av den nya regeln borde enligt motionen utgå.

Motion 1986/87:N173 behandlade samma förhållande. Motionärerna framhöll att sparbankerna genom vinstdispositioner kan planera för en långsiktig uppbyggnad av kapitalbasen. Det föreslagna dispensförfarandet kunde medföra en risk för att bankinspektionen skulle komma att styra eller i vart fall påverka sparbankernas kreditgivning, vinstdispositioner och expansion. Förslaget i propositionen kunde också, enligt motionärerna, medföra orättvisa gentemot de sparbanker som har fört en mer försiktig politik och därför inte nu skulle kunna påräkna dispens. För att lagstiftningen skulle bli konkurrensneutral yrkades att den föreslagna regeln skulle utformas som ett generellt medgivande.

Näringsutskottet avstyrkte motionerna. Förslagen i de båda motionerna ansågs innebära en mycket betydande reduktion av de kapitaltäckningskrav som nu gäller. Några utredningsresultat som skulle kunna tas till intäkt för en sådan åtgärd förelåg enligt utskottet inte. En sådan minskning av kapitaltäckningskravet som motionärerna yrkade skulle påverka konkurrensförhållandena på kreditmarknaden, eftersom finansbolagen inte omfattades av den föreslagna regeln. Utskottet fann därför ett dispenssystem i dagens läge vara den enda lösningen, om man ville bereda en lättnad för de sparbanker, som hade en ansträngd kapitalsituation.

I ytterligare tre motioner har frågan om sparbankernas kapitaltäckningsproblem tagits upp. I motion 1985/86:N250 krävdes att Sparbanksföreningens förslag till lösning av frågan inte skulle behandlas av kreditmarknadskommittén utan i särskild ordning. Utskottet avstyrkte motionen men påpekade att man förutsatte att kommittén behandlade frågan med största skyndsamhet. I motion 1985/86:23 föreslogs en sådan ändring av SBL att externt riskkapital kunde tillföras en sparbanks garantifond och i motion 1986/87:N279 begärdes ett uttalande av riksdagen om att sparbankernas kapitalförsörjning borde ordnas så att sparbankskonstruktionen kunde bibehållas. Utskottet ansåg i sin behandling av motionerna att de frågor motionerna rörde tillgodosågs genom det utredningsarbete som pågick samt föreslog att motionerna skulle lämnas utan åtgärd.

7.3.4.6 Redan framförda invändningar mot förslaget

Svenska sparbanksföreningens framställning remitterades av finansdepartementet till 28, instanser varav 9 instanser tillstyrkte och 10 avstyrkte förslaget. De 10 avstyrkande instanserna utgjordes av Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Sveriges Riksbank, Näringsfrihetsombudsmannen, Svenska Bankföreningen i samråd med PKbanken, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Sveriges Industriförbund, Svenska Handelskammarförbundet samt Finansbolagens Förening.

Invändningarna mot förslaget anknöt främst till att det ansågs strida mot sparbanks associationsform och ändamålsbestämmelse och att garantifonds-

tillskott mer hade formen av ett lån än eget äkta kapital. Vidare ifrågasattes förslaget från konkurrensneutralitetssynpunkt.

Sparbanks associationsform och ändamålsbestämmelse

Hovrätten ansåg bl. a. följande. Förslaget är ett radikalt avsteg från principen att sparbank skall växa av egen kraft. Har sparbank gett ut garantifondsbevis måste sparbank bedriva sin rörelse med hänsyn till att utomstående ställer krav på vinst. De som förvärvat garantifondsbevis vill ha hög avkastning och försöker påverka bankens rörelseinriktning. De kan indirekt få inflytande över sparbanker. Hovrätten ifrågasatte vidare om det kunde anses vara ett samhällsintresse att avsteg görs från grundläggande sparbanksidéer varigenom gränserna mellan affärsbank och sparbank suddas ut.

Kammarrätten ansåg att förslaget i praktiken var ett frångående av principen att sparbank skall drivas utan enskilt vinstintresse. Kammarrätten ställde frågan om ändamålsbestämmelsen skulle få rubbas.

Riksbanken påpekade att skillnaderna beträffande möjlighet att erhålla eget kapital förklarades av sparbankernas associationsrättsliga form.

NO ställde indirekt frågan om förslaget stod i överensstämmelse med dåvarande 1 § i lagen (1955:416) om sparbanker (ej enskilt vinstintresse).

Bankföreningen och *PKbanken* ansåg att sparbank genom förslaget ges nya associationsrättsliga inslag genom att överskott av verksamheten tillförs externa intressenter i form av avdragsgill ränta. Med hänsyn till sparbankernas grundidé, deras verksamhetsområde och deras associationsform syntes det mindre lämpligt att införa marknadspapper liknande aktier. Det ansågs lämpligare att söka en annan lösning t. ex. genom att sparbankerna byter associationsform.

Industriförbundet ansåg bl. a. att analogin i förslaget med aktier talade för att någon form av inflytande borde medges dem som genom tillskott till garantifond bidrar med riskkapital. Alternativt borde garantifondskapitalet ej fullt ut få betraktas som eget kapital och således ej i sin helhet få utgöra kapitaltäckningsgrundande fond.

Handelskammarförbundet ansåg att förslaget var främmande för sparbank som bankform.

Frågan om tillskott till garantifond enligt förslaget utgör lån eller eget kapital

Bankföreningen och *PKbanken* ansåg följande. En viktig skillnad föreligger mellan emission av aktier och garantifondsbevis. Huvudmännen beslutar om emissionen, dvs. till skillnad från aktiebolaget kan de som tillskjutit kapital ej delta i beslutet. Garantikapital är en hybrid mellan aktiekapital och lån. Så länge den verkliga innebörden är att garantifondstillskotten behandlas som utlånat kapital till sparbanken kan det inte accepteras att sådant kapital i sin helhet skall vara kapitaltäckningsgrundande.

Sveriges Föreningsbankers Förbund anförde följande. Från avkastnings-

synpunkt är garantifondstillskott att jämställa med lånat kapital, till skillnad från såväl medlemsinsatser som förlagsinsatser, på vilka garanterad ränta aldrig kan utgå. För förbundet är denna skillnad avgörande. Om avkastning på kapital garanteras kan kapitalet svårligen betraktas som annat än lånat kapital.

Finansbolagens Förening anförde följande. Sparbank skulle få ge ut garantifondsbevis på ungefär samma sätt som affärsbanker tillämpar vid utgivning av aktier, dock med bl. a. den skillnaden att innehavare av garantifondsinsatser inte kan delta i beslut vid sparbanksstämma på samma sätt som aktieägare i bl. a. bankaktiebolag. Garantifondsinsatserna förefaller därför i praktiken utgöra sedvanligt lån till sparbank. Förslaget kan ej tillstyrkas utan modifieringar. Avkastning på garantifondstillskott kan inte vara garanterad utan måste göras beroende av resultatet.

Frågan om lönsamhet

Bankföreningen och *PKbanken* påpekade att det lönsamhetskrav, som idag åvilar sparbank, kommer att sänkas om ränta på garantifondsbevis är avdragsgill. Endast om skattemässigt avdrag ej medges behålls kravet på att sparbank skall vara vinstgivande.

Finansbolagens Förening ansåg att förslaget minskar sparbankens vinst. Vidare sänks enligt föreningen det lönsamhetskrav som genom de nuvarande fonderingskraven åvilar en sparbank.

Frågan om konkurrensneutralitet

Kammarrätten ansåg bl. a. att förslagets skatterättsliga konsekvenser borde utredas.

Riksbanken anförde att det för sparbank är absolut nödvändigt enligt gällande lagstiftning att avkastning på garantifondsbevisen är skattemässigt avdragsgill. Om sparbank skall få riskkapital enligt förslaget aktualiseras frågan om de andra två bankgrupperna också bör beredas likartade möjligheter.

NO ansåg att frågan om konkurrensneutralitet mellan bankgrupperna behövde en bredare belysning.

Bankföreningen och *PKbanken* anförde följande. Föranleder förslaget lagstiftning måste beaktas den konkurrenssnedvridning som uppkommer genom den skattemässiga behandlingen av räntan på garantifondsinsatser. Lika behandling skall föreligga. Antingen skall avdrag inte medges sparbank för räntan eller också bör bankaktiebolags utdelning vara avdragsgill. Godtas förslaget bör också affärsbank få ge ut lån på villkor motsvarande dem som föreslås för sparbankerna och med behandling som fullt kapitaltäckningsgrundande kapital.

Industriförbundet anförde bl. a. följande. De villkor som föreningen föreslår framstår inte som konkurrensneutrala. Det är inte rimligt att räntan skall vara avdragsgill när tillskott till garantifond får ske i syfte att möjliggöra expansion. Likheten mellan å ena sidan garantifondstillskott och å

andra sidan aktieemission talar för att rätten att dra av kostnader för garantifondsränta begränsas till s. k. Annell-avdrag.

Handelskammarförbundet anförde som skäl för avstyrkande bl. a. att förslaget inrymde nya skillnader i konkurrensbetingelserna bl. a. därigenom att en sparbank skulle få finansiera riskkapitaltillskott genom avdragsgilla räntor, en möjlighet som inte står andra banker till buds.

7.3.4.7 Överväganden

Ett av de främsta målen för kommitténs arbete är att skapa så konkurrensneutrala förutsättningar som möjligt för de olika instituten på kreditmarknaden. Alltsedan 1969 års samordnade banklagstiftning har lagstiftaren inriktat regleringen av de olika bankinstituten på att skapa lika arbetsförutsättningar. 1987 års banklagstiftning, med i största möjliga utsträckning gemensamma rörelseregler, är också ett uttryck för denna strävan.

Kreditmarknadskommittén anser att sparbankerna utgör ett väsentligt inslag på en alltmer koncentrerad svensk bankmarknad. Som tidigare har framgått har kreditmarknadens expansiva utvecklingsskede medfört en situation där det uppstår stora svårigheter för sparbankerna att konkurrera med övriga institut om de inte tillåts att tillföra riskkapital utifrån. Enligt kommitténs mening är det angeläget att sparbankerna nu ges en möjlighet att erhålla externt riskkapital, som i kapitaltäckningshänseende skall utgöra eget kapital.

Den internationella genomgången visar att flera olika lösningar står till buds när det gäller frågan om hur detta externa riskkapitaltillskott skall åstadkommas. Kommitténs utgångspunkt härvidlag är att den svenska sparbanksrörelsen i första hand själv skall anvisa formerna för erhållande av riskkapital. Svenska sparbanksföreningens modell för lösningen av denna fråga bör därför enligt kommitténs mening accepteras såvida inte allmänna överväganden i fråga om t. ex. skyddsintressen eller konkurrensneutralitet talar däremot. Föreningens förslag bör alltså granskas från denna utgångspunkt.

En viktig invändning mot förslaget tar sikte på att det föreslagna tillskottet utgör lån och därför inte kan utgöra eget kapital. Enligt förslaget har garantifondsbeviset formen av ett skuldebrev. Garantifondsbeviset är dock i princip ett evigt papper, dvs. det kan inte sägas upp. Tanken bakom garantifondsbeviset är dock enligt föreningens förslag att det skall vara förenat med en utfäst ränta.

De väsentliga egenskaperna i begreppet "eget kapital" är enligt kommitténs mening rent generellt att det från företagssynpunkt utgör den fullständiga företagarrisken, att det är ouppsägbart från placerarens sida och att avkastningen inte är garanterad. En sådan definition står i god överensstämmelse med de internationella överväganden som ägt rum inom den s. k. 10-gruppen.

Enligt den av Sparbanksföreningen föreslagna konstruktionen är garantifondsbevis ouppsägbara från placerarnas sida. Garantifonden skall emeller-

tid kunna nedsättas efter beslut av banken. Detta förutsätter dock – i motsvarighet till vad som gäller aktier – att förbehåll om detta intas i reglementet.

Möjligheten att emittera inlösningsbara aktier regleras i 6 kap 8 § ABL och i 6 kap 8 § BAL. Denna möjlighet förutsätter särskilda bestämmelser i bolagsordningen. Det föreskrivs att i bolagsordningen kan tas in förbehåll att aktiekapitalet kan sättas ned genom inlösen av aktier, dock inte under minimikapitalet. Förbehållet skall ange ordningen för inlösningen och inlösningsbeloppet eller grunderna för dess beräkning. I aktiebreven skall anges förbehåll om inlösen. Genom den publicitet som sker i samband med bolagsbildning och nyemission anses förbehållet bli känt för allmänheten och bolagets blivande borgenärer kan pröva risken för att de till följd av förbehållet kan få en otillräcklig säkerhet för sina fordringar. Av hänsyn till borgenärerna kan ett inlösningsförbehåll som införs genom ändring i bolagsordningen inte ges tillbakaverkande kraft. Det kan alltså inte gälla beträffande tidigare tecknade eller utgivna aktier.

Dessa regler i ABL har alltså överförts till BAL, vilket innebär att affärsbankerna har en möjlighet att emittera aktier som redan från början är avsedda att inlösas vid en viss senare tidpunkt. Detta anses inte utgöra något hinder mot att aktiekapitalet i fråga räknas som eget kapital.

Som redan angetts bör tillskott av kapital inte få vara uppsägningsbart från placerarens sida om det skall anses som eget kapital. Det är enligt Sparbanksföreningens förslag fråga om uppsägningsbarhet enbart från bankens sida. Kommittén har ansett det rimligt att sparbankerna härvidlag skall ha samma möjlighet som affärsbankerna.

Möjligheten att sätta ned garantifonden bör – liksom för närvarande gäller för nedsättning av aktiekapitalet – vara kringgärdad av noggrant angivna restriktioner. Nedsättning skall sålunda endast få komma i fråga om den kan ske utan men för bankens kapitaltäckning. Ordningen för inlösningen måste anges redan när garantifondsbevisen emitteras. Denna ordning skall framgå av reglementet. Inlösningen kan tänkas ske enligt en fullständig amorteringsplan t. ex. genom att garantikapitalet nedsätts årligen genom inlösen av garantifondsbevis intill visst belopp. Ordningen för inlösningen kan också bestämmas på annat sätt än genom en amorteringsplan och där sparbanksstämman i stället tillerkänns viss beslutanderätt om nedsättning som föreskrivs i reglementet. Förbehållet i reglementet måste ange inlösningsbeloppet eller grunderna för dess beräkning. Det får förutsättas att sparbanken i emissionsprospektet anger de tänkta förutsättningarna för inlösen.

En ytterligare viktig förutsättning är som redan angetts att avkastningen inte bör vara garanterad. Mot denna bakgrund framstår det som mindre lämpligt att – som tanken synes vara bakom förslaget – i garantifondsbevis på förhand utfästa viss ränta som alltid skall utgå, såvida vinstmedel över huvud taget finns tillgängliga. Lämpligare synes vara att avkastningen på garantifondsbeviset bestäms av sparbanksstämman i efterhand. Denna konstruktion hindrar givetvis inte att sparbank i emissionsprospekt avger en

avsiktsförklaring om avkastningens storlek på motsvarande sätt som sker vid aktieemissioner.

I detta sammanhang kan det vara intressant att göra en jämförelse med de indexaktier som har utgivits av Svenska Handelsbanken. Dessa är konstruerade på följande sätt. Indexaktierna bildar en särskild aktieserie och har en fast grundutdelning, vilken år för år förändras i takt med konsumentprisindex.

Inbetalning av aktierna ägde rum under hösten 1977 och utdelning utgick första gången år 1978. Redan i emissionsprospektet utfäste sig därvid banken att betala en grundutdelning på 6,25 %. Kursen vid nyemissionen var 125 kr. Innehavarna av indexaktier äger rätt till sin indexreglerade utdelning före stamaktieägarna. Utdelningen till ägarna av indexaktier kan alltså komma i fara först den dag, då banken inte längre har möjlighet att betala någon utdelning alls till sina stamaktieägare. Detta har ännu aldrig inträffat. Ägarna till indexaktier kan därför betrakta sin utdelning som säker. Det är dessutom så, att om utdelningen något år skulle utebli har ägarna av indexaktier rätt att ett senare år retroaktivt få ut utdelningen före stamaktieägarna. Denna företrädesrätt till utdelning anses motivera att varje indexaktie endast medför 1/10 röst.

Jämförelsen mellan avkastningen på de beskrivna indexaktierna och garantifondsbevisen för sparbank ger vid handen att avkastningen i båda fallen inte kan anses som garanterad men ändå framstår som relativt säker. Detta bör dock inte medföra att det satsade kapitalet inte anses som eget kapital. I sammanhanget kan också noteras att aktiekapital som bildats genom utgivande av redan från början inlösningsbara aktier i sin helhet räknas som aktiekapital, dvs. eget kapital.

En annan invändning mot Sparbanksföreningens förslag är att det i grunden förändrar sparbankernas associationsform och därför inte står i överensstämmelse med 1 kap. 1 § SBL, där det stadgas att ingen har rätt att få del av den vinst som uppkommer i sparbanks rörelse.

Till skillnad från utländska lösningar, t. ex. den norska, får innehavare av garantifondsbevis enligt det framlagda förslaget inget inflytande över sparbankens rörelse. I den tidigare diskussionen har framförts att de som förvärvat garantifondsbevis vill ha hög avkastning och därför försöker påverka bankens rörelseinriktning. Till detta bör sägas att förvärvaren av ett garantifondsbevis enligt kommitténs mening endast skall erhålla avkastning i efterhand enligt sparbanksstämmans beslut. Det sätt på vilket deltagarna på en sparbanksstämma utses innebär en garanti för att innehavarna av garantifondsbevis får en korrekt behandling. Att stämmodeltagarna inte – till skillnad från aktieägare – har något eget ekonomiskt intresse i saken torde göra dem väl skickade att bestämma en marknadsmässig avkastning på garantifondsinsatsen.

Den nu diskuterade lösningen innebär inte någon ovillkorlig rätt för ägare av garantifondsbevis att få del av sparbankens vinst. Deras rätt inskränks till att få avkastning på sin insats efter de kriterier som sparbanksstämman bestämmer. Sparbanken bör vid fastställandet av avkastningen inte vara

bunden av någon särskild formel. Vad ovan sagts om rätt att få ta del av sparbankens vinst kan inte anses hindra att avkastningen bestäms som bonus satt i förhållande till sparbankens vinst. Det kan noteras att det inte ansetts strida mot 1 kap. 1 § SBL att resultatandelssystem för anställda införts för sparbankerna (jfr prop. 1986/87:12, s. 1).

En ytterligare invändning i detta sammanhang innebär att eftersom innehavare av garantifondsbevis inte har något inflytande över bankens rörelse borde garantifondskapitalet inte fullt ut betraktas som eget kapital. Som framgår av kommitténs nämnda utgångspunkt för bestämmande av begreppet eget kapital anses detta kriterum inte behöva uppfyllas. Invändningen utgår från en förutsättning att insats av eget kapital sker från ägare, som därigenom ges rätt att utöva inflytande över associationen. En sparbank saknar ägare. Inflytandefrågorna har därför lösts på annat sätt. Med den utgångspunkt som ifrågavarande kritiker har skulle egentligt riskkapital aldrig kunna tillföras den typ av associationer som saknar ägare. Sparbanks grundfond skulle då inte heller utgöra eget kapital. Det kan påpekas att garantifond som eget kapital inte innebär någon nyordning utan att den redan existerar i gällande lag. Det nya med Sparbanksföreningens förslag ligger i att garantifondsinsatsen inte skall vara begränsad av kravet att insatsen skall vara påkallad för att upprätthålla en sparbanks verksamhet.

En tredje invändning mot förslaget innebär att lönsamhetskravet sänks genom förslaget. Bakgrunden till sparbankernas begäran att få möjlighet att ta upp garantikapital är att det skall ge sparbankerna samma möjlighet som övriga banker att expandera sin verksamhet utan hinder i kapitalhänseende. För att detta skall ske med lånat kapital måste sparbankerna, i likhet med alla andra företag, se till att den verksamhet som bedrivs ger en tillfredsställande avkastning. Om så inte blir fallet kommer naturligtvis omedelbara svårigheter att uppstå vid placeringen av garantifondsbevisen på marknaden. Köparna måste vara förvissade om att den verksamhet de placerar pengar i utvecklas positivt. Om en sparbank skulle, som antyds från vissa remissinstanser, söka expansion enbart genom externa medel och därigenom tillåta sig att minska kravet på vinster och avsättningar till egna fonder, får det förutsättas att marknaden snabbt kommer att rätta till förhållandet genom att inte fortsätta att tillskjuta garantikapital.

Självklart kan det hävdas att vinstkravet blir lägre i det fall avkastningen för utdelningen på garantikapital är avdragsgill – jämfört med det omvända förhållandet. Jämförelsen synes dock inte helt adekvat i sammanhanget utan borde i stället göras gentemot den kostnad som t. ex. affärsbankerna har vid nyemission av aktiekapital och den kostnad som för dessa uppstår efter beskattning med hänsyn tagen till möjligheten av Annell-avdrag. Av vad som framgår nedan skulle en icke avdragsgill kostnad för garantikapitalet bli vida högre än vad som för närvarande gäller för affärsbankernas aktiekapital.

Invändningarna i fråga om lönsamhetskravet implicerar att Sparbanksföreningens förslag skulle ge sparbankerna konkurrensfördelar framför andra institut på marknaden. Sparbanksrörelsen har hävdat att den är missgynnad

i konkurrenshänseende genom att sparbankerna helt saknar möjligheter att bygga en expansion av rörelsen på externt tillfört kapital. Affärsbankerna har möjligheter att göra nyemissioner och utfärda konvertibler. Föreningsbankerna har i motsvarande fall medlems- och förlagsinsatser. Till föreningsbankernas möjlighet att ge ut förlagsandelsbevis återkommer kommittén nedan. Sparbanksföreningen har vidare i olika sammanhang påtalat den bristande konkurrensneutralitet som den anser ligga i att sparbank omfattas av vinstdelningsskatten men att medel som inbetalats som vinstdelningsskatt över huvud taget inte kan komma sparbank till del.

Redan i dag förekommer det att utdelad avkastning på eget kapital behandlas som en avdragsgill kostnad vid beskattningen. Detta gäller utdelning på medlemsinsatser för ekonomiska föreningar, däribland föreningsbankerna.

Ställer man de villkor som gäller för nyemission av aktiekapital i relation till de föreslagna garantifondsbevisens villkor framstår avdragsmöjligheten inte som någon konkurrensfördel för sparbank. Snarare är det så att i ett visst ekonomiskt läge kommer affärsbankerna att vara gynnade på grund av möjligheten till s. k. Anneil-avdrag medan i andra lägen en fördel kommer att uppstå för sparbankerna. Detta kommer alltså att växla från tid till annan, och det är inte möjligt att en gång för alla säga att garantifondsmöjligheten för sparbankerna kommer att framstå som en konkurrensfördel.

Beräkning av kostnaderna för sparbankers och affärsbankers kapitalförsörjning genom garantikapital respektive nyemission av aktier har gjorts med hjälp av en metod som jämför nuvärdet av under en framförliggande tidsperiod tänkta betalningar för respektive kapitalanskaffningsform. Beräkningarna framgår av tabellerna 7.1-4. Förutsättningarna är följande. Kostnaderna för anskaffande av garantikapital antas i genomsnitt ligga på en nivå av ca 12 %. Dessa kostnader är skattemässigt avdragsgilla. Den faktiska kostnadsbelastningen för garantilåntagaren blir därigenom ca 6 %. Direktavkastningen på en nyemission i aktier har antagits vara mellan 3,2 och 11,4 %. Siffrorna har valts eftersom de motsvarar faktiska nyemissioner av S-E-Banken åren 1975, 1976, 1983 och 1986. Hänsyn har tagits till Annellreglerna och utdelningsökningen har antagits vara 10 % per år. Det införskaffade kapitalet, garantikapital och aktiekapital, förutsätts ge samma avkastning i rörelsen hos låntagaren. I nuvarande marknad har denna diskonteringsfaktor antagits vara 13 %. Med dessa utgångspunkter har beräkningar gjorts över nuvärdet av de betalningar och/eller kurstillväxt som blir konsekvensen av kapitalanskaffningen. Vidare har effekten av alternativa antaganden bedömts genom stegvis förändring av variablerna. Nuvärdet av framtida betalningar för de två aktuella upplåningsformerna visar enligt tabell 7.1, där direktavkastningen antagits vara 3,2 % för aktien, att garantikapitalets villkor blir förmånligare än aktiens, dvs. att nuvärdet är lägre, först efter 34 år. Fördelarna för aktien under detta tidsperspektiv beror helt på Annellagstiftningens effekter. Avdragsreglerna upphör att gälla efter 15-16 år, men fördelarna av reglerna under de åren ger aktieupplåningen ett försteg under ytterligare ca 20 år.

Tabell 7.1 Utbetalning och nuvärde efter skatt och Annellavdrag

	Garantikapital		Aktie			
År	Utbetal-ning	Summa nuvärde	Utdel-ning	Summa nuvärde	Skillnad cash-flow	Nuvärde skillnad cash flow
1	6	5.31	1.60	1.42	−4.40	−3.89
2	6	10.01	1.76	2.79	−2.24	−7.21
3	6	14.17	1.94	4.14	−4.06	−10.03
4	6	17.85	2.13	5.44	−3.87	−12.40
5	6	21.10	2.34	6.71	−3.66	−14.39
6	6	23.99	2.58	7.95	−3.42	−16.03
7	6	26.54	2.83	9.16	−3.17	−17.38
8	6	28.79	3.12	10.33	−2.88	−18.46
9	6	30.79	3.43	11.47	−2.57	−19.32
10	6	32.56	3.77	12.58	−2.23	−19.98
11	6	34.12	4.15	13.66	−1.85	−20.46
12	6	35.51	4.56	14.72	−1.44	−20.79
13	6	36.73	5.04	15.75	−0.96	−20.98
14	6	37.81	6.05	16.84	0.05	−20.98
15	6	38.77	7.15	17.98	1.15	−20.79
16	6	39.62	12.58	19.76	6.58	−19.86
17	6	40.37	14.70	21.60	8.70	−18.77
18	6	41.04	16.17	23.40	10.17	−17.64
19	6	41.63	17.79	25.14	11.79	−16.49
20	6	42.15	19.57	26.84	13.57	−15.31
21	6	42.61	21.53	28.49	15.53	−14.12
22	6	43.02	23.68	30.10	17.68	−12.91
23	6	43.38	26.05	31.67	20.05	−11.71
24	6	43.70	28.65	33.19	22.65	−10.50
25	6	43.98	31.52	34.68	25.52	−9.30
26	6	44.23	34.67	36.12	28.67	−8.11
27	6	44.45	38.14	37.53	32.14	−6.92
28	6	44.65	41.95	38.90	35.95	−5.75
29	6	44.82	46.15	40.23	40.15	−4.59
30	6	44.97	50.76	41.53	44.76	−3.44
31	6	45.11	55.84	42.79	49.84	−2.32
32	6	45.23	61.42	44.02	55.42	−1.21
33	6	45.34	67.56	45.22	61.56	−0.11
34	6	45.43	74.32	46.39	68.32	0.96
35	6	45.51	81.75	47.52	75.75	2.01
36	6	45.59	89.93	48.63	83.93	3.04
37	6	45.65	98.92	49.70	92.92	4.05
38	6	45.71	108.81	50.75	102.81	5.04
39	6	45.76	119.69	51.77	113.69	6.00
40	6	45.81	131.66	52.76	125.66	6.95
41	6	45.85	144.83	53.72	138.83	7.88
42	6	45.88	159.31	54.66	153.31	8.78
43	6	45.91	175.24	55.58	169.24	9.66
44	6	45.94	192.77	56.47	186.77	10.53
45	6	45.97	212.05	57.33	206.05	11.37
46	6	45.99	233.25	58.18	227.25	12.19
47	6	46.01	256.57	59.00	250.57	12.99
48	6	46.02	282.23	59.80	276.23	13.78
49	6	46.04	310.46	60.58	304.46	14.54

emissionsvolym	100
garantiränta	12.0%
direktavkastning	3.2%
skattesats	50.0%
utdelningstillväxt	10.0%
diskonteringsfaktor	13.0%

Tabell 7.2 Utbetalning och nuvärde efter skatt och Annellavdrag

	Garantikapital		Aktie			
År	Utbetal-ning	Summa nuvärde	Utdel-ning	Summa nuvärde	Skillnad cash-flow	Nuvärde skillnad cash flow
1	6	5.31	2.00	1.77	−4.00	−3.54
2	6	10.01	2.20	3.49	−3.80	−6.52
3	6	14.17	2.42	5.17	−3.58	−9.00
4	6	17.85	2.66	6.80	−3.34	−11.04
5	6	21.10	2.93	8.39	−3.07	−12.71
6	6	23.99	3.22	9.94	−2.78	−14.05
7	6	26.54	3.54	11.45	−2.46	−15.09
8	6	28.79	3.90	12.91	−2.10	−15.88
9	6	30.79	4.29	14.34	−1.71	−16.45
10	6	32.56	4.72	15.73	−1.28	−16.83
11	6	34.12	5.37	17.13	−0.63	−16.99
12	6	35.51	6.41	18.61	0.41	−16.90
13	6	36.73	7.55	20.15	1.55	−16.58
14	6	37.81	10.68	22.08	4.68	−15.73
15	6	38.77	15.19	24.51	9.19	−14.26
16	6	39.62	16.71	26.87	10.71	−12.75
17	6	40.37	18.38	29.18	12.38	−11.20
18	6	41.04	20.22	31.42	14.22	−9.62
19	6	41.63	22.24	33.60	16.24	−8.03
20	6	42.15	24.46	35.72	18.46	−6.43
21	6	42.61	26.91	37.79	20.91	−4.82
22	6	43.02	29.60	39.80	23.60	−3.22
23	6	43.38	32.56	41.76	26.56	−1.62
24	6	43.70	35.82	43.66	29.82	−0.03
25	6	43.98	39.40	45.52	33.40	1.54
26	6	44.23	43.34	47.33	37.34	3.10
27	6	44.45	47.67	49.08	41.67	4.63
28	6	44.65	52.44	50.80	46.44	6.15
29	6	44.82	57.68	52.46	51.68	7.64
30	6	44.97	63.45	54.08	57.45	9.11
31	6	45.11	69.80	55.66	63.80	10.55
32	6	45.23	76.78	57.20	70.78	11.97
33	6	45.34	84.46	58.70	78.46	13.36
34	6	45.43	92.90	60.15	86.90	14.72
35	6	45.51	102.19	61.57	96.19	16.06
36	6	45.59	112.41	62.95	106.41	17.36
37	6	45.65	123.65	64.30	117.65	18.64
38	6	45.71	136.02	65.60	130.02	19.89
39	6	45.76	149.62	66.88	143.62	21.12
40	6	45.81	164.58	68.12	158.58	22.31
41	6	45.85	181.04	69.32	175.04	23.48
42	6	45.88	199.14	70.50	193.14	24.62
43	6	45.91	219.05	71.64	213.05	25.73
44	6	45.94	240.96	72.75	234.96	26.81
45	6	45.97	265.06	73.84	259.06	27.87
46	6	45.99	291.56	74.89	285.56	28.90
47	6	46.01	320.72	75.92	314.72	29.91
48	6	46.02	352.79	76.92	346.79	30.89
49	6	46.04	388.07	77.89	382.07	31.85

emissionsvolym	100
garantiränta	12.0%
direktavkastning	4.0%
skattesats	50.0%
utdelningstillväxt	10.0%
diskonteringsfaktor	13.0%

Tabell 7.3 Utbetalning och nuvärde efter skatt och Annellavdrag

	Garantikapital		Aktie			
År	Utbetal-ning	Summa nuvärde	Utdel-ning	Summa nuvärde	Skillnad cash-flow	Nuvärde skillnad cash flow
1	6	5.31	4.05	3.58	−1.95	−1.73
2	6	10.01	4.46	7.07	−1.55	−2.94
3	6	14.17	4.90	10.47	−1.10	−3.70
4	6	17.85	5.78	14.01	−0.22	−3.83
5	6	21.10	6.86	17.74	0.86	−3.37
6	6	23.99	8.05	21.60	2.05	−2.38
7	6	26.54	9.35	25.58	3.35	−0.96
8	6	28.79	10.78	29.63	4.78	0.84
9	6	30.79	12.36	33.75	6.36	2.96
10	6	32.56	14.10	37.90	8.10	5.34
11	6	34.12	19.41	42.96	13.41	8.84
12	6	35.51	23.11	48.29	17.11	12.79
13	6	36.73	25.42	53.49	19.42	16.75
14	6	37.81	27.96	58.54	21.96	20.72
15	6	38.77	30.76	63.46	24.76	24.68
16	6	39.62	33.84	68.24	27.84	28.62
17	6	40.37	37.22	72.90	31.22	32.53
18	6	41.04	40.94	77.44	34.94	36.40
19	6	41.63	45.04	81.86	39.04	40.23
20	6	42.15	49.54	86.16	43.54	44.01
21	6	42.61	54.49	90.34	48.49	47.73
22	6	43.02	59.94	94.41	53.94	51.40
23	6	43.38	65.94	98.38	59.94	55.00
24	6	43.70	72.53	102.24	66.53	58.54
25	6	43.98	79.78	106.00	73.78	62.02
26	6	44.23	87.76	109.66	81.76	65.43
27	6	44.45	96.54	113.22	90.54	68.77
28	6	44.65	106.19	116.68	100.19	72.04
29	6	44.82	116.81	120.06	110.81	75.24
30	6	44.97	128.49	123.34	122.49	78.37
31	6	45.11	141.34	126.54	135.34	81.43
32	6	45.23	155.47	129.65	149.47	84.42
33	6	45.34	171.02	132.68	165.02	87.35
34	6	45.43	188.12	135.63	182.12	90.20
35	6	45.51	206.94	138.51	200.94	92.99
36	6	45.59	227.63	141.30	221.63	95.71
37	6	45.65	250.39	144.02	244.39	98.37
38	6	45.71	275.43	146.67	269.43	100.96
39	6	45.76	302.98	149.25	296.98	103.49
40	6	45.81	333.27	151.76	327.27	105.95
41	6	45.85	366.60	154.20	360.60	108.36
42	6	45.88	403.26	156.58	397.26	110.70
43	6	45.91	443.59	158.90	437.59	112.98
44	6	45.94	487.94	161.15	481.94	115.21
45	6	45.97	536.74	163.34	530.74	117.38
46	6	45.99	590.41	165.48	584.41	119.49
47	6	46.01	649.45	167.56	643.45	121.55
48	6	46.02	714.40	169.58	708.40	123.56
49	6	46.04	785.84	171.55	799.84	125.51

emissionsvolym	100
garantiränta	12.0%
direktavkastning	8.1%
skattesats	50.0%
utdelningstillväxt	10.0%
diskonteringsfaktor	13.0%

Tabell 7.4 Utbetalning och nuvärde efter skatt och Annellavdrag

	Garantikapital		Aktie			
År	Utbetal-ning	Summa nuvärde	Utdel-ning	Summa nuvärde	Skillnad cash-flow	Nuvärde skillnad cash flow
1	6	5.31	6.40	5.66	0.40	0.35
2	6	10.01	7.54	11.57	1.54	1.56
3	6	14.17	8.79	17.66	2.79	3.50
4	6	17.85	10.17	23.90	4.17	6.06
5	6	21.10	11.69	30.25	5.69	9.14
6	6	23.99	13.36	36.67	7.36	12.68
7	6	26.54	15.20	43.12	9.20	16.59
8	6	28.79	17.22	49.60	11.22	20.81
9	6	30.79	19.44	56.07	13.44	25.28
10	6	32.56	21.88	62.52	15.88	29.96
11	6	34.12	29.57	70.22	23.57	36.10
12	6	35.51	32.53	77.73	26.53	42.22
13	6	36.73	35.78	85.03	29.78	48.30
14	6	37.81	39.36	92.14	33.36	54.33
15	6	38.77	43.29	99.07	37.29	60.29
16	6	39.62	47.62	105.80	41.62	66.18
17	6	40.37	52.38	112.36	46.38	71.99
18	6	41.04	57.62	118.75	51.62	77.71
19	6	41.63	63.38	124.96	57.38	83.34
20	6	42.15	69.72	131.01	63.72	88.87
21	6	42.61	76.69	136.90	70.69	94.29
22	6	43.02	84.36	142.64	78.36	99.62
23	6	43.38	92.80	148.22	86.80	104.84
24	6	43.70	102.08	153.65	96.08	109.95
25	6	43.98	112.29	158.94	106.29	114.96
26	6	44.23	123.52	164.09	117.52	119.86
27	6	44.45	135.87	169.10	129.87	124.65
28	6	44.65	149.45	173.98	143.45	129.33
29	6	44.82	164.40	178.73	158.40	133.91
30	6	44.97	180.84	183.35	174.84	138.38
31	6	45.11	198.92	187.85	192.92	142.74
32	6	45.23	218.82	192.23	212.82	147.00
33	6	45.34	240.70	196.50	234.70	151.16
34	6	45.43	264.77	200.65	258.77	155.22
35	6	45.51	291.24	204.69	285.24	159.18
36	6	45.59	320.37	208.63	314.37	163.04
37	6	45.65	352.40	212.45	346.40	166.80
38	6	45.71	387.65	216.18	381.65	170.47
39	6	45.76	426.41	219.81	420.41	174.05
40	6	45.81	469.05	223.34	463.05	177.54
41	6	45.85	515.96	226.78	509.96	180.94
42	6	45.88	567.55	230.13	561.55	184.25
43	6	45.91	624.31	233.39	618.31	187.48
44	6	45.94	686.74	236.56	680.74	190.62
45	6	45.97	755.41	239.65	749.41	193.68
46	6	45.99	830.95	242.65	824.95	196.67
47	6	46.01	914.05	245.58	908.05	199.57
48	6	46.02	1005.45	248.43	999.45	202.41
49	6	46.04	1106.00	251.20	1100.00	205.16

emissionsvolym	100
garantiränta	12.0%
direktavkastning	11.4%
skattesats	50.0%
utdelningstillväxt	10.0%
diskonteringsfaktor	13.0%

En högre kalkylränta ger en ytterligare förskjutning av tidpunkten för garantikapitalets fördel (plus en procentenhet betyder 3-4 år). Om den årliga utdelningsökningen för aktien sjunker till en lägre nivå än antagna 10 % per år, t. ex. 9 %, blir garantikapitalet fördelaktigare först efter drygt 40 år. Höjs direktavkastningen för aktierna med en procentenhet till 4 % visar tabell 7.2 att garantikapitalet blir fördelaktigare ur kostnadssynpunkt efter drygt 24 år. Vid en antagen direktavkastning på 8,1 % visar tabell 7.3 att garantikapitalet blir fördelaktigare efter drygt sju år. Vid en så hög direktavkastning som 11,4 % är garantikapitalet alltid förmånligare. Från sparbankshåll har det emellertid hävdats att vid en så hög direktavkastning kommer garantiräntan att vara väsentligt högre än antagna 12 %. Fördelen för garantikapitalet är därför inte heller vid ett sådant marknadsläge uppenbar. Mot bakgrund av det sagda framstår det inte som om någon konkurrensförmån i kostnadshänseende tillerkänns sparbank genom förslaget. I stället innebär det att sparbank – i likhet med de andra bankgrupperna – får möjlighet att knyta till sig eget kapital utifrån, och att en del av de egna fondmedlen blir föremål för samma skattemässiga behandling som i vissa fall gäller för de andra bankinstituten. De relativa kostnaderna för garantikapitalet i förhållande till aktiekapitalet kommer att växla och det är inte möjligt att säga vilken kapitalanskaffningsform som generellt framstår som förmånligast.

En invändning mot förslaget som inte framkommit under remissbehandlingen utan som framförts vid kommitténs behandling av frågan innebär att garantifondsbevisen saknar marknadsmässiga förutsättningar. Garantifondsbevisens marknadsmässighet är beroende av om de kan introduceras med villkor som är anpassade efter de tilltänkta köparnas krav och preferenser.

Fyra väsentliga faktorer måste, som tidigare nämnts, styra villkoren vid värdepapperets introduktion på marknaden:

1. Garantifondsbeviset får inte i någon form ge dess innehavare inflytande på sparbankens verksamhet.

2. Garantifondsbeviset får inte ge någon ovillkorlig rätt till andel i sparbankens vinst.

3. Avkastning på garantifondsbevis får inte lämnas eller måste reduceras då sparbankens rörelseresultat är negativt eller skulle bli negativt om avkastning lämnades. Anledning att inte ge avkastning kan härutöver vara att sparbanken inte uppfyller lagens krav på kapitaltäckning.

4. Garantifondsbeviset skall vara ouppsägbart från placerarens sida.

Den gottgörelse som lämnas innehavaren av sparbankernas garantifondsbevis har formen av avkastning. För att vara intressant bör sannolikt denna avkastning minst ligga i paritet med avkastningen på förlagsbevis. Sättet att bestämma avkastningen bör dock kunna varieras. Som redan har framgått anser kommittén att någon på förhand bestämd ränteutfästelse i garanti-

fondsbeviset inte bör komma i fråga. En avsiktsförklaring i emissionsprospektet i likhet med vad som nu förekommer i samband med aktieemissioner kan dock tillåtas.

De konstruktioner för beräkningen av avkastningen som kan komma att användas kan varieras mellan olika emissioner, beroende på emissionsstorleken, vilken sparbank som står som emittent samt vilken köparkategori banken främst vänder sig till. Gemensamt för samtliga emissioner är dock att de skall löpa under mycket lång tid. Garantifondsbevisen bör därför kunna omsättas på en andrahandsmarknad. Andrahandsmarknadens uppgift torde därvid främst bli att tillgodose likviditetsaspekterna hos garantifondsbevisen, medan kursutvecklingsaspekten blir av underordnad betydelse. Kursutvecklingen påverkas naturligtvis i stor utsträckning av valet av avkastningskonstruktion. Kravet på relativt stora emissioner begränsar möjligheten för mindre sparbanker att självständigt genomföra sådana. Detta kan innebära att en gemensam institution kan behöva träda in som market maker för en grupp sparbankers räkning. Mot bakgrund av de ovan nämnda restriktionerna som måste vidhäfta sparbankernas garantifondsbevis och de tänkbara avkastningskonstruktioner som kan bli aktuella, kan de av marknaden godtagna emissionerna komma att definieras som ett mellanting mellan obligations- eller förlagslån och aktier. Jämförelsen med de förra avser förutsägbarheten beträffande den maximala avkastningen, medan den senare jämförelsen avser möjligheten att avkastning ej utbetalas över huvud taget. Efterhand som statens budgetunderskott minskar blir utbudet av nya räntebärande papper mindre. De placerare på marknaden som främst kan väntas ha intresse av sparbankernas garantifondsbevis utgörs av två större grupper. Den ena är större eller mindre institutionella placerare, t. ex. AP-fonderna, försäkringsbolag och stiftelser, vilka härigenom får ett alternativ till obligationsköp och liknande placeringar. Den andra gruppen är sparbankernas egna kunder, dvs. hushållskunderna på hemmamarknaden, som kan vara motiverade att genom dessa placeringar se till att sparbanken kan fungera som ett konkurrenskraftigt hemortsalternativ samtidigt som man tillgodoser det egna kravet på ett lönsamt sparande.

Marknadsundersökningar som Sparbanksföreningen har utfört har sagts tyda på att flera större placerare har ett stort intresse för garantifondsbevisen.

Sparbanksföreningen har beräknat att behovet av externt riskkapital under de närmaste 10 åren uppgår till 7-9 miljarder kr., fördelat på förlagslån och garantikapital. Sparbankernas beskattade kapital har som tidigare redovisats ökat från 1,7 till 2,6 miljarder under åren 1981-1986, eller 8,8 % per år. Med antagande om en motsvarande ökning under de närmaste tio åren skulle det beskattade kapitalet uppgå till 4,9 miljarder kr. år 1996. Förutsatt att garantikapital och förlagslån fördelas lika skulle ökningen av garantikapitalet enligt beräkningen bli omkring 4 miljarder kr. Detta skulle i sin tur generera en möjlighet att öka i kapitalbasen ingående förlagsupplåning och värderegleringskonton med sammanlagt 8 miljarder kr. Totalt skulle kapitalbasen därmed kunna ökas till 26,7 miljarder kr., eller med 242 %. Om

garantikapitalmöjligheten begränsas till 50 % av beskattat eget kapital kan kapitalbasen höjas till 22 miljarder kr., motsvarande en ökning med 181,5 %.

Sparbanksföreningen har i sitt förslag maximerat garantifondsinsatsen till högst så stort belopp som svarar mot reservfondens storlek. Med det antagande om det beskattade kapitalets tillväxt som ovan gjorts, innebär det att kapitalbasen maximalt kan uppgå till 29,3 miljarder kr. år 1996 eller motsvarande en ökning med 275 %.

Det är här fråga om en för svensk marknad helt ny form av värdepapper. Även om Sparbanksföreningens marknadsundersökning har sagts tyda på att det för närvarande finns en marknad för ifrågavarande slag av papper är det svårt att förutse marknadens reaktioner på längre sikt. Det finns skäl att vid introduktionen av ett nytt värdepapper gå försiktigt fram. Mot denna bakgrund och då även en mindre ram än den av föreningen föreslagna torde täcka det beräknade behovet finner kommittén att garantifondsinsatser i en sparbank tills vidare inte bör tillskjutas med sammanlagt högre belopp än som motsvarar hälften av reservfonden. Sedan erfarenhet vunnits kan förutsättningarna för utgivande av garantifondsbevis omprövas.

Med de modifieringar som kommittén föreslagit föreligger inga sådana bärande invändingar mot förslaget att det måste förkastas. Det ligger väl i linje med de lösningar som föreslagits i Norge och Finland med de modifieringar som erfordras med hänsyn till den specifikt svenska inriktningen av sparbankslagstiftningen. Kommittén finner förslaget ägnat att lösa de problem som sparbankerna nu står inför. Beträffande de enskilda reglerna i förslaget har utöver de nu redovisade större förändringarna endast marginella ändringar gjorts. Dessa framgår av specialmotiveringen.

7.3.5 Förlagskapital i föreningsbank

7.3.5.1 Bakgrund

Föreningsbankerna är ekonomiska föreningar. Bestämmelserna om sådana föreningar gäller för föreningsbankerna om inte annat följer av FBL eller annan lag, t. ex. BRL. En ny lag om ekonomiska föreningar (1987:667) trädde i kraft den 1 januari 1988. Denna lag innebär en modernisering och förenkling av den tidigare lagen om ekonomiska föreningar från år 1951.

En ekonomisk förenings eget kapital utgörs av obligatoriska och frivilliga insatser från medlemmarna, reservfond, uppskrivningsfond och balanserade vinstmedel. Till dessa kommer förlagsinsatser, som genom ändringar år 1984 infördes i lagen om ekonomiska föreningar och lagen om jordbrukskasserörelsen efter förslag av kooperationsutredningen. Ändringarna syftade till att göra det möjligt för ekonomiska föreningar att ta till sig riskbärande kapital även från andra än medlemmarna. Förlagsinsatserna räknas till det bundna egna kapitalet och intar en mellanställning mellan medlemskapitalet och det lånade kapitalet. Insatserna är inte förenade med

någon rösträtt men medför en viss insyn i föreningen. Insatserna skall vara bunda i minst fem år.

För föreningsbankerna är huvudprincipen att ett belopp som motsvarar inbetalda medlemsinsatser skall hållas kvar i föreningen. Under vissa förutsättningar har emellertid en medlem som avgått ur föreningen rätt att sex månader efter avgången få tillbaka inbetalda medlemsinsatser. En sådan rätt föreligger dock endast, om bankens eget kapital räcker till utan att reservfonden, uppskrivningsfonden eller förlagsinsatserna behöver tas i anspråk och utan att medlemmarnas lika rätt träds för när.

Inom föreningsbanksrörelsen är det inte ovanligt att en medlem deltar med större insats än han är skyldig till (överinsats). Medlemmens insatskonto ökas enligt stadgarna med erhållna återbäringar intill dess insatsen nått en viss angiven storlek. Insatskontot kan även därefter ökas på samma sätt efter överenskommelse mellan medlemmen och föreningsbanken. En medlem i en föreningsbank har rätt att, utan att utträda ur föreningsbanken, få ut överinsatserna. Emellertid är denna rätt inte ovillkorlig. Insatskapitalets storlek utgör ett mått på föreningsbankens soliditet och för föreningsbankens borgenärer är det av betydelse att insatskapitalet inte minskar. En sådan minskning kan inträda bl. a. på grund av att medlemmarna i föreningsbanken kräver att få ut sina överinsatser. En medlem har därför rätt att få ut och behålla en överinsats endast under de förutsättningar som gäller för en avgången medlems rätt att få ut och behålla en insats. Härtill kommer att utbetalning inte får äga rum om detta skulle medföra att kapitalkravet enligt 2 kap. 8 och 9 §§ BRL inte kan uppfyllas. Medlemmen måste i sådant fall vänta, eftersom föreningsbanken inte får verkställa utbetalningen, om denna inte kan äga rum med hänsyn till kapitaltäckningsbestämmelserna. Medlemmen står dock i princip kvar vid sitt krav att erhålla överinsatsen, i motsats till vad som annars gäller om medlems rätt att återfå insats.

Den som har en förlagsandel har rätt att få förlagsinsatsen inlöst tidigast efter fem år från tillskottet under förutsättning att han skriftligen säger upp beloppet minst två år i förväg. Innehavaren behöver inte säga upp beloppet just till femårsperiodens utgång. Någon ny femårsperiod börjar nämligen inte löpa om inte uppsägning sker utan beloppet kan därefter när som helst sägas upp till betalning två år efter uppsägningen. För den centrala föreningsbankens del gäller att inlösen får ske sex månader efter skriftlig uppsägning, dock tidigast efter fem år från tillskottet.

Inlösen skall ske med förlagsinsatsens belopp. Beloppet får dock inte överstiga vad som av den centrala föreningsbankens och anslutna lokala föreningsbankers tillgångar, utan anlitande av deras reservfonder eller uppskrivningsfonder, belöper på andelen i förhållande till övriga förlagsinsatser. Den centrala föreningsbanken kan härvid infordra tillskott från de anslutna lokala föreningsbankerna.

Från föreningsbankens synpunkt är avkastning på förlagsinsatsen inte en vanlig rörelsekostnad utan är att betrakta som utdelning och därmed beroende av rörelseresultatet. Detta innebär alltså att avkastningen inte kan

garanteras på förhand. Inget hindrar emellertid att föreningen avger en avsiktsförklaring om avsedd avkastning på viss nivå. Utdelningen på förlagsinsatser kan ges förtur framför utdelning i form av återbäring eller ränta på medlemsinsatser. Förlagsinsatserna står från risksynpunkt mellan övrigt egenkapital och lånat kapital, varav förlagslån kommer närmast. Enligt 4 kap. 7 § sista stycket BRL skall förlagsinsatserna i balansräkningen redovisas under bundet eget kapital, varvid medlemsinsatser och förlagsinsatser skall redovisas var för sig. Från föreningens synpunkt jämställs utdelning på förlagsinsatser med annan utdelning till medlemmarna, återbäring och ränta på medlemsinsats. Avdragsrätt föreligger därför vid beskattningen. Innehavaren åtnjuter inte skattefrihet för erhållen utdelning.

7.3.5.2 Förlagsinsatserna från kapitaltäckningssynpunkt

Som redan framgått infördes förlagsinsatserna genom lagstiftning år 1984. I prop. 1983/84:84, s. 191 behandlades frågan om hur förlagsinsatserna skulle betraktas från kapitaltäckningssynpunkt. Departementschefen hänvisade härvid till att förlagsinsatserna intar en mellanställning mellan det lånade kapitalet och insatskapitalet. Han ansåg dock att dessa insatser från kapitaltäckningssynpunkt närmast var att jämställa med förlagslån. Summan av de nominella värdena av förlagslån och förlagsandelsbevis skulle därvid få jämställas med eget kapital.

Under beredningen av banklagutredningens förslag till ny banklagstiftning aktualiserade Sveriges Föreningsbankers Förbund frågan om en förändring av reglerna för beräkning av kapitalbasen för föreningsbankerna. Denna ändring skulle innebära att förlagsinsatserna liksom medlemsinsatserna räknades in i det egna kapitalet i kapitaltäckningssammanhang, bl. a. eftersom förlagsinsatserna ingår i det bundna kapitalet och kan anses vara fastare knutna till föreningsbanken än vad de extra medlemsinsatserna (överinsatserna) är.

Föredragande statsrådet anförde för egen del att fördelningen av placeringarna i olika klasser och reglerna för beräkning av kapitalbasen är utformade bl. a. med beaktande av att en rimlig kapitaltäckning skall uppnås totalt sett för varje bankkategori. Med hänsyn härtill måste förändringar av reglerna föregås av en ingående analys av deras effekter och endast vidtas om de är mycket angelägna. Hänsyn måste också tas till att bestämmelserna redan nu är väldigt omfattande. Han förutsatte dessutom att kreditmarknadskommitténs förslag kunde komma att aktualisera ändringar i dessa bestämmelser. Detta och andra förslag om ändringar av kapitaltäckningsbestämmelserna fick därför övervägas senare och i ett större sammanhang.

Vid kreditmarknadskommitténs behandling av kapitaltäckningsfrågorna har Sveriges Föreningsbankers Förbund på nytt tagit upp frågan om förlagsinsatsernas ställning från kapitaltäckningssynpunkt. Förbundet har därvid på nytt framfört att förlagsinsatser bör anses som äkta eget kapital. Förbundet har anfört:

Huvudskälet till förbundets förslag är att förlagsinsatser i nuläget är helt ointressanta för centrala föreningsbanker och därmed inte bidrar till föreningsbankernas riskkapitalförsörjning. Detta ligger i sakens natur. Eftersom förlagsinsatser ur placerarsynpunkt innebär en mer riskfylld placering än förlagslån bör avkastningskravet vara högre på förlagsinsatser än på förlagslån. Det finns givetvis därför ingen anledning för en central föreningsbank att emittera förlagsinsatser istället för förlagslån.

Förlagsinsatser intar en mellanställning mellan eget och lånat kapital. Till skillnad mot aktier är förlagsinsatser tidsbundna, dock minimum 5 år. I likhet med aktier är avkastningen på förlagsinsatser utdelning. Ett karaktäristiskt särdrag för förlagsinsatser och medlemsinsatser är att utdelningen är en avdragsgill kostnad, därvid dock bör observeras att utdelningen är resultatberoende. En olikhet mellan aktier och förlagsinsatser är att innehavare av förlagsinsatser inte har något inflytande, utan endast ges viss rätt till insyn.

Vid diskussioner huruvida förlagsinsatser bör räknas som äkta eget kapital i kapitaltäckningssammanhang har anförts att huvudskälet *mot* att så skall få ske är att förlagsinsatser är tidsbundna till skillnad mot annat äkta eget kapital. I en banks kapitalbas borde inte få ingå kapital av så kortfristig karaktär har det sagts. Förbundet vill inte bestrida att det ligger något i detta men menar att man därvid inte tar hänsyn till de olika bankinstitutens speciella associationsformer och de särdrag som är karaktäristiska för dessa. Föreningsbankerna är ekonomiska föreningar. Det äkta egna kapitalet i föreningsbankerna består i dag av insatser (obligatoriska och frivilliga), reservfonder och balanserade vinstmedel. Medlemmarnas bidrag till föreningsbankernas kapitalförsörjning är insatserna. Den obligatoriska insatsen kvarstår i banken så länge medlemmen kvarstår som medlem och utbetalas först vid utträdet. Insatsen är således rörlig till sin natur men i praktiken långfristig. Frivillig (eller extra) insats kan medlem däremot återfå utan att avgå ur föreningsbanken. Om inte hinder möter ur kapitaltäckningssynpunkt kan banken medge återbetalning av frivillig insats, dock med rätt att fördela återbetalningen med 1/5 per år under en femårsperiod. Någon skillnad ur kapitaltäckningssynpunkt görs inte i lagen mellan obligatoriska och frivilliga insatser. Förbundet hävdar att förlagsinsatser bör anses vara minst lika hårt bundna till en central föreningsbank som frivilliga insatser. Eftersom de senare betraktas som äkta eget kapital bör detsamma gälla även för förlagsinsatser. I propositionen om ny banklagstiftning (prop. 1986/87:12, sid 230) har departementschefen uttalat att det kan finnas skäl att överväga att behandla medlems- och förlagsinsatser på samma sätt. Förbundet föreslår att kreditmarknadskommittén nu framlägger förslag i enlighet med förbundets önskemål.

Eftersom erforderlig lagtext med tillhörande motiveringar redan finns i FBL:s femte kapitel erfordras ingen annan lagändring än i BRL. Därvid bör i 2 kap. 9 § tredje stycket de två sista meningarna utgå. Förbundet anser att ett genomförande av här framfört förslag inte skulle innebära någon särbehandling av föreningsbankerna utan endast en logisk konsekvensändring av redan införd lagstiftning om förlagsinsatser. Förslaget bör kunna genomföras oavsett vad kommitténs behandling av sparbanksföreningens förslag om sparbankernas riskkapitalförsörjning leder till.

7.3.5.3 Överväganden

Kommittén har vid sin behandling av sparbanksföreningens förslag om garantifondsbevis karaktäriserat begreppet "eget kapital", närmast från kapitaltäckningssynpunkt. De väsentliga egenskaperna för det egna kapitalet har därvid sagts vara att det från företagssynpunkt utgör den fullständiga företagarrisken, att det är ouppsägbart från placerarens sida och att avkastningen inte är garanterad. En sådan definition ligger också väl i linje med de internationella överväganden angående bankers kapitaltäckning som för närvarande pågår.

Föreningsrättsligt har förlagsinsatsen accepterats som eget kapital. Detta synes stämma väl in i den systematik som råder beträffande de ekonomiska föreningarna. I dessa finns – som redovisningen ovan gett vid handen – inget kapital som är ouppsägbart. Frågan om hur förlagsinsatsen skall betraktas från kapitaltäckningssynpunkt måste emellertid ses med utgångspunkt i de skyddsintressen som banklagstiftningen vilar på.

Den ovan nämnda definitionen av eget kapital synes därvid vara en god utgångspunkt. Det förefaller nämligen betänkligt att ge möjlighet för föreningsbankerna, att intill ett belopp som motsvarar summan av obligatoriska och frivilliga medlemsinsatser, få medräkna förlagsinsatser från kapitaltäckningssynpunkt som egentligt eget kapital. Som redan påpekats är nämligen förlagsinsats endast bunden i fem år och kan därefter sägas upp med en tvåårig uppsägningstid. Även med de begränsningar som uppställts i nuvarande lagstiftning framstår detta som alltför lösligt bundet till banken. Att redan allt det nuvarande äkta egna kapitalet i föreningsbankerna är uppsägningsbart innebär inte något skäl att nu gå vidare efter samma linje. Enligt kommitténs mening är det mot denna bakgrund uteslutet att inräkna förlagsinsatsen i det äkta egna kapitalet.

Kommittén har därför övervägt andra lösningar för att ge föreningsbankerna en möjlighet, att från andra än medlemmar få tillskott till kapitalbasen av egentligt eget kapital i likhet med den möjlighet som ges sparbankerna i form av garantifondsbevis. En möjlighet vore att förändra de nuvarande förlagsandelsbevisen så att dessa inte blir uppsägningsbara från placerarens sida. Detta framstår emellertid som mindre lämpligt mot bakgrund av att förlagsinsatserna ingår i systemet för ekonomiska föreningar i gemen. Av det skälet skulle det framstå som ett brott mot systematiken för dessa föreningar om föreningsbankernas förlagsandelsbevis särbehandlades.

Ett annat alternativ vore att ha två typer av förlagsandelsbevis, varav den ena typen vore ouppsägbar. Inte heller detta alternativ förefaller lämpligt eftersom det lätt kunde skapa förvirring på marknaden att två så artskilda värdepapper går under samma namn.

Kommittén har i stället stannat för den lösningen att även föreningsbankerna medges rätt att inrätta en garantifond efter mönster i SBL och som för övrigt även föreslås finnas kvar för kreditmarknadsbolagen. Garantifonden föreslås bli uppbyggd på samma sätt som för sparbankerna och

reglerna om denna fond föreslås bli införda i 5 kap. FBL som behandlar förlagsinsatserna.

Uppbyggnaden av en garantifond innebär för föreningsbankernas del att kapitalbasen blir förstärkt. Vid sidan av det uppsägningsbara kapitalet kommer man, om förslaget genomförs, att ha tillgång till kapital som är ouppsägbart från placerarens sida. Flera av de svårigheter som kommittén ställts inför när det gäller uppbyggnaden av sparbankernas garantifond föreligger inte för föreningsbankernas vidkommande. Det finns således inte något hinder mot att relatera avkastningen på föreningsbankernas garantifond till bankens vinst. Eftersom redan nuvarande utdelning utgör en för banken avdragsgill kostnad kan inte gärna samma diskussion om skattefrågorna uppstå för föreningsbankerna som blev fallet då sparbankernas garantifondsförslag remissbehandlades.

När det gäller garantifondens storlek anser kommittén att motsvarande överväganden som gjorts för sparbankernas vidkommande är giltiga också för föreningsbankerna. Fondens storlek bör därför begränsas till ett belopp som motsvarar hälften av det övriga egentliga egenkapitalet.

Den närmare utformningen av reglerna för garantifond i föreningsbank framgår av specialmotiveringen.

7.4 Ägande- och rösträttsregler

7.4.1 Direktiven

Integritetsfrågorna berörs uttryckligen i kommitténs direktiv. Det slås fast att en viktig princip är att ägande och traditionell kreditgivning inte skall blandas. Motivet för detta anges vara behovet av insättarskydd och låntagarskydd. Vidare framhäver direktiven som en viktig princip att ägarinflytandet över i synnerhet bankaktiebolagen inte koncentreras så långt att en liten grupp bland ägarna i praktiken bestämmer över verksamheten. Enligt departementschefen är det ett viktigt samhällsintresse att fullvärdiga banker inte blir föremål för en stark ägarkoncentration och därmed kommer att anknytas till vissa ägarkonstellationer inom näringslivet. Departementschefen erinrar i detta sammanhang om den begränsning som sedan länge gäller för bankerna i fråga om att äga dotterbolag. De får aldrig inneha andelar i företag som ägnar sig åt bankfrämmande verksamhet. Om emellertid ett bankaktiebolag genom att aktier i detta förvärvas kommer att ingå i t. ex. en industrikoncern kan den bankfrämmande industriverksamheten bli överordnad bankens egen verksamhet. Enligt departementschefens mening bör i princip gälla att en bank inte får vara dotterbolag i en koncern, åtminstone inte där moderbolaget är annan än en bank. Kommittén har därför fått till uppgift att undersöka de problem som kan sammanhänga med att enstaka juridiska eller fysiska personer själva eller i fast intressegemenskap har ett dominerande inflytande i en bank. Målet bör därvid enligt departementschefen vara att säkerställa ett spritt ägande.

7.4.2 Bankinspektionens förslag om begränsning av förvärv och innehav av bankaktier

I en skrivelse till regeringen den 19 september 1985 föreslog bankinspektionen en provisorisk lagstiftning om begränsning av förvärv och innehav av bankaktier. Skälen för inspektionens förslag angavs vara följande.

> Sedan början av innevarande år har en livlig handel ägt rum i bankaktier. Omsättningen har varit särskilt stor av aktier i Götabanken, Östgötabanken, Skaraborgsbanken och Wermlandsbanken. Ca 25 procent av Götabankens aktier har omsatts sedan den 20 augusti – ca 45 procent sedan årsskiftet. Under tiden 3-18 september har handeln varit så livlig, att man utan överdrift kan tala om turbulens. Då omsattes ca 15 procent av aktierna. Samtidigt har mycket stora poster bankaktier samlats på samma händer eller hos ägare som anses samarbeta med varandra. Utvecklingen innebär, att sådana aktieägare kommer att förfoga över maktmedel att inverka på bankernas skötsel. Oavsett om dessa maktmedel användes – bortsett från att krav på styrelserepresentation tillgodosetts har ännu inte framkommit något som tyder på att så skett – är det oroande att sådana möjligheter finns. Bankens och dess kunders intressen – liksom det allmännas intressen – kan komma att underordnas vissa ägares intressen. Det är inte utan vidare givet, att dessa olika intressen i allo sammanfaller. Möjligheterna för banken att arbeta i enlighet med sitt ansvar enligt banklagstiftningen kan, åtminstone i vissa hänseenden, komma i fara. – I detta läge har bankinspektionen ansett som sin skyldighet att för regeringen anmäla vad som förevarit och föreslå en provisorisk lagstiftning på området. Det får, om förslaget genomföres, ankomma på kreditmarknadskommittén att närmare överväga frågan inom ramen för sitt uppdrag att göra en allmän översyn av kreditmarknaden.

I sina fortsatta överväganden pekade bankinspektionen på bankernas särställning bland aktiebolagen. Bankerna är i vissa avseenden att betrakta som halvofficiella organ med särskilda rättigheter och särskilda skyldigheter. De har en strategisk roll i näringslivet och är i viss utsträckning verkställare av statsmakternas ekonomiska politik. I valutahandeln och i några andra hänseenden har de offentligrättsliga uppgifter. Kunderna och deras anställda är, enligt inspektionen, på ett helt annat sätt beroende av sin banks säkerhet och sunda utveckling än vad gäller andra bolag med vilka de har affärsförbindelser. Därför har särskilda banklagar införts, i vilka rörelsen ingående regleras för att tillgodose säkerhets- och sundhetskraven. Häri ingår bl. a. att en bank, särskilt vid kreditgivningen, skall iaktta objektivitet. Såsom exempel på missförhållanden redan i ett tidigt skede av de svenska affärsbankernas historia angav bankinspektionen att det förekommit att en bank ensidigt gynnat styrelseledamöter, stora aktieägare och dem närstående. I förlängningen ligger, enligt inspektionen, att ledande befattningshavare, styrelseledamöter och stora aktieägare inte skall ha faktiska möjligheter att i eget intresse påverka bankens skötsel. I fråga om styrelseledamöter och ledande befattningshavare i bankerna är detta in-

tresse väl tillgodosett genom banklagstiftningen. Däremot finns det inte några särskilda inskränkningar i stora enskilda aktieägares legala möjligheter att själva eller i samarbete med andra stora ägare utöva ett faktiskt inflytande i banken för att främja egna intressen. Sådana inskränkningar kunde enligt inspektionen bara åstadkommas genom regler som motverkar alltför stora ägarkoncentrationer. Samtidigt konstaterade inspektionen att stora och dominerande ägarkonstellationer sedan gammalt funnits i några affärsbanker. Ett par banker har haft karaktär av familjebanker eller varit nära nog helägda av varandra närstående investmentbolag. I dessa fall hade ägandet enligt inspektionens mening dittills utövats på ett ansvarsfullt sätt. Det kunde inte påstås, att ägarkoncentrationen i dessa fall varit till men för banken, dess kunder och anställda eller det allmänna. De rösträttsbegränsningar som bankernas bolagsordningar vanligen innehåller utgjorde också enligt inspektionen ett visst skydd för banken själv och andra aktieägare. Men inspektionen pekade också på de oroande händelser som hade inträffat i det förgångna. En person inköpte i början av 1970-talet en större post aktier i en provinsbank i det offentligt uttalade syftet, att han skulle kunna få de krediter han önskade. Något liknande hände, när en utländsk medborgare i början av detta årtionde via ett antal holdingbolag – med utlänningsförbehåll – som han behärskade försökte kringgå rösträttsbegränsningen i en liten affärsbank och skaffa sig inflytande i denna. Även om dessa aktioner inte ledde till något resultat, visade de enligt bankinspektionen hur sårbara särskilt de mindre bankerna kan vara för kupper av olika slag. Inspektionen underströk dock att de stora affärer i bankaktier som gjorts under 1985 dittills inte hade haft några negativa verkningar i form av försök att utnyttja ägarmakten i strid med banklagstiftningen eller eljest med allmänna intressen. Det faktum att möjligheter därtill kan föreligga fann emellertid inspektionen djupt oroande. Därtill kom, att turbulensen i ägandet jämte därmed förenad ryktesspridning kunde skapa osäkerhet och oro bland anställda och kunder. Något slut på de stora aktieaffärerna kunde inspektionen inte skönja. Med de tendenser som hade framkommit kunde man enligt inspektionen komma att stå inför en situation som är oförenlig med intresset av säkerhet och sundhet inom bankväsendet. Den skulle därmed också vara oacceptabel från allmän synpunkt. – I detta läge fann bankinspektionen det nödvändigt att föreslå regeringen en omedelbar lagstiftning, som begränsade innehavet av aktier i en bank hos en och samma ägare eller hos ägare med intressegemenskap. Vid beräkningen av ägarens andel skulle därför hänsyn tas till aktier ägda av företag i samma koncern, företag över vilka ägaren hade bestämmande inflytande, make, barn, föräldrar eller syskon och av företag över vilket en sådan anhörig hade ett bestämmande inflytande. Lagstiftningen borde enligt inspektionen i första hand ta sikte på att hindra att någon genom köp eller teckning ökade sitt innehav över viss nivå. Möjlighet borde emellertid också finnas att förmå en storägare att minska sitt innehav, om han brukat detta innehav på ett sätt som kom i konflikt med säkerhets- och sundhetskraven eller det föreligger en påtaglig risk för att så skulle komma att ske, t. ex. genom att storägaren

under hänvisning – uttryckligen eller underförstått – till sin ställning begärde påfallande stora krediter i banken eller krävde en styrelserepresentation som skulle ge honom ett dominerande inflytande i styrelsen.

Till frågan om vilken gräns som skulle sättas menade inspektionen att åtskilliga skäl talade för att denna skulle gå vid fem procent. Enligt inspektionen borde därför ett sådant alternativ övervägas av kreditmarknadskommittén. Med hänsyn till den föreslagna lagstiftningens provisoriska karaktär borde man emellertid enligt inspektionen gå fram försiktigt. Ett viktigt intresse var då att lagstiftningen inte lade hinder i vägen för en normal omsättning av bankaktier och att dessa gjordes mindre likvida. Utan undersökningar i detta avseende borde gränsen inte sättas vid fem procent utan inspektionen föreslog i stället att gränsen sattes vid tio procent.

Bankinspektionens förslag remissbehandlades i finansdepartementet. De flesta remissinstanserna ansåg att någon lagstiftning inte borde ske på grundval av bankinspektionens framställning. Kreditmarknadskommitténs arbete borde i stället avvaktas. Nedan sammanfattas några av de viktigaste invändningarna mot förslaget.

Även andra företag än banker kan anses ha en speciell ställning

Risken för en smittoeffekt när staten vill gå in och påverka ägarstrukturen också i andra typer av företag kan enligt *Industriförbundet* inte underskattas. Även *Kammarrätten i Stockholm* ansåg att de allmänna intressen som bankinspektionen åberopade kunde göras gällande beträffande företag inom andra branscher, t. ex. försäkringsbolagen eller massmediaföretagen eller t.o.m. när det gäller enstaka stora företag. Inspektionens förslag ansågs därför långt mera vittgående än vad det formellt gav vid handen.

Balansen mellan ägare och ledning i bankerna skulle rubbas

Resultatet av bankinspektionens förslag skulle enligt *hovrätten för Västra Sverige* knappast bli annat än att inflytandet över bankens verksamhet i allt väsentligt kom att flyttas över på bankens ledning. Härmed skulle ej längre föreligga den balans mellan olika bolagsorgan som aktiebolagslagstiftningen torde förutsätta. Avsaknaden av en möjlighet till ägaringripanden i form av t. ex. ändringar i företagsledningen samt en vaksam aktiemarknads reaktioner skulle, menade hovrätten, under längre tid kunna konservera en inkompetent företagsledning till men inte endast för aktievärdet och lönsamheten utan ytterst för bankens säkerhet och sundhet. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* erinrade för sin del om att det fanns situationer när det inte var oroande att ledningen byts ut genom aktieägares försorg utan detta tvärtom var en nödvändig åtgärd för att tillvarata insättarnas intressen. *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF) anförde att åtgärder för att begränsa eller sätta ägarfunktionen ur spel med motiveringen att ägarna skulle kunna inverka på verksamhetens skötsel var synnerligen anmärkningsvärda och stod i strid med grunderna för marknadsekonomi och privat företagsamhet. Att basera ett principiellt så långtgående generellt ingrepp på en misstanke

mot nya ägare om framtida maktmissbruk fann SAF främmande för ett rättssamhälle.

Omsättningen av bankaktier på Stockholms fondbörs skulle försvåras

Styrelsen för Stockholms fondbörs framhöll att en effektiv börshandel kunde motverkas och därmed möjligheterna att via börsen generera erforderligt riskkapital. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrade om att i debatten kring förslaget bestickande argument anförts om riskerna för att bankaktierna vid ett genomförande av lagförslaget måste avföras från börsen, vilket skulle försvåra nyemissioner och möjligheterna att få till stånd erforderliga kapitaltillskott. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* anförde att mindre aktieägare rikerar att få sitt sparande reducerat till följd av kursnedgång. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* påpekade att bankaktier från placerarens synpunkt kunde bli en mindre likvid tillgång än för närvarande.

Tillståndsgränsens utformning

Hovrätten för Västra Sverige uttalade att "en andelsgräns naturligtvis inte kan säga något om förvärvarens seriositet". För en oförvitlig ägare kunde det framstå som oförståeligt att ett obetydligt förvärv kunde leda till en granskning av hela aktieinnehavet bara för att procentgränsen passerats. Som skydd mot oseriösa ägare under denna gräns erbjöd procentgränsen och de till gränsen knutna sammanräkningsreglerna för koncern- och frändskapsförhållanden uppenbart ett bräckligt värn. *Kreditmarknadskommittén* menade att en ingående utredning krävdes om andra, mer differentierade begränsningar än de föreslagna borde införas, vilka i stället skulle ta fasta på aktiekapital, röstetal eller bankernas skilda storleksordningar. *Fullmäktige i Sveriges Riksbank* framhöll att det även med de föreslagna begränsningsreglerna skulle bli svårt att hindra kringgående genom gemensamt agerande av sinsemellan oberoende aktieägare, var och en med aktieposter under tioprocentgränsen.

Kriterier för tillståndsgivning saknades

Kammarrätten i Stockholm anförde att det inte var godtagbart att kriterier inte angetts vare sig i lagtext eller motiv och framhöll att den enskilde måste ges en rimlig ledning om vad som kommer att ligga till grund för bedömningen, så att han vet var han står. *Kreditmarknadskommittén* ansåg att den föreslagna tillståndsbestämmelsen var mindre väl utformad och gav utrymme för ett alltför stort godtycke från regeringens eller bankinspektionens sida vid tillämpningen. Kommittén ifrågasatte om en lämplighetsprövning över huvud borde äga rum. Om en begränsning lades kunde det övervägas en fast gräns som inte fick överskridas.

Försäljningsföreläggande mot stora aktieägare strider mot rättssäkerheten

Hovrätten för Västra Sverige fann att förslaget om ett föreläggande att sälja

aktier inte endast kunde leda till ekonomisk förlust på grund av en snabb realisation utan också få den betydligt svårare konsekvensen att den enskilde aktieägaren genom ett föreläggande skulle defameras. Från rättsäkerhetssynpunkt var det otillfredsställande att frågor av detta slag skulle handläggas av en administrativ myndighet, särskilt som bankinspektionen inte ens antytt hur det tillämpliga "procederet" skulle utformas och då prövningen skulle ske enligt ett vagt och allmänt hållet tema. *Kammarrätten i Stockholm* menade att försäljningsföreläggande med dess retroaktiva karaktär var ett mycket allvarligt ingrepp i den enskilda äganderätten och skulle stå i strid med svensk rättstradition. Särskilt allvarligt var det att det lades i den beslutandes fria skön att avgöra om den enskilde skulle tvingas avhända sig aktierna över procentgränsen. Den enskilde kunde bli nödsakad att sälja aktierna utan att avvakta en lämplig tidpunkt. Några föreskrifter om kompensation gavs dock inte, vilket enligt kammarrätten inte var godtagbart.

Begränsningsregeln skulle försvåra nyetablering

Landsorganisationen (LO) anförde att om motsvarande regler för ägarmässig spridning skulle föreligga vid nyetablering, torde det vara ett effektivt hinder mot nyetableringar av bankaktiebolag.

Begränsning av rösträtten vid bolagsstämma bättre alternativ

Näringsfrihetsombudsmannen och *LO* anförde att en begränsning av rösträtten vid bolagsstämma vore ett bättre alternativ vid en provisorisk lagstiftning. *Kreditmarknadskommittén* menade att en ingående utredning krävdes om t. ex. en rösträttsbegränsning borde prioriteras före en begränsning av ägarkvoten. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* framhöll att en tvingande begränsning av rösträtten vid bolagsstämma var en fullt tillräcklig åtgärd.

Regeringen beslutade den 17 oktober 1985 att bankinspektionens framställning jämte remissvaren skulle överlämnas till kreditmarknadskommittén.

7.4.3 Försäkringsverksamhetskommitténs förslag om begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag

Försäkringsverksamhetskommittén (FVK) har i sitt betänkande Försäkringsväsendet i framtiden (SOU 1987:58) föreslagit att rätten att förvärva aktier i ett försäkringsaktiebolag skall begränsas. FVK har funnit att ett samlat innehav motsvarande 15 % av röstetalet för samtliga aktier och 20 % av aktiekapitalet bör gälla som översta gräns. Begränsningen föreslås gälla lika för såväl svenska som utländska ägare. Vid beräkningen av innehavet skall hänsyn tas till varje aktie som tillhör ett företag som ingår i

samma koncern, företag över vilket förvärvaren har ett bestämmande inflytande, förvärvarens make, sambo, barn, föräldrar eller syskon eller ett företag över vilket en sådan anhörig har ett bestämmande inflytande.

FVK har anfört att det inte skulle vara förenligt med en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet om ett antal försäkringsbolag skulle domineras av industrikoncerner. Bakgrunden till detta sägs vara att när en större företagskoncern med sig införlivar ett försäkringsbolag torde detta inte bygga på någon särskild åstundan att driva försäkringsrörelse utan kanske framför allt på en önskan att i koncernen kunna tillgodogöra sig den finansiella styrka som ett försäkringsbolag måste ha. Vissa svenska försäkringsbolag är redan för närvarande dotterbolag i industrikoncerner och liknande företagskonstellationer. En fortsatt utveckling i denna riktning skulle enligt FVK – oavsett det nämnda finansiella motivet för utomstående koncerners förvärv av svenska försäkringsbolag – leda till en inte önskvärd uppsplittring av försäkringsmarknaden och medföra svårigheter att uppnå erforderlig riskspridning för de traditionella försäkringsbolagen. I den mån industrikoncernanknutna bolag inriktar sig på speciellt goda risker inom t. ex. företagsförsäkring, skulle en sådan utveckling inte stå i överensstämmelse med solidaritetstanken inom försäkringsväsendet. Mindre goda risker skulle då enligt FVK få sämre möjligheter att ordna sitt försäkringsskydd på ett lika tillfredsställande sätt som eljest. Möjligheten att koncernbidrag kanaliseras till övriga koncernbolag så att dessa gynnas på bekostnad av försäkringsbolagets försäkringstagare är också en oönskad effekt av att försäkringsbolag ingår i en industrikoncern. En ytterligare oönskad effekt är att en industrikoncern som äger ett försäkringsaktiebolag har möjlighet att överlåta försäkringsbeståndet till ett annat försäkringsbolag och samtidigt behålla det i försäkringsrörelsen uppsamlade konsolideringskapitalet. Bortsett från dessa möjligheter till transaktioner kan också vid ett koncernförhållande eller med eljest dominerande ägargrupper försäkringsbolagets kapitalförvaltning bli inriktad på placeringar inom ramen för ägarnas speciella intressesfär. Rent allmänt måste enligt FVK ett självständigt försäkringsbolag, som är oberoende av dominerande ägargrupper, innebära en större garanti för att bolagets hela verksamhet, dvs. såväl försäkringsrörelsen som finansförvaltningen, drivs med sikte på de egna försäkringstagarnas intressen.

Försäkringsaktiebolagen utgör en väsentlig maktfaktor på den svenska kreditmarknaden och därmed indirekt inom näringslivet. En tilltagande dominans av starka ägargrupper som verkar genom försäkringsaktiebolag skulle kunna medföra att sådana ägargrupper indirekt kommer att förstärka sitt inflytande inom olika delar av det svenska näringslivet. Särskilt gäller detta enligt FVK om försäkringsaktiebolag blir dotterbolag till industri- eller handelskoncerner, investmentbolag och andra finansiella företagsbildningar. Det är enligt FVK ett samhällsintresse att försäkringsaktiebolagen med sin sociala grundfunktion att sörja för ett betryggande riskskydd och med sin speciella ställning som förvaltare av försäkringstagarnas trygghetskapital, har karaktären av oberoende institutioner gentemot de stora

ägargrupperna i samhället. De ömsesidiga försäkringsbolagen har i allmänhet genom sin konstruktion med direktförsäkringstagare som enda delägare en sådan självständighet. Det skulle vara otillfredsställande om de försäkringsbolag som är aktiebolag i detta hänseende skulle hamna i en särställning i förhållande till de ömsesidiga bolagen. FVK anser det i stället vara önskvärt med en ökad ägarspridning i försäkringsaktiebolagen. Denna principiella inställning i fråga om dominerande ägarkonstellationer och värdet av ägarspridning i försäkringsaktiebolagen ligger helt i linje med den princip som sedan lång tid gällt både i vårt land och i de flesta andra länder, nämligen att försäkringsbolagen, med hänsyn till försäkringsverksamhetens speciella natur, i stort sett inte får bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Försäkringsaktiebolagen bör således inte vara dotterbolag till företag med annan verksamhetsinriktning eller i övrigt vara föremål för ett faktiskt dominerande inflytande från olika ägargrupper. Ett relativt spritt ägande bör i stället vara målsättningen. FVK understryker att denna målsättning ingalunda får uppfattas som ett hinder för försäkringsaktiebolagens intresse av en fast ägarförankring som ger stadga åt styrelsens långsiktiga ansvar för bolagens ledning, liksom av starka ägare som har förutsättningar att tillskjuta riskvilligt kapital när så erfordras. Dessa väl motiverade strävanden får dock inte drivas så långt att det leder till helt dominerande ägargrupper i försäkringsaktiebolagen. En avvägning måste göras mellan å ena sidan nu nämnda intresse av en fast ägarförankring och starka ägare och å den andra, önskemålet att uppnå en lämplig ägarspridning och motverka dominerande ägarinflytande. I enlighet härmed föreslår FVK att rätten för såväl svenska som utländska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag regleras i lagstiftningen. Syftet bör i första hand vara att skapa en ordning som ger möjlighet att förhindra innehav av sådan storlek att de ger ett inflytande som inte kan anses förenligt med samhällsintresset av en sund utveckling av försäkringsväsendet.

När det gäller konstruktionen av aktieförvärvsregeln och storleken av det maximala aktieinnehav som ett och samma rättssubjekts förvärv får leda till anser FVK till en början, att gränsen inte får vara så låg att handeln i aktierna på ett icke godtagbart sätt hämmas. En mycket låg gräns skulle heller inte ge utrymme för aktieinnehav av en sådan storlek som utgör grunden för ett aktivt ägaransvar. En annan fråga som aktualiseras i detta sammanhang är om begränsningsregeln skall avse enbart en procentuell andel av röstetalet för samtliga aktier eller dessutom även av aktiekapitalet. En låg andel av röstetalet för samtliga aktier kan vara förenad med en väsentligt större andel av aktiekapitalet. Exempelvis kan, när det är fråga om B-aktier med en tiondels röst, där övriga aktieägare har en röst per aktie, en B-aktieägare med ett röstetal av fem procent inneha aktier nästan ända upp till 35 (34,48) % av aktiekapitalet och därigenom, trots rösträttsbegränsningen, få ett avsevärt inflytande inom styrelsen. FVK finner därför att en begränsningsregel för aktieförvärv i försäkringsbolagen bör gälla både röstetal och andel i aktiekapital.

På grundval av detta ställningstagande har FVK diskuterat om samma procentuella gräns skall uppställas för både andel av röstetalet och aktiekapitalet. En enhetlig procentgräns kan synas vara att föredra för enkelhetens skull. Emellertid har FVK, efter att ha prövat konsekvenserna av en sådan lösning, kommit fram till att om gränsen för andelen av aktiekapitalet skulle sättas lika lågt som den procentuella gränsen för röstetalet, skulle detta medföra en onödigt hård reglering av möjligheterna till aktieförvärv, som kan vara till men för en väl fungerande marknad för försäkringsaktier och i vissa situationer försvåra möjligheterna för försäkringsaktiebolagen att i önskvärd omfattning genom nyemission öka sitt riskvilliga kapital, särskilt från utlandet. Detta talar för att en begränsningsregel för aktieförvärv i försäkringsaktiebolagen bör kunna utformas på sådant sätt att skilda procentsatser gäller för andel av röstetalet för samtliga aktier och för andel av aktiekapitalet.

Under övervägandena beträffande vilken gräns som bör sättas för röstetalet har kommittén till en början diskuterat gränsen tio procent. Emellertid har kommittén ansett att hänsyn bör tas till att hittills fullständig frihet rått för både utländska och svenska rättssubjekts förvärv av försäkringsaktier. Det finns därför för närvarande flera aktieägare som i olika försäkringsaktiebolag innehar poster som ger ett högre röstetal än tio procent – bortsett från två av industrikoncerner helägda försäkringsaktiebolag samt captivebolagen och arbetsmarknadsförsäkringsbolagen. En gräns som läggs väsentligt lägre än nu rådande faktiska innehav hos dessa aktieägare kan vålla störningar på aktiemarknaden med inte önskvärda kursreaktioner och spekulativa transaktioner som följd. Å andra sidan kan syftet att ernå en tillfredsställande ägarspridning och motverka en dominans av starka ägargrupper förfelas om gränsen sätts så högt att samtliga nu existerande aktieinnehav – bortsett från helägda försäkringsaktiebolag – faller under gränsen. Som resultat av sådana överväganden har FVK funnit att som övre gräns för rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag ett samlat innehav motsvarande 15 % av röstetalet för samtliga aktier representerar en lämplig avvägning mellan å ena sidan intresset av största möjliga frihet och flexibilitet på aktiemarknaden och å andra sidan syftet att genom en tillfredsställande aktiespridning motverka koncentrationstendenser och icke önskvärd ägardominans inom försäkringsväsendet. Beträffande den begränsning som anknyts till förvärvarens samlade andel av aktiekapitalet anser FVK, efter en avvägning mellan motsvarande synpunkter, att 20 % av aktiekapitalet bör gälla som översta gräns. Härigenom har FVK också i detta avseende, utan att ge avkall på huvudsyftet med begränsningen, sökt att i största möjliga utsträckning undvika allvarliga rubbningar av rådande förhållanden på aktiemarknaden och icke önskvärda kursreaktioner under den fortsatta utvecklingen. Vid bedömningen huruvida förvärv leder till innehav som överskrider den tillåtna gränsen bör hänsyn tas inte bara till förvärvarens eget innehav utan även till det samlade innehav som kan föreligga på grund av koncernförhållanden. När det gäller fysiska personer anser FVK att motsvarande hänsyn skall tas till släktskap eller andra in-

tressegemenskaper.

FVK anser att regeringen bör erhålla rätt att när synnerligen starka skäl föreligger meddela dispens från förbudet att förvärva aktier utöver de i lagen fastställda gränserna. Denna dispensrätt bör endast avse sådana fall då det bedöms ändamålsenligt att genom undantag från begränsningsregeln förbättra förutsättningarna för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Inom ramen för detta kriterium faller enligt FVK:s mening en situation, exempelvis i krislägen och i övrigt vid behov av förbättrad konsolidering, då inträdet av en stark ägare med en betydande aktiepost kan bedömas få en stabiliserande inverkan på bolaget och innebära en förstärkning av grundvalen för dess fortsatta verksamhet och tillväxtmöjligheter. Även i andra fall kan behovet av ett starkare ägaransvar motivera en dispens för ett större aktieförvärv än vad begränsningsregeln medger. Ett större aktieförvärv vid en allmän nyemission eller vid en riktad emission för att tillföra ökat riskvilligt kapital kan ibland visa sig vara nödvändigt för att säkra försäkringsbolagets fortbestånd. I speciella fall kan det framstå som ett direkt samhällsintresse att aktieöverlåtelser överstigande i lagen uppställda gränser sker som ett led i en önskvärd utveckling mot fusionering. Sammanfattningsvis bör motiv för en dispensgivning endast anses föreligga då andra möjligheter inte står till buds för att skydda försäkringstagarnas intressen eller för att ernå en ändamålsenlig struktur inom försäkringsväsendet. Härutöver kan internationella hänsynstaganden tänkas motivera dispens för förvärv som leder till innehav utöver de uppställda gränserna. Även inom återförsäkringsbranschen kan under vissa förhållanden finnas motiv för att medge undantag från den av FVK föreslagna begränsningsregeln.

7.4.4 Utländska rättsförhållanden

Belgien

De belgiska bankreglerna om fusioner anses omfatta också förvärv eller försäljning av stora aktieandelar i en bank. Enligt en överenskommelse år 1974 åtog sig de största aktieägarna i de tre största bankerna att till tillsynsmyndigheten eller banken rapportera alla betydelsefulla förändringar i deras aktieinnehav. Den belgiska tillsynsmyndigheten har ansett att en av dess främsta uppgifter är att se till att bankernas ledning är oberoende av inflytande från industriella eller eljest kommersiella grupper. Den nämnda överenskommelsen tillkom av det skälet. Tillsynsmyndigheten verkar för att alla belgiska banker skall följa samma intentioner. I början av 1980-talet hade ett trettiotal banker slutit avtal med tillsynsmyndigheten av ovan nämnd innebörd. Syftet med avtalet är att försäkra att alla beslut av bankens ledning fattas utan påtryckningar från stora aktieägare i bankerna. Det är myndighetens uppfattning att sådana beslut skall fattas endast på rent bankmässiga grunder.

Kanada

I Kanada indelas bankerna i två kategorier. Banker med spritt ägande, vilket betyder att ingen aktieägare eller grupp av samverkande ägare får inneha mer än tio procent av aktierna, klassas som tillhörande kategori A. Banker med större ägarkoncentration eller med utländskt ägande tillhör kategori B.

Frankrike

Vissa förändringar i ägandet av en bank kräver tillstånd av tillsynsmyndigheten. Dessa förändringar är dels sådana som ger kontroll över banken, direkt eller indirekt, för en aktieägare eller flera som samarbetar, dels sådana som ger en aktieägare 20 % av bankens kapital och dels om en aktieägare förvärvar en andel vars värde överstiger tio milj. franc. Sådant tillstånd måste sökas genom den franska bankföreningen som skall överlämna ansökan med eget yttrande. Tillståndsansökan måste behandlas inom tre månader från ansökan.

Tillsättning av de ledande funtionärerna i banken förutsätter tillstånd av tillsynsmyndigheten. Deras duglighet granskas därvid ingående. Vissa personer är därvid uteslutna, nämligen de som dömts för vissa brott, är i konkurstillstånd eller om vederbörande tidigare, som direktör eller eljest i ledningen för ett företag, varit ansvarig för att företaget kommit på obestånd. Ingen får utan uttryckligt tillstånd av tillsynsmyndigheten samtidigt inneha en ledande post i banken och i ett företag som banken är delägare i. Det finns strikta regler som förbjuder bankens ledning och tjänstemän att upprätthålla anställningar utanför banken. Vissa undantag kan emellertid tillåtas.

Holland

Den holländska banklagen stadgar att större förändringar i ägarkretsen förutsätter tillstånd av centralbanken. Lagen stipulerar också att ingen utan särskilt tillstånd av centralbanken får utöva rösträtt för mer än fem procent av antalet röster.

Irland

Ingen aktieägare, eller de som enligt centralbanken bedöms vara en samverkande grupp av aktieägare, får äga mer än 20 % av aktierna i en bank utan centralbankens tillstånd.

Italien

Utan särskild föreskrift i lag övervakar tillsynsmyndigheten att inte alltför stora aktieposter samlas på en hand.

Luxemburg

Ansvaret för en effektiv ledning och för beslut om bankens inriktning måste ligga i händerna på åtminstone två personer som har ett utomordentligt gott rykte och dessutom har erforderliga kunskaper för sina uppgifter. Anseendet måste också prövas beträffande styrelseledamöter, revisorer och de aktieägare som har en position som medger att de kan påverka bankens affärer på ett märkbart sätt genom sin aktieandel eller sitt kapitaltillskott. Varje förändring i den nämnda personkretsen måste prövas på förhand av regeringen. En förändring beträffande de kontrollerande aktieägarna måste anmälas inom 15 dagar från det att den blev känd för banken. Om ingen invändning därefter sker inom två månader måste förändringen godkännas.

Storbritannien

Utan direkt stöd i lag utövar Bank of England en omfattande kontroll över fusioner och andra koncentrationstendenser inom bankväsendet. För att utöva denna kontroll förväntar sig Bank of England att bankerna meddelar alla förändringar som berör deras större ägare (controllers), som anses omfatta alla som äger 15 % eller mer av andelarna. Vid sådant meddelande anser sig Bank of England ha befogenhet att dra in oktrojen. Emellertid har Bank of England nyligen väckt frågan om att få även andra maktbefogenheter till sitt förfogande.

Förenta Staterna

Bankerna har rapporteringsplikt till tillsynsmyndigheterna angående förändringar i ägarstrukturen som innebär att en aktieägare eller grupp av aktieägare direkt eller indirekt kommer att äga tio procent av rösterna eller mer. Federal Reserv har befogenhet att utöva tillsyn och reglera varje företag som har direkt eller indirekt kontroll över en amerikansk bank. Tillsynsmyndigheten skall tillse att förändringar i ägandet inte motverkar konkurrensen på marknaden.

Förbundsrepubliken Tyskland

Ledningen för en västtysk bank måste informera tillsynsmyndigheten om tillsättningar eller andra förändringar på de ledande posterna i banken. Man måste också rapportera om förändringar i bankens aktieägande om det överstiger 25 % av aktiekapitalet i ett enskilt företag. Däremot finns inga regler om ägandet av banken. Det förhållandet att bankledningen har ett personligt ansvar för bankens skötsel anses göra sådana regler onödiga.

7.4.5 Kartläggning av ägandet m.m. i de svenska affärsbankerna

Banklagsutredningen lät under år 1981 göra en sammanställning över de större ägarna i affärsbankerna. Kommittén har jämfört resultatet i den

sammanställningen med de uppgifter som Sven-Ivan Sundqvist redovisat i boken Ägarna och makten i Sveriges börsföretag 1988. Dessa uppgifter hänför sig till förhållandena vid tiden augusti/september 1987. Vidare redovisas de nu gällande rösträttsbegränsningarna som finns i affärsbankerna enligt respektive bolagsordning.

Affärsbanker	*Större ägares andel av aktiekapital (röster)*	
	1981	*1987*
Bohusbanken		
Investor	49,0	49,0
J S Saba	26,0	–
Providentia (med dotterbolag)	15,2	42,4
Broströms	3,0	–

I Bohusbanken "må envar röstberättigad utöva rösträtt för fulla antalet av honom såväl ägda som företrädda aktier."

Jämtlands Folkbank		
Föreningsbankernas Bank	–	22,6
Länsförsäkring Jämtland	5,0	5,0
Götabankens pensionsstiftelse	4,9	–
Sven Persson-gruppen	4,3	14,4

På bolagsstämman gäller den rösträttsbegränsningen "att inte någon för egna eller andras aktier får föra talan eller utöva rösträtt för mer än det antal aktier som svarar mot 1/1200 av det registrerade aktiekapitalet i banken" (dvs. för närvarande 300 aktier). Enligt Sundqvist innehar 25 ägare 53,6 % av aktierna.

Skandinaviska Enskilda Banken		
S-E-Bankens vinstandel	5,4	2,3
Skandia	5,0	5,0
Wallenberg-fonder	5,0	5,7
SPP	4,8	5,6
Trygg-Hansa	2,8	3,8
Custos	–	5,1
Aktiv Placering	–	3,8

På S-E-Bankens bolagsstämma "får inte någon för egna och andras aktier föra talan eller utöva rösträtt för mer än sammanlagt 2 % av aktierna i banken." Enligt Sundqvist har 25 ägare 45,2 % av såväl aktiekapital som röster. (S-E-B-sfärens stiftelser, Aktiv Placering och Wallenbergsfären (9,6) innehade år 1987 17,5 % av aktiekapitalet.)

Skaraborgsbanken		
Lundberg-sfären		49,9
Hufvudstaden	25,6	–
Skandia	5,0	–
SPP	3,0	–
Skaraborgsbankens aktiefond	2,9	0,2
Trygg-Hansa	2,3	–
Skaraborgsbankens pensionsstiftelse	–	2,0
Ankaret Aktiekonsortiet	–	4,2

Enligt Sundqvist har 25 ägare 67,0 % av såväl aktiekapital som röster. "Ej må någon för egen och andras aktier föra talan eller utöva rösträtt för sammanlagt mer än 1/10 av det på stämman företrädda antalet aktier. Stamaktie medför en röst, under det att preferensaktie medför allenast en tiondels röst."

Skånska Banken		
Malmö Intressenter AB	8,0 (10,3)	8,5 (10,9)
Sydsvenska Intressenter AB	8,0 (10,3)	8,5 (10,9)
Trälleborg Intressenter AB	–	8,5 (10,9)
Helsingborgs Intressenter AB	8,0 (10,3)	8,5 (10,9)
Skåneintressenter AB	8,8 (12,6)	6,9(10,3)
Banco Aktiefonder	–	5,9 (3,5)
Skandia	6,5 (4,6)	10,1 (6,8)
SAF	–	4,4 (2,3)

Enligt Sundqvist innehar 25 ägare 74,7 % av aktiekapitalet och 75,0 % av rösterna. I Skånska Banken "må ej någon för egna och andras aktier föra talan och utöva rösträtt för mer än 1/10 av det på stämman företrädda antalet A-aktier och 1/100 av det på stämman företrädda antalet B-aktier." (Roos-sfären innehade år 1987 totalt 46,4 % av aktiekapitalet och 57,5 % av rösterna.)

Svenska Handelsbanken		
SPP	7,5 (5,0)	6,4 (4,9)
Oktogonen	4,2 (3,8)	4,5 (5,2)
Skandia	5,1 (4,9)	5,2 (6,0)
Trygg-Hansa	3,6 (2,9)	4,3 (5,0)
Industrivärden	2,5 (2,3)	2,8 (3,2)
Sparbankernas aktiefond	–	4,0 (4,6)

Enligt Sundqvists redovisning har 25 ägare 45,8 % av aktiekapitalet och 43,9 % av rösterna. I Svenska Handelsbanken "må ej någon föra talan och utöva rösträtt med högre röstetal än som motsvarar summan av *dels* 1/20 av det på stämman företrädda antalet stamaktier, *dels ock* 1/200 av det där

företrädda antalet preferens aktier." Stamaktie medför en röst och indexaktie, preferensaktie serie A och preferensaktie serie B vardera en tiondels röst. (SHB-sfären innehar totalt 9,4 % av aktiekapitalet och 10,6 % av rösterna.)

Wermlandsbanken		
GotaGruppen AB	–	67,0
B & B Invest	11,8 (12,7)	–
Säfveån	9,9 (10,7)	–
Skandia	4,6 (5,0)	–
Trygg-Hansa	4,5 (4,9)	–
SPP	2,0 (2,2)	–
Wevas stiftelse	–	3,2
Nya Wermlandstidningen	–	2,4

23 ägare har enligt Sundqvist 81,1 % av aktiekapitalet. I Wermlandsbanken "må ej någon för egna och andras aktier föra talan och utöva rösträtt för mer än sammanlagt 1/10 av det på stämman företrädda antalet aktier."

Östgöta Enskilda Bank		
Custos	19,1	–
Lundberg-sfären	–	51,9
Skandia	5,0	1,9
Westman-Wernerska fonden	–	2,2
Östgöta Brandstodsbolag	–	2,6

Enligt Sundqvist har de 25 största ägarna 66,9 % av aktiekapital och röster. I banken "må ej någon för egna och andras aktier utöva rösträtt för sammanlagt mer än 1/10 av det på stämman företrädda aktiekapitalet."

Götabanken		
GotaGruppen AB	–	82,6
Beijerinvest	6,8 (7,5)	–
Proventus	–	0,4
SPP	4,9 (5,4)	–
Wasa Försäkringar	–	4,4
Skandia	4,6 (5,6)	–
Götabankens pensionsstiftelse	–	0,6

Sundqvist redovisar att de 18 största ägarna innehar 91,2 % av aktierna. I Götabanken "må ej någon föra talan och utöva rösträtt för mer än 1/10 av det på stämman företrädda antalet aktier." (Weil-sfären innehade år 1987 totalt 85,2 % av aktiekapitalet).

Nordbanken	
Custos	14,1
Oobab-gruppen	10,5
Trygg Hansa	5,0
Skandia	5,0
SPP	4,4
LKAB	4,1
Grema HB	2,1
Riksäpplet stiftelse	1,8

De 22 största ägarna innehar 55,8 % av aktierna. I Nordbanken "må ej någon för egna och andras aktier föra talan och utöva rösträtt för sammanlagt mer än tio procent av det vid stämman företrädda antalet aktier."

Sveabanken	
Mikael Östlund Holding AB	47,2 (33,5)
Möller & Persson	8,3 (4,6)
Bertel Nathorst	3,0 (16,7)
Stiftelsen Tornspiran	3,0 (1,7)
Jan Ramén	4,6 (8,3)
Arne Frödén	3,4 (5,6)

Banken har totalt ca 175 ägare. I Sveabanken "må envar röstberättigad rösta för fulla antalet av honom ägda och företrädda aktier. Vid röstning på bolagsstämma medför aktie av serie A tio röster och aktie av serie B en röst."

7.4.6 Behovet av en reglering i lag

Bankerna skiljer sig i flera väsentliga avseenden från andra företag. De intar en central ställning i det ekonomiska systemet och har utöver sin huvudsakliga roll som sparuppsamlare och kreditgivare givits uppgifter som verkställare av statsmakternas ekonomiska politik och som myndighetsutövare.

Bankernas rörelsekapital härrör till väsentlig del från allmänheten. Omkring 90 % av balansomslutningen i en bank består av in- och upplånade medel. Bankens eget kapital uppgår i regel till endast 1,5 % av balansomslutningen. En jämförelse mellan den i banklagstiftningen definierade kapitalbasen och balansomslutningen ger visserligen en större procentuell andel men ger å andra sidan en mindre rättvisande bild av ägarinsatsens relativa betydelse för banken. Bankernas kunder – framför allt insättarna – är på ett helt annat sätt beroende av sin banks säkerhet och sunda utveckling än vad som är fallet för kunder i näringslivsföretag i allmänhet. En insättare anförtror bankerna medel utan någon säkerhet. Det är därför ett oeftergivligt krav att insättarna bereds trygghet mot förlust av insatta medel. En insättare skall inte behöva ta ställning till bankens förmåga att förränta och

återbetala de insatta medlen. Bankens roll är snarare att ombesörja och ansvara för de insatta medlens placering. Det är härvid av vikt för kreditväsendets funktionsduglighet och därmed även ett samhällsintresse, att insättare har ett absolut förtroende för bankernas förmåga att fullgöra sina förpliktelser.

Banklagarnas regelsystem har alltså byggts upp för att tillgodose olika säkerhets- och sundhetskrav i bankverksamheten. Härigenom har samhället tagit på sig ett ansvar för bankernas solvens och därmed i viss mening utfäst sig att svara för att insättarnas medel inte utsätts för risker i okontrollerad omfattning. Detta innebär i sin tur att bankerna själva åtnjuter ett avsevärt förtroende från allmänhetens sida.

Svensk banklagstiftning bygger sedan 1930-talet på principen att ägande och kreditgivning inte skall blandas. Detta tar sig uttryck i förbud för bank att förvärva aktier i näringsföretag eller att eljest engagera sig på ett sätt som medför risk för sammanblandning mellan bankens intresse och bankfrämmande verksamhet. Bank kan sålunda inte heller ge förlagslån eller vinstandelslån. Emellertid har saknats uttryckliga regler som förhindrat att en bank till följd av ägarstrukturen i denna integreras med bankfrämmande verksamhet. Detta kom att medföra att industriföretag i några fall direkt eller indirekt förvärvade aktiemajoriteten i en bank. Det förelåg därigenom en inte obetydlig risk för att bankfrämmande intressen kunde komma att styra bankens verksamhet. Detta var inte förenligt med de principer som låg till grund för banklagstiftningen. Först genom BAL, som trädde i kraft den 1 juli 1987, infördes regler varigenom industri- och andra näringslivsföretag kunde hindras från att förvärva aktiemajoriteten i en bank. Dessa regler utgör emellertid inte något hinder mot att t. ex. en industriell koncern förvärvar en betydande aktiepost och därmed skaffar sig ett avsevärt inflytande i en bank.

I koncentrationsutredningens betänkande (SOU 1968:7) gjordes en kartläggning av ägandet och inflytandet inom det privata näringslivet i landet. Olika kriterier användes därvid för att fastslå ägarinflytandets styrka. Ett företag betraktades som *majoritetsägt* när en ägare/ägargrupp innehade absolut röstmajoritet. När aktierna hade samma röstvärde överensstämde därvid andelen röster med andelen av aktiekapitalet. För det fall aktieägandet var spritt på många händer och stämmodeltagandet lågt räckte, enligt utredningen, en betydligt lägre ägarandel än 50 % för att ge en ägare eller en grupp av ägare s. k. *working control* över ett företag. Det traditionella motargumentet häremot angavs vara att denna kontroll ingenting betydde, eftersom den förlorades vid det ökade stämmodeltagande som dåliga resultat för företaget kunde ge upphov till. Enligt utredningen utgick dock detta argument endast från en av många aspekter på inflytandet och bilden blev därför mycket ofullständig i synnerhet som det bedömdes vara ytterst ovanligt i Sverige att stämman på detta sätt trädde i funktion.

Från den allmänna utgångspunkten att working control kunde förekomma, ansågs även större ägarintressen vid sidan av majoritetsintresse vara av värde att studera. Därvid ansågs vissa kriterier särskilt betydelsefulla. Krite-

rierna anknöt till den formella beslutsordningen och ansågs ge en tämligen god bild av inflytande sett från denna synpunkt. Det reella inflytandet bestämdes, enligt utredningens mening, emellertid även av andra faktorer, varför den åstadkomna klassificeringen av företagen inte utan vidare kunde översättas till en skala utvisande kontroll av viss bestämd styrka. Ett *dominerande minoritetsintresse* ansågs föreligga när störste ägaren/ägargruppen innehade mer än fem procent av totala röstetalet, hade absolut majoritet på stämman samt var representerad i företagets styrelse. Uppfylldes alla dessa tre villkor var förutsättningarna stora för att ägaren/ägargruppen i fråga skulle ha working control över företaget. Ett *starkt minoritetsintresse* ansågs föreligga när störste ägaren/ägargruppen visserligen innehade mer än fem procent av totala röstetalet men antingen inte var representerad i företagets styrelse eller inte hade absolut majoritet på stämman. De två största ägarna/ägargrupperna ansågs ha *majoritetsintressen* eller *dominerande minoritetsintressen* tillsammans när båda innehade mer än fem procent av totala röstetalet, båda var representerade i styrelsen och de tillsammans hade absolut majoritet på stämman. Ett *begränsat minoritetsintresse* slutligen ansågs föreligga i övriga företag där en ägare/ägargrupp hade mer än fem procent av röstetalet oavsett om aktieposten var den största eller ej.

En mängd av de företag som koncentrationsutredningen studerade var stora börsnoterade bolag, där en minoritetspost på mer än fem procent representerade ett betydande kapital såväl i absoluta tal som i förhållande till alla eller flertalet andra aktieägare i bolaget. För den verkställande företagsledningen i dessa företag ansågs knappast en aktieägare med mer än fem procent kunna negligeras vid fattande av viktiga beslut, om aktieägaren i fråga företrädde en bestämd linje. I betänkandet presenterades även en undersökning utförd år 1963, enligt vilken det vid 75 % av de börsnoterade företagens stämmor förekom att en till tre personer tillsammans hade röstmajoritet. Enligt samma undersökning erfordrades det inte vid något börsnoterat företags bolagsstämma mer än tio personer för att uppnå röstmajoritet.

Det kan sålunda konstateras att i de stora företag som det här var fråga om fordrades relativt begränsade andelar för att utöva ett reellt inflytande över bolaget. Det finns anledning anta att detta förhållande äger giltighet även i dag.

Den särställning som bankerna har förutsätter att de förblir fria och oberoende. Denna uppfattning stöds också av den uppbyggnad som banklagstiftningen har. Regelsystemet har tillkommit för att garantera att de många skyddsintressena i bankverksamheten tas tillvara. Bankerna har givits ett begränsat verksamhetsområde och förhindras att ägna sig åt riskfyllda eller spekulativa verksamheter. Ingen har ifrågasatt den för bankerna fundamentala principen att ägande och kreditgivning skall hållas i sär. Den särställning som bankerna har i samhället medför även att de inte bör bli föremål för sådana spekulativa överlåtelser som tidvis förekommer inom andra branscher. En bank bör inte vara en handelsvara.

Bankerna och de koncerner vari banker ingår måste vara oberoende i

förhållande till enskilda, stora kunder. Inte minst därför att den svenska kreditmarknaden ofrånkomligen kommer att domineras av ett begränsat antal institut på varje delmarknad är det betydelsefullt att särskilt bankerna kan agera fritt från påverkan från t. ex. de icke-finansiella storföretagen. Önskemålen att vid kreditallokering eller prissättning gynna företag inom en egen s. k. sfär bör i största utsträckning undvikas. Först då kan kreditmarknaden fungera effektivt och utan att skapa konkurrensbegränsningar i näringslivet. Bankinspektionen har som central förvaltningsmyndighet i uppgift att utöva tillsyn över bankerna. I sin tillsynsverksamhet skall inspektionen värna om bankens säkerhet och i övrigt tillse att bankverksamheten utvecklas på ett sunt sätt. Då industriföretag och andra bankfrämmande företag i vissa fall utövar ett betydande inflytande över bankerna kan de instrument som bankinspektionen förfogar över visa sig vara otillräckliga för att säkerställa det viktiga samhällsintresse som består däri, att bankerna även fortsättningsvis förmår behålla karaktären av oberoende institutioner gentemot de stora ägargrupperingarna i samhället. I den situationen bör undvikas att de intressen som kan tänkas vilja påverka banken till fördel för egna eller närstående inte ges möjlighet att styra banken.

I samhället torde det inte finnas några företag som är så beroende av allmänhetens förtroende som bankerna. För den händelse allmänhetens förtroende för en bank skulle gå förlorad kan detta medföra allvarliga störningar, som i värsta fall kan utlösa en s. k. bankpanik där insättare tömmer banken på dess kapital. Det ligger i sakens natur att förtroendet för en bank inte alltid är oberoende av vilket förtroende allmänheten har för en ägare som dominerar banken. Om således allmänheten av någon anledning skulle komma att misstro en sådan ägare kan det inte uteslutas att detta skulle kunna vara det frö som utvecklar den nyss beskrivna situationen. Möjligheterna till en sådan utveckling måste förhindras.

Den av kommittén gjorda genomgången av utländsk rätt visar att frågan om ägande av bankinstitut fått uppmärksamhet också i andra jämförbara industriländer. Genomgången visar att problemet fått skilda lösningar i olika länder. Ägande- och rösträttsbegränsningsregler förekommer i ett fåtal länder medan anmälningsförfaranden i kombination med tillståndsgivning används i flera fall.

Flertalet svenska affärsbanker har i sina bolagsordningar intagit regler som begränsar de större aktieägarnas rösträtt vid bolagsstämman. Dessa begränsningsregler har bankerna själva beslutat om och uppenbarligen har det från bankernas sida gjorts den bedömningen att enskilda aktieägares inflytande över banken måste begränsas. Som en metod för att förhindra en alltför stark maktposition för en aktieägare har diskuterats möjligheten att lagfästa de sålunda antagna rösträttsbegränsningarna, möjligen i kombination med en sambandsregel som förhindrar samverkande intressen att utöva rösträtt utöver viss nivå. Därvid är emellertid att notera att även en låg andel av röstetalet för samtliga aktier kan vara förenad med en väsentligt större andel av aktiekapitalet. En röstandel på exempelvis fem procent kan, genom användning av röstsvaga aktier, medge ett ägande som över-

stiger en tredjedel av aktiekapitalet. Kommittén gör den bedömningen att ett stort aktieinnehav i praktiken ger en sådan maktställning i ett bolag att aktieägaren – oavsett hur rösträttsreglerna vid stämman är utformade – kan få ett dominerande inflytande på verksamheten.

Om det vidare i en bank med rösträttsbegränsning endast finns ett fåtal ägare, samtliga med relativt stor ägarandel, innebär detta att begränsningsregeln sätts ur funktion och att ägarna i realiteten röstar efter sitt verkliga aktieinnehav. En rösträttsbegränsning får således i praktiken effekt endast om ägandet är förhållandevis spritt. En annan omständighet som också måste beaktas är att rösträttsreglerna får effekt endast beträffande sådana beslut som ställs direkt under bolagsstämmans prövning. I flertalet börsnoterade företag har emellertid stämman fått ett allt mindre inflytande och den saknar i många fall praktisk betydelse såvitt avser beslut som på ett mera påtagligt sätt påverkar bankens verksamhetsinriktning. När det gäller inflytandet över den verkställande ledningen torde det obestridligen vara så att en stor ägare utövar ett starkt inflytande oavsett om en rösträttsbegränsning föreligger vid bolagsstämman. Nu anförda omständigheter ger vid handen att enbart rösträttsbegränsningar är otillräckliga instrument för att begränsa ett alltför dominerande inflytande från stora aktieägare.

Kommitténs överväganden leder på grund av det sagda fram till att det föreligger ett behov av ytterligare garantier för att banker skall ha förmåga att behålla karaktären av oberoende institutioner gentemot stora ägargrupperingar i samhället. Det grundläggande syftet därvidlag måste vara att eliminera risken för att ett ägarinflytande kan utnyttjas på ett sätt som inte är förenligt med banklagstiftningens strävan att sörja för en sund utveckling av det svenska bankväsendet. Det finns enligt kommitténs mening starka skäl som talar för att en lagreglering är nödvändig för att förhindra en koncentration av ägandet i affärsbankerna.

7.4.7 Några grundlagsfrågor

En lagreglering som innebär att ingen får äga mer än en i lagen angiven andel av aktiekapitalet i en bank, kan komma att medföra att aktieägare som innehar aktier utöver den angivna gränsen kan tvingas att under en övergångsperiod avyttra en del av aktierna för att anpassa sig till den nya regleringen. Fråga uppkommer därvid huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med grundlagens bestämmelser till skydd för äganderätten.

I 2 kap. 18 § RF stadgas att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag.

I 1809 års RF stadgades i 16 § att "Konungen bör ... ingen fördärva eller fördärva låta, till ... välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta någon gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ...". Innebörden av detta stadgande var omtvistad. Stadgandet utgjorde emeller-

tid inte något hinder mot införande av exempelvis expropriations- och förfogandelagstiftningen (med de ersättningsregler som finns där).

Grundlagsberedningen föreslog en regel av följande lydelse: "Om egendom som någon har förvärvat tages från honom genom expropriation eller annat sådan förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestämmes i lag."

Bestämmelsen kommenterades av departementschefen (prop. 1973:90 s. 194) på bl. a. följande sätt.

> Beredningen har föreslagit att grundlagen skall innehålla en bestämmelse om skydd för enskilds egendom av innebörd, att egendom som någon har förvärvat får tagas från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande endast om ersättning utgår enligt grunder som bestämmes i lag. Jag är inte främmande för beredningens tanke att RF bör innehålla en bestämmelse om den enskildes egendoms trygghet. Regeln bör emellertid ges en mer allmänt hållen utformning än i beredningens förslag för att bättre svara mot den sakliga innebörd som beredningen torde ha avsett att bestämmelsen skulle ha.

I specialmotiveringen (s. 236) anförde departementschefen vidare:

> Den av grundlagberedningen föreslagna bestämmelsen innebär att ersättning alltid skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Uppenbarligen har beredningen härvid förbisett att gällande lag i vissa fall medger ianspråktagande av mark utan kontant ersättning. I 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) ges sålunda bestämmelser av innebörd att mark kan tas i anspråk utan ersättning, om markägaren kan anses kompenserad för ingreppet på annat sätt. Det kan också erinras om att 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen (1972:719) innehåller regler beträffande s. k. delexpropriation som, i likhet med motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning, meför att sådan expropriation i vissa fall kan ske utan att kontant ersättning utgår (jfr prop. 1971:122 s. 190). – Det är enligt min mening angeläget att grundlagsföreskriften om expropriation m.m. inte får en utformning som gör att den utesluter bestämmelser av det slag som jag nu har pekat på och därmed kommer i konflikt med gällande lag. I enlighet med vad jag uttalade i den allmänna motiveringen har föreskriften därför i departementsförslaget getts en mer allmänt hållen utformning än i beredningens förslag. Den bör liksom föreskrifterna i närmast föregående paragraf ha rekommendationskaraktär. – I tydlighetens intresse vill jag framhålla det i och för sig ganska självklara att föreskriften i förevarande paragraf tar sikte endast på sådana ingripanden i egendomsrätten som avses exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Den omfattar däremot inte t. ex. bestämmelser i planlagstiftningen eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (1973:76 s. 52) bl. a. följande.

> Den föreslagna regeln i 2 kap. 3 § om rätt till ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall all enskilds egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande godtages med den ändringen att den görs tvingande genom att ordet "bör" ersätts med

> "skall". Ändringen innebär inte att krav upställs på att ersättning alltid skall utgå i kontant form. Vad bestämmelsen däremot garanterar är att ersättning i någon form alltid skall förekomma vid sådana ingrepp som avses med bestämmelsen. Även i sitt ändrade skick skall således bestämmelsen inte utgöra hinder för eller kräva ändring i t. ex. de regler i 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) och 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen (1972:719) som berörs i propositionen (s. 236). Bestämmelsen bör inte ingå i 2 kap. RF utan i stället infogas i 8 kap. RF som avser lagar och andra föreskrifter. – Bestämmelsen i den av utskottet förordade utformningen har nämligen enligt utskottets mening ett naturligare sammanhang med föreskrifterna i detta senare kapitel än med föreskrifterna om grundläggande fri- och rättigheter. Den bör intas som ett sista stycke i 8 kap. 1 §.

Riksdagen beslutade sedermera i enlighet med konstitutionsutskottets förslag.

Efter förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning behölls paragrafen oförändrad men flyttades till 2 kap. RF. I en uttolkning av lagrummet anförde utredningen följande (SOU 1975:75, bilaga 16, s. 430 f).

> Innebörden av 8 kap. 1 § fjärde stycket RF torde vara ett därunder bara faller tvångsavhändanden av förmögenhetsrätt (äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde), och strängt taget inte alla tvångsavhändelser utan bara tvångsövertaganden (dock även temporära). Förstöring av egendom t. ex. av smittskyddsskäl torde falla utanför. Skatt faller också utanför, liksom för övrigt självfallet ekonomiska brottspåföljder och exekutiva åtgärder. Vidare framgår uttryckligen av förarbetena att all användningsreglering – alltså fall där rätten får behållas men dess utnyttjande begränsas – faller utanför 8 kap. 1 § fjärde stycket RF, oavsett hur värdenedsättande regleringen är. I åtskilliga sådana fall utgår nu åtminstone viss ersättning men detta är alltså inte något som grundlagen kräver. Med användningsreglering avses här givetvis inte det fall att nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet exproprieras. – Med tvång torde i detta sammanhang avses bara rättsligt tvång, däri inbegripna de fall där det bara är ersättningen som man inte kunnat komma överens om.

Det principiella förbudet för banker att förvärva aktier infördes genom beslut i riksdagen år 1933 och trädde i kraft den 1 januari 1934. Övergångsbestämmelserna stadgade att om bankbolag med stöd av äldre lag förvärvat aktie eller förlagsbevis, som bolaget genom de nya bestämmelserna inte fick förvärva, var bolaget inte berättigat att inneha aktien eller förlagsbeviset längre än till den 1 januari 1938. Om aktien eller förlagsbeviset emellertid inte hade kunnat avyttras utan förlust före detta datum fick banken inneha aktien eller förlagsbeviset tills så kunnat ske.

Departementschefen yttrade (prop. 1933:167, s. 47) att han inte kunde dela de betänkligheter som Svenska Bankföreningen och vissa handelskammare under remissbehandlingen hade framfört mot att ålägga bankerna att inom ett mindre antal år avveckla sitt aktieinnehav. Särskilt med hänsyn till stadgandet om rätt för bank att under alla omständigheter låta avyttringen anstå till dess denna kunde ske utan förlust för banken hade

departementschefen ingen erinran mot att fristen för avyttringen i princip begränsades till fyra år efter de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

I den nyligen antagna lagstiftningen om finansiella koncerner har principen ytterligare befästs (prop. 1986/87:148). Lagens införande innebar att moderbolag till bank i vissa fall kunde tvingas att avyttra bankaktier. Lagrådet hade inte någon erinran häremot.

1973 års fri- och rättighetsutredning har i sin tolkning av dåvarande 8 kap. 1 § 4 stycket RF anfört att endast tvångsövertaganden omfattas av grundlagens egendomsskydd. Att hinder inte tidigare ansetts föreligga mot att förelägga bank att avyttra aktier framgår av 1933 års lagstiftningsärende. Att hinder inte heller ansetts föreligga att på motsvarande sätt förelägga ägare av banken framgår av den senast antagna lagändringen. Kommittén har på grund av det anförda funnit att det inte föreligger något grundlagshinder mot att begränsa ägandet i bankerna.

7.4.8 Överväganden

7.4.8.1 Allmänna begränsningsregler

I den allmänna debatten har – utöver grundlagsfrågan – flera argument mot en ägarreglering framförts. Dessa har sammanfattats ovan i samband med redovisningen av bankinspektionens förslag till ägarbegränsning. En del av kritiken mot bankinspektionens nämnda förslag innebar att något missbruk inte påvisats, varför behov av ägarbegränsning i lag inte ansågs föreligga. Utvecklingen av ägarförhållandena i provinsbankerna visar dock att det nu kan finnas skäl att ingripa, eftersom principen om integritet mellan bankverksamheten och annat företagande i några fall kommit att sättas i fråga. Enligt kommitténs mening är denna integritet så grundläggande att den inte får komma i fara.

Som tidigare nämnts har ett flertal banker i sina bolagsordningar regler som begränsar rösträttens utövande vid bolagsstämman. Från en del håll har framförts att en sådan reglering är tillräcklig för att begränsa inflytandet från starka ägargrupper. En låg röstandel kan emellertid vara förenad med en väsentligt större andel av aktiekapitalet. Ett sådant ägande kan naturligtvis inte frikopplas från ett styrintresse oavsett att det är förenat med en begränsad rösträtt. Som kommittén redan anfört sker den normala styrningen av företaget inte via bolagsstämman. Den sker i stället via styrelsen och den verkställande ledningen. En stor ägare har betydande möjligheter att påverka detta arbete. Som också påpekats får en rösträttsbegränsning över huvud taget effekt först när ägandet är förhållandevis spritt. Om få ägare har ungefär lika stora ägarandelar i banken får rösträttsbegränsningen en ganska ringa betydelse. Det är därför såsom kommittén tidigare funnit uppenbart att föreskrifterna i bankernas bolagsordningar om begränsning av rösträtten inte är tillräckliga för att begränsa ett alltför dominerande inflytande från stora aktieägare.

Ett annat av de argument som framförts mot en ägandebegränsning har varit att en sådan skulle försvåra för bankerna att genom nyemissioner knyta nytt kapital till sig. Vid en allmän nyemission finns, enligt kommitténs mening, inte någon anledning anta att en sådan skulle försvåras genom en begränsningsregel. För det fall banken kommit i ekonomiska svårigheter och därför önskar företa en riktad nyemission kan däremot en begränsningsregel vålla en del problem. I en sådan situation bör det därför vara möjligt att under en begränsad tidsperiod medge dispens från begränsningsregeln.

En annan befarad negativ effekt av en begränsningsregel är att börshandeln med det aktuella aktieslaget skulle kunna försvåras om en sådan regel införs. Som stöd härför har anförts att varje form av begränsning är ägnad att försvåra kurssättningen av aktieslaget ifråga. Detta argument skulle kunna ha ett visst fog för sig under en kort övergångstid om gränsen för det tillåtna ägandet sätts alltför lågt. Befarade störningar i börshandeln bör dock enligt kommitténs mening kunna i allt väsentligt undvikas dels genom en väl avvägd gräns för det tillåtna ägandet, dels genom särskilda övergångsregler för avveckling av övertaligt aktieinnehav. De fåtaliga aktieägare som kan komma att beröras av en begränsningsregel måste ges möjlighet att under en relativt lång övergångsperiod anpassa sitt aktieinnehav efter de nya reglerna. Därmed kommer en mjuk övergång att vara möjlig och börsstörningar av befarat slag torde förhindras även under övergångsperioden.

Någon av kritikerna mot bankinspektionens förslag pekade på att även andra företag än banker kan anses ha en sådan speciell ställning att staten kan tänkas vilja gå in och påverka ägarstrukturen också i dessa. Risken för dylika "smittoeffekter" bör enligt dessa kritiker inte underskattas. Som tidigare framhållits intar bankerna i flera hänseenden en särställning i samhället. De utövar bl. a. genom statusen av valutabank myndighetsfunktioner. Mot bakgrund bl. a. härav är det ett viktigt samhällsintresse att bankerna förmår behålla karaktären av oberoende institutioner gentemot de stora ägargrupperingarna i samhället. Det torde under alla förhållanden vara så att det huvudsakligen är politiska överväganden som avgör vilka områden av det samhällsekonomiska livet som från tid till annan skall vara föremål för särskild uppmärksamhet. Som framgått tidigare har FVK redan framlagt förslag om begränsningar i ägandet av försäkringsbolagen.

Enligt direktiven åligger det kommittén att komma med förslag till hur ett spritt ägande i bankerna skall kunna säkerställas. Det främsta skälet härför är, som tidigare redovisats, att bankerna får anses inta en sådan särställning i samhället, att det bör ankomma på lagstiftaren att tillse att enstaka ägare eller ägargrupperingar inte tillåts få ett dominerande inflytande över en bank. På så sätt skall alltså förhindras att ägande och kreditgivning blandas samman.

Direktiven tar alltså sikte på att ett koncentrerat ägande i bank skall förhindras. Detta har kommit att uttryckas i krav på spritt ägande. Kommittén har diskuterat att direkt i lag införa ett krav på spritt ägande. Till

ledning för tolkningen av ett sådant begrepp skulle man t. ex. kunna anknyta till det spridningskriterium som uppställs som villkor för introduktion av börsposter vid Stockholms fondbörs. För registrering på A 1-listan uppställs för närvarande som krav minst 1 000 börspostägare, varvid börspostens värde skall uppgå till minst ett basbelopp. Flertalet affärsbanker är i dag börsintroducerade och uppfyller alltså ett sådant krav på spridning av ägandet. Undantag utgör Bohusbanken och Sveabanken.

Ett sådant spridningskriterium som nu diskuterats säger emellertid ingenting om hur koncentrerat ägandet är i företaget. Inget hindrar sålunda en stor ägare att vara majoritetsägare. Ett bättre sätt att förhindra ett koncentrerat inflytande i termer av working control är att direkt i lag ange hur stort ägandet i banken får vara. Med en sådan lösning skulle också uppnås att problem i samband med nybildning av bank undviks. Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att redan vid etableringen av en bank tillförsäkra en sådan ägarspridning som krävs för börsintroduktion. Med en sådan regel hade det därför varit nödvändigt med en lång övergångsperiod, kanske upp till tio år. En bank under utveckling kommer förr eller senare att behöva tillgång till kapital i sådan utsträckning att det kräver tillgång till en större marknad. Kommittén har i annat sammanhang tagit ställning för att det bör vara möjligt att bilda finansiella holdingbolag där bank ingår som dotterbolag. Det förefaller osannolikt att sådana koncerner skulle kunna bildas utan tillskott av kapital från aktiemarknaden.

Med hänsyn till att flertalet banker redan nu uppfyller krav på spritt ägande i den nu diskuterade bemärkelsen och till vad som i övrigt anförts har kommittén inte funnit det ändamålsenligt att i lag införa krav på spritt ägande. Kommittén har i stället ansett det vara riktigast – för att förhindra en stark ägarkoncentration – att direkt i lag ange de gränser vartill ägandet i en enskild bank högst får uppgå.

Gränsen för enskilt ägande bör sättas betydligt lägre än 50 %. Detta gäller i synnerhet stora banker där aktieägande redan är förhållandevis spritt. Banksektorn är för närvarande föremål för en omstrukturering. Kommitténs förslag innebär att det är möjligt att genom holdingbolag äga banker. För att styra denna omstrukturering är det nödvändigt att även låta reglerna för ägandet av banker bli tillämpliga i fråga om företag som har ett bestämmande inflytande över en eller flera banker. När det gäller att bestämma storleken av det maximala aktieinnehav som en aktieägare eller flera aktieägare i väsentlig ekonomisk intressegemenskap får förvärva har bankinspektionen i det tidigare redovisade förslaget till ägarbegränsning ansett att åtskilliga skäl talar för att denna skall ligga vid fem procent. Med hänsyn till att den då föreslagna lagstiftningen endast var av provisorisk karaktär manade dock inspektionen till en viss försiktighet och föreslog i stället att gränsen borde sättas vid tio procent. I den kartläggning av ägarinflytandet som koncentrationsutredningen företog, och vars resultat presenterats ovan, konstaterades att redan ett aktieinnehav motsvarande ett röstetal på fem procent kunde vara tillräckligt för att ge ett förhållandevis starkt ägarinflytande. Det finns således skäl som talar för att de av bankin-

spektionen angivna procentsatserna är väl avvägda därest man vill förhindra ett starkt ägandeinflytande i bankerna.

Ägandestrukturen i de svenska bankerna uppvisar stora variationer. I de allra största bankerna är ägandet så spritt att redan några procents aktieinnehav medför att ägarandelen framstår som väsentlig. Motsvarande innehav i exempelvis någon av provinsbankerna ger dock inte något betydande inflytande. En enhetlig procentgräns för samtliga banker kunde vara att föredra för enkelhets skull. Å andra sidan är ägandestrukturen så pass olika i större och mindre banker att det kan vara svårt att finna det procenttal som bevarar det fria ägarutrymmet i största möjliga mån samtidigt som den genom lagstiftningen eftersträvade effekten kan uppnås. Utgående från möjligheten för en ägare eller en grupp av ägare att erhålla working control över en bank, är det uppenbart att det krävs en betydligt mindre ägarandel i någon av storbankerna än i en av de mindre bankerna. Syftet med kommitténs förslag är att förhindra en ägarkoncentration som skulle kunna vara till skada för banken och dess insättare. Detta syfte bör uppnås utan att åstadkomma så skadliga bieffekter att ändamålet motverkas.

Det kan inte bortses ifrån att en stark ägare eller en stark ägarkonstellation ibland kan vara till gagn för ett företag. En alltför otydlig ägarroll kan medföra att företaget utåt sett framstår som mer eller mindre herrelöst. Även de i företaget anställda kan bibringas den uppfattningen att det saknas någon som tar det yttersta ansvaret för företaget och dess personal. En icke önskvärd effekt i ett sådant företag kan ibland bli att en stark företagsledning i stället tillåts bli alltför dominerande. Resultatet av en ägandebegränsning i bankerna får inte bli att utrymme saknas för ägare att agera för att byta ut en inkompetent verkställande ledning och att korrigera en negativ utveckling eller tendenser härtill. Riskerna för att en ägarbegränsning skulle föranleda en alltför stor uttunning av ägarrollen och det därmed förenade ansvaret för bankens sunda utveckling bör visserligen inte överdrivas. Det gäller dock enligt kommitténs mening att finna de balanspunkter som å ena sidan förhindrar en ägare eller en grupp av ägare att utöva ett negativt inflytande över banken och å andra sidan medger samverkande ägare eller ägargrupper att agera för att vända en utveckling som är till skada för banken. Det är enligt kommitténs mening uppenbart att dessa balanspunkter ligger olika i å ena sidan de större bankerna och å andra sidan i de små och medelstora. En ägandereglering anpassad efter bankens storlek är därför den lämpligaste lösningen.

Vid övervägande av vad som nu anförts har kommittén funnit att en adekvat ägandebegränsning bör för de allra största bankerna innebära att högst tio procent av aktiekapitalet i banken vid en och samma tidpunkt får ligga i händerna på en enskild aktieägare eller flera ägare i väsentlig ekonomisk intressegemenskap. När det gäller de mindre bankerna bör procenttalet ligga vid 20 %. Ett så stort ägande i de större bankerna medför visserligen – som redan bankinspektionen i sitt förslag konstaterat – ett inte oväsentligt ägarinflytande. För uppnående av den önskvärda effekten är det därför nödvändigt att kombinera äganderegeln med en rösträttsbegräns-

ning. Även för de mindre bankerna framstår det som önskvärt med en sådan begränsning.

Kommittén har diskuterat olika kriterier för att särskilja de större bankerna från de mindre. Det kan sålunda övervägas i vad mån exempelvis bankens aktiekapital kunde vara en lämplig måttstock för en sådan gränsdragning. För banker med ett aktiekapital som inte överstiger ett visst angivet belopp skulle alltså kunna tillåtas större ägarandelar. En sådan regel kan dock komma att medföra svårigheter vid fondemissioner. Vid en ren fondemission förutsätts den enskildes andel av aktiekapitalet vara lika stort före som efter emissionen. Att i samband med en sådan emission förändra ägarstrukturen skulle alltså strida mot en av de grundläggande reglerna i ABL. Den måttstock som används som gränsvärde mellan större och mindre banker bör i största möjliga utsträckning medföra att oönskade tröskeleffekter inte uppstår vid passerandet av denna gräns. Kommittén har därför slutligen stannat för en reglering utgående från bankens eget kapital sådant det definieras i BRL. Mot denna lösning kan visserligen invändas att den motverkar ett allmänt intresse av att banken tar fram reserver till beskattning. Bortsett från att det inte är kommitténs uppgift att överväga eventuella skatteeffekter av lagda förslag anser kommittén att ett sådant argument saknar bärkraft. Med hänsyn till kapitaltäckningsreglernas konstruktion är det nämligen av största vikt för banken att för ett optimalt utnyttjande av tillgängliga kapitalresurser tillse att det föreligger balans mellan beskattade och obeskattade reserver.

Vid avgörande om var gränsen skall läggas har kommitténs utgångspunkt varit att de största bankkoncernerna skall träffas av de hårdare kraven på ägarspridning. Följande sammanställning utvisar storleken på bankernas respektive GotaGruppen AB:s eget kapital vid utgången av år 1987.

	Eget kapital, Mkr
GotaGruppen AB	4 017
S-E-Banken	3 071
PKbanken	2 596
Svenska Handelsbanken	2 014
Nordbanken	679
Skånska Banken	259
Östgöta Enskilda Bank	201
Skaraborgsbanken	191
Sveabanken	48
Bohusbanken	38
Jämtlands Folkbank	28

Som framgår av sammanställningen översteg det egna kapitalet i GotaGruppen AB, S-E-Banken, PKbanken och Svenska Handelsbanken klart en miljard kronor vid årsskiftet 1987/88. För Nordbanken uppgick det egna kapitalet vid samma tidpunkt – efter en större nyemission under år 1987 –

till 679 milj. kr. Nästa bank i storleksordning, Skånska Banken, hade ett eget kapital om drygt 250 milj. kr. Vid gränsdragningen bör också hänsyn tas till att gränsöverskridanden om möjligt inte bör ske inom en snar framtid. Med hänsyn till de nu redovisade synpunkterna har kommittén funnit att en rimlig gräns bör ligga vid en miljard kronor i eget kapital.

Om en bank skulle passera gränsen bör ägarna ges god tid att anpassa sig efter den hårdare ägarreglering som följer av gränsöverskridandet. Kommittén återkommer senare till dessa övergångsfrågor.

Som tidigare anförts bör vid tillämpning av ägarbegränsningen inte endast storleken av enskilda ägares innehav utan i vissa fall även flera ägares sammanlagda innehav tillmätas betydelse, nämligen då väsentlig ekonomisk intressegemenskap föreligger mellan aktieägare. Begreppet väsentlig ekonomisk intressegemenskap och likartade lokutioner återfinns inom flera områden i svensk lagstiftning, bl. a. i 2 kap. 16 och 17 §§ BRL och i 22 § FkL. Vid tillämpning av ägarbegränsningen bör begreppet ges samma innebörd som i nämnda lagrum. Ytterligare ledning för tolkning av begreppet kan hämtas från obeståndsjuridiken, där en fast praxis utvecklats rörande tolkningen av närståendebegreppet och på detta grundat väsentlig intressegemenskap enligt konkurslagen och förmånsrättslagen.

Som tidigare redovisats medför ett tillåtande av ägarandelar om tio procent i de större bankerna att den enskildes inflytande över banken alltjämt är förhållandevis stort. Begränsningsregeln bör därför användas tillsammans med en regel som även tar sikte på rösträttsutövandet i banken.

En sådan rösträttsbegränsningsregel finns redan i nuvarande lagstiftning. Enligt 8 kap. 3 § BAL kan nämligen ingen rösta för egna eller andras aktier för sammanlagt mer än en femtedel av de aktier som företräds på stämman, om inte något annat följer av bolagsordningen. Regeln är direkt överförd från 9 kap. 3 § ABL. Avsikten med regeln är att öka möjligheterna för aktieägare med mindre aktieinnehav att på stämman göra sig gällande gentemot de större aktieägarna. Avvikelse från den s. k. röstmaximum- eller 20-procentregeln är tillåten. Bolagsordningen kan innehålla bestämmelse om att röstmaximum inte skall finnas eller att röstmaximum skall sättas högre eller lägre än vad lagen föreskriver. I flertalet företag är klausulen att envar äger rösta för fulla antalet av honom ägda aktier vanlig. Enligt en undersökning utförd i januari 1981 av 123 bolag med aktier noterade på Stockholms fondbörs A1- och AII-lista tillämpade endast 23 bolag, dvs. 19 % av de undersökta bolagen, den lagstadgade röstmaximumregeln. I 20 bolag tillämpades annan begränsning av rösträtten än den i lagen angivna. Som regel innebar begränsningen i dessa fall ett lägre röstmaximum än 20 %. I resterande 80 bolag, motsvarande 65 %, gällde inga begränsningar av rösträtten. Flertalet banker har i sina respektive bolagsordningar intagit bestämmelser som ytterligare begränsar rösträttens utövande. Hur dessa begränsningsregler är utformade i de olika bankerna framgår av den ovan redovisade kartläggningen av ägandet m.m. i svenska banker. Som kommittén redovisat är emellertid utformningen av lagstiftningen på detta område inte tillräcklig för att motverka ett koncentrerat

inflytande i bankerna.

Det är nämligen kommitténs uppfattning – med beaktande av den särställning som bankerna har – att rösträttsutövandets yttersta gräns måste anges i lag. För det fall banken önskar begränsa rösträtten ytterligare möter detta naturligtvis inte något hinder. Liksom beträffande ägandet vore det i och för sig naturligt att ge rösträttsregeln den ytterligare begränsningen att samverkande intressentgrupper inte får utöva rösträtt utöver en viss gräns. Kommittén har också övervägt att införa en sådan sambandsregel. Denna skulle emellertid kunna ge upphov till komplicerade tolkningsproblem vid bolagsstämman och avsevärt försvåra röstandet där. Den skulle också kunna innebära att beslut på bolagsstämman i flera fall blev beroende av domstols efterföljande prövning av rösträtten. Tanken på att tillskapa en sådan regel har därför avskrivits. I gengäld bör det tillåtna röstetalet sättas lägre än om modellen med sambandsregel valts. Alltför låga röstetal kan dock medföra att risken för kupper vid bankernas bolagsstämmor ökar.

Det är ett välkänt faktum att närvarofrekvensen på de medelstora och stora bolagens stämmor är låg om man ser till antalet aktieägare. De personer som besöker stämman representerar dock en betydligt större andel av aktiekapitalet. Den på stämman i de stora bolagen representerade andelen av totala röstetalet är enligt utförda undersökningar dock endast 40-50 %. För bankernas vidkommande kan i detta avseende dras en ganska klar skiljelinje mellan de två största affärsbankerna och de övriga. Vid de förstnämndas bolagsstämmor under de senaste åren har 35-40 % av aktiekapitalet varit representerat. För det stora flertalet av de övriga affärsbankerna är motsvarande siffra omkring 60 %. Vid tillskapandet av en ny rösträttsregel för bankerna bör nämnda förhållande utgöra utgångspunkt. Det måste därjämte klarläggas att syftet med regeln är att motverka ett koncentrerat inflytande i banken. Efter noggranna överväganden har kommittén därför slutligen stannat för att föreslå en rösträttsbegränsningsregel med innebörd att ingen i de större bankerna får utöva rösträtt för mer än fem procent av det på stämman företrädda antalet aktier i banken. Motsvarande överväganden innebär att gränsen för de mindre bankerna bör ligga vid tio procent av det på stämman företrädda antalet aktier. Det bör noteras att en sådan regel i stor utsträckning ansluter sig till vad som redan gäller enligt bankernas bolagsordningar.

Undantag från huvudregeln om ägarbegränsning bör göras för statens och svensk banks aktieinnehav. Bankers organisationsförvärv prövas alltid av bankinspektionen. Tillstånd till sådant förvärv skall inte ges om hinder möter från allmän synpunkt. Ett sådant fall kan vara om förvärvet bedöms vara till skada för konkurrensen inom branschen. Fall som här avses bör såsom hittills skett prövas från bankpolitiska utgångspunkter. Likaså bör bankers förvärv genom bransch- eller centralorganisation undantas från ägarbegränsningsregeln. Dessa organisationer skall enligt vad kommittén föreslår i avsnitt 7.5.4 inte få ägna sig åt verksamhet som strider mot reglerna om banks rörelse i BRL. Regeln om ägarbegränsning bör inte heller gälla för utländskt bankföretags innehav av aktier i bankaktiebolag

bildat av utländsk bank. För det fall en bank är dotterbolag i en koncern skall begränsningsregeln i stället gälla för moderföretaget.

Kommittén har diskuterat olika alternativ beträffande vad som skall ske med aktieförvärv utöver den tillåtna gränsen. En viss vägledning för kommittén har därvid varit lagstiftningen om utländska förvärv av svenska företag m.m. I analogi därmed borde otillåtna aktieförvärv förklaras ogiltiga. Detta skulle i sin tur innebära att ingendera parten skulle bli skyldig att fullgöra sina åligganden på grund av avtalet om aktieöverlåtelse till den del avtalet sträckte sig utöver den i lagen uppställda gränsen. I sådant fall skulle parterna återlämna vad de erhållit enligt den ogiltiga delen av avtalet, och för det fall någon av parterna begärde det skulle hela transaktionen återgå. Om förvärvet av aktier skett på Stockholms fondbörs eller på exekutiv auktion skulle i stället förvärvaren föreläggas att inom sex månader avyttra de aktier som översteg den tillåtna gränsen. Kommittén har emellertid ansett att ogiltighetspåföljden ibland kan te sig alltför sträng för en person som i god tro överlåter en aktiepost till någon som genom förvärvet kommer att överskrida den uppställda gränsen. Ett föreläggande om avyttring är en tillräckligt ingripande sanktion, i synnerhet som ett sådant föreläggande kan förenas med ett kännbart vite.

Kommitténs huvudregel medför alltså att aktieförvärvaren i denna situation föreläggs att inom sex månader eller den senare tid som bankinspektionen bestämmer avyttra de aktier som överstiger den tillåtna gränsen. Avyttringsföreläggandena kan ges avsedd effekt genom att möjlighet alltid finns att förena föreläggande med vite. Möjligheten för bankinspektionen att kontrollera efterlevnaden av ägarregleringen skulle avsevärt förbättras om det beträffande aktieförvärv i banker fanns någon form av anmälningsskyldighet. Enligt kommitténs mening bör därför en sådan skyldighet införas för den som förvärvar aktier i ett bankaktiebolag i sådan omfattning att hans totala aktieinnehav i bolaget till följd av förvärvet kommer att överstiga ett visst procenttal. För att inspektionen skall kunna kontrollera efterlevnaden av ägarbegränsningen bland flera aktieägare i väsentlig ekonomisk intressegemenskap, bör anmälningsskyldigheten inträda redan vid ett innehav om två procent av bankens aktiekapital.

Som redan har anförts framstår det som nödvändigt att styra den utveckling beträffande finansiella koncerner som redan inletts och som temporärt accepterats genom provisorisk lagstiftning (prop. 1986/87:148). Kommitténs förslag innebär också att det även framgent kommer att bli möjligt för holdingbolag att äga banker. Den omstrukturering som alltså förestår får inte medföra att ägandet av bankerna blir mer koncentrerat. De regler om direkt ägande av banker som kommittén nu föreslår måste alltså i konsekvens härmed gälla också för finansiella holdingbolag.

Kommitténs förslag om ägarbegränsning torde komma att föranleda att några ägare tvingas avyttra aktier för att kunna uppfylla de fastlagda gränserna. Förslaget kommer med utgångspunkt från nu aktuella förhållanden att träffa några ägare i Bohusbanken, Skaraborgsbanken, Skånska Banken, Östgöta Enskilda Bank samt GotaGruppen AB. Det är väsentligt att ägarna

bereds möjlighet att avyttra aktierna under lugna och ordnade former utan att behöva drabbas av ekonomisk skada. Det är vidare väsentligt att aktiemarknaden inte utsätts för störningar. Kommittén anser att dessa krav bäst blir tillgodosedda genom att reglerna om ägarbegränsning träder i kraft för bestående ägarförhållanden först fem år efter det att den av kommittén föreslagna lagstiftningsreformen trätt i kraft. Under förutsättning att kommitténs förslag träder i kraft den 1 januari 1990 får ägarna därmed möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna fram till den 1 januari 1995.

Därutöver bör möjlighet finnas att efter särskild framställning till regeringen erhålla dispens. En sådan dispensmöjlighet bör emellertid användas med restriktivitet. Dispens bör således kunna lämnas endast om särskilda skäl föreligger. Sådana skäl bör anses föreligga exempelvis då en förbättrad konsolidering bedöms nödvändig för att trygga en banks fortbestånd och andra möjligheter att erhålla riskvilligt kapital än genom tillskott från stora ägare inte står till buds. Dispens bör även kunna lämnas för att möjliggöra en önskvärd rekonstruktion av bank eller i samband med att en ny bank bildas.

En särskild fråga är vad som skall inträffa med en stor ägares aktieinnehav i en mindre bank om banken utvecklas och med tiden får ett eget kapital som överskrider den fastlagda gränsen om en miljard kronor. Med hänsyn till att storleken på de mindre bankernas eget kapital ligger långt under den angivna gränsen torde det dröja lång tid innan en sådan situation kan inträffa. Vidare bör regeringen noggrant följa utvecklingen på bankmarknaden och från tid till annan pröva om det finns skäl att höja gränsen. Ett sådant skäl skulle t. ex. kunna vara om bankernas egna kapital ökat huvudsakligen till följd av en inflatorisk försämring av penningvärdet. Om det likväl skulle inträffa att det egna kapitalet passerar den i lag angivna gränsen bör enligt kommitténs mening en ägare som innehar mer än tio procent av aktiekapitalet inte tvingas att avyttra några aktier. Dispens bör regelmässigt beviljas för bestående innehav. Med hänsyn till att en sådan aktieägare kommer att vara förhindrad att förvärva ytterligare aktier kommer hans andel i banken automatiskt att på sikt minska till den i lagen angivna nivån och i takt med att bankens aktiekapital ökas genom nyemissioner. Vid en ren fondemission förutsätts den enskildes andel av aktiekapitalet vara lika stor före som efter emissionen. Att i samband med en sådan emission förändra ägarstrukturen skulle strida mot en av de grundläggande reglerna i aktiebolagslagen. Dispens bör således regelmässigt beviljas för förvärv av aktier vid fondemission.

7.4.8.2 Särskilt om utländskt ägande i svensk bank

Enligt 3 kap. 3 § BAL får aktier i bankaktiebolag inte genom teckning eller överlåtelse förvärvas av utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt eller av svenska bolag och föreningar som är kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Detta förbud gäller inte aktier i ett bankaktiebolag som är bildat av utländsk

bank. I ett sådant bolag får aktier förvärvas endast av utländsk bank som fått regeringens tillstånd till förvärvet.

I flertalet andra länder finns särskilda begränsningar för utländska förvärv av andel i en bank. I Norge kan tio procent av aktierna i en bank ägas av utländskt intresse utan tillstånd. Efter regeringens dispens kan utlänning få äga upp till 25 % av aktiekapitalet. I Finland får utländska rättssubjekt generellt förvärva upp till 20 % av aktiekapitalet i en affärsbank. Efter tillstånd av regeringen får en större andel förvärvas. Danmark har som medlem i EG förbundit sig att behandla rättssubjekt från EG-området på samma sätt som danska medborgare eller danska företag. Formellt gäller denna likabehandling även för länder utanför EG men här underkastas bildandet av dotterbanker, filialer eller annan etablering en mera allsidig prövning där bl. a. reciprocitetshänsyn vägs in.

I Förenta Staterna måste en utländsk bank som planerar att förvärva en bestående inhemsk bank först erhålla tillstånd av the Federal Reserve Board. Emellertid får vem som helst förvärva upp till fem procent av en amerikansk bank utan att tillstånd krävs. I vissa fall kan förvärvet avse så stor del som 25 % utan att tillstånd krävs. För förvärv av större participationer erfordras dock alltid tillstånd. Det finns i Storbritannien inga regler som utestänger utländska rättssubjekt från att förvärva andelar i inhemska banker. Generellt gäller emellertid där att inget enskilt institut eller enskild person ensam eller tillsammans med andra med vilka denne har starka gemensamma ekonomiska intressen får förvärva 15 % eller mer utan särskild prövning. I Västtyskland finns inga principiella inskränkningar såvitt gäller rätten för utländska rättssubjekt att förvärva andelar i banker. I Schweiz gäller att utländska förvärv i banker inte är tillståndspliktiga så länge det är fråga om minoritetsinnehav. För ett förvärv som medför att de utländska intressena tillsammans får majoritet i banken måste tillstånd erhållas.

Frågan om utländskt ägande i de bestående svenska bankerna behandlas uttryckligen i kreditmarknadskommitténs direktiv. Departementschefen uttalar sålunda att utländska etableringar av finansinstitut skall begränsas till nyetableringar. Enligt departementschefen är det ett samhällsintresse, att det internationellt sett begränsade antalet banker i vårt land stannar under inhemsk kontroll. Någon ändring i sak borde därför inte förslås i fråga om de regler, som hindrar utländskt ägande i de befintliga svenska affärsbankerna, även om etableringsfrihet i princip råder i övrigt.

I kreditmarknadskommitténs delbetänkande om utländska banketableringar i Sverige togs frågan om andra etableringsmöjligheter upp. Kommittén pekade därvid på att andra länder, däribland Norge och Finland, hade valt att låta utländsk bank få förvärva aktier i inhemsk bank. En av kommitténs sakkunniga föreslog att kommittén, med frångående av direktiven, i delbetänkandet skulle föreslå regler med innebörd att regeringen skulle kunna godkänna att viss angiven utländsk bank fick förvärva aktier i svenskt bankbolag motsvarande 20 % av aktiekapitalet. Kommittén utgick emellertid med hänsyn till direktivens utformning från att något utländskt delägar-

skap inte skulle få förekomma i svenska bankbolag. I konsekvens härmed ansåg kommittén att även de utlandsägda banker som skulle bildas i landet tills vidare borde vara helt fristående på så sätt att svenskt rättssubjekt inte borde ha några ägarintressen i dessa nyetablerade banker. Därest regeringen vid sin fortsatta beredning av ärendet skulle finna, att kommittén skulle pröva eller borde vara oförhindrad – om den finner skäl härtill – att pröva frågan om utländskt delägarskap i ett existerande svenskt bankbolag, var det enligt kommitténs mening angeläget att ett sådant ställningstagande från regeringens sida snarast möjligt kom kommittén till del.

I prop. (1984/85:191) med anledning av kommitténs delbetänkande anförde departementschefen att han inte motsatte sig att frågan om ett begränsat utländskt ägande i svenska banker blev föremål för övervägande av kreditmarknadskommittén och att han under hand försäkrat sig om att kommittén var beredd att göra detta och i sitt huvudbetänkande framlägga de förslag i denna del som kommittén kunde finna motiverade. Kommittén har i enlighet med detta funnit att den bör ta upp frågan om och i vad mån utländska intressen skall få äga svenska banker.

Utländska banker finns sedan år 1986 på den svenska marknaden i form av dotterbolag. Genom den lagstiftning som möjliggjorde dessa etableringar lämnade Sverige den protektionistiska linje som inneburit att utländska intressen varit helt utestängda från den svenska bankmarknaden. Det är otvivelaktigt så att konkurrensen för de svenska bankerna har skärpts genom det utländska inträdet. För de svenska bankerna skulle det uppenbarligen vara en fördel om de kunde bredda sin kapitalbas genom utnyttjande jämväl av utländska aktiemarknader. Genom införandet av en möjlighet för utländska rättssubjekt att äga andel i svensk bank borde det i framtiden bli lättare för svenska banker att etablera sig på utländska marknader, eftersom svenska banker då bättre motsvarar utländska reciprocitetskrav. Ytterligare fördelar för en enskild bank torde stå att finna i att den ges en internationell prägel och att den marknadsföringsstrategiskt genom det utländska ägandet i banken kan nå fördelar i den utländske ägarens hemland. En betydande fördel torde också ligga däri att svenska banker med större framgång kan få tillgång till utländska kapitalmarknader.

Den internationella genomgången visar att flertalet med Sverige jämförbara industriländer numera tillåter ett begränsat utländskt ägande i de inhemska bankerna. En utveckling mot större enhetlighet också på detta område skulle stå i god samklang med de internationella åtaganden som Sverige gjort bl. a. genom OECD:s kapitalliberaliseringsstadga.

Skälet till att utländskt ägande inte ansetts böra komma ifråga på bankväsendets område är att detta ansetts särskilt känsligt för utländsk påverkan. Att bankväsendet har ett särskilt vitalt intresse för ett lands näringsliv är otvivelaktigt. För ett litet land som Sverige med sin begränsade kreditmarknad är integritet på detta område av utomordentlig vikt. Ett utländskt ägande i våra svenska banker kan därför endast komma ifråga om det kan ske med bibehållande av inhemsk kontroll över stommen i svenskt bankväsende.

Nordiska erfarenheter på detta område kan vara av särskilt intresse. I Norge och Finland har det nu i ungefär tio år varit möjligt för utlänning att äga en mindre del av en inhemsk affärsbank. De erfarenheter som där vunnits visar att detta inte medfört några olägenheter. Det finns skäl anta att dessa erfarenheter är giltiga även för svenskt vidkommande.

Vid en samlad bedömning har kommittén funnit att utvecklingen mot en större internationalisering på bankområdet bör kunna fortsätta genom ett begränsat utländskt ägande i de svenska bankerna. Begränsningen av det utländska inflytandet bör ske i första hand genom de rösträttsbegränsningar som redan diskuterats. Dessutom bör det sammanlagda ägandet för utländska intressen begränsas. Kommittén har funnit att sammanlagt högst tjugo procent av aktiekapitalet och högst tio procent av röstetalet i en svensk bank bör ligga i utländska händer.

De tidigare nämnda reglerna om ägarspridning och rösträttsbegränsning som främst tagit sikte på svenska förhållanden skall som nämnts gälla också för utländska ägare. För att utan en besvärande kontrollapparat möjliggöra en handel med svenska bankaktier utomlands bör enligt kommittén endast högst så stor andel aktier som motsvarar en ägares jämte närståendes innehav i de större bankerna – tio procent av aktiekapitalet – fritt kunna förvärvas av utländska intressen. En begränsning bör också göras till fem procent av röstetalet för samtliga aktier. I fråga om ytterligare utländska förvärv av aktier upp till de nyss nämnda gränserna tjugo procent av aktiekapitalet och tio procent av röstetalet bör emellertid krävas särskilt tillstånd av regeringen eller av bankinspektionen.

Enligt kommittén bör varje enskild bank bestämma om bankens aktier till viss del skall kunna ägas av utländska intressen. Bankerna bör därför i förekommande fall ta in bestämmelser i bolagsordningen av innebörd att högst de nu nämnda procentandelarna av aktierna och röstetalet kan ligga i annat än svenska händer och att viss del därav också kan fritt förvärvas genom teckning eller överlåtelse. Bankaktiebolagen bör sålunda ges möjlighet att fullt ut eller med inskränkningar införa den lagenliga rätten för utländska intressen att förvärva aktier i bolaget. ABL:s bestämmelser om bundna och fria aktier bör kunna tjäna som förebild för att möjliggöra en öronmärkning av aktier som en bank utan särskilt tillstånd vill placera i utländsk ägo.

För att åstadkomma spridning av aktier till utländska intressen synes lämpligast att bankerna med avvikelse från aktieägarnas företrädesrätt till nyteckning riktar en emission av aktier till en bestämd krets utländska intressenter eller till den utländska kapitalmarknaden. Möjlighet finns också att genom en fondemission till aktieägarna ge ut fria aktier, vilka på den öppna marknaden kan förvärvas av utlänningar. Att vid utgivande av fria aktier använda den i ABL anvisade metoden att stämpla om redan utgivna bundna aktier anser kommittén vara olämplig i detta sammanhang. Övriga bestämmelser i ABL:s kapitel om bundna och fria aktier bör emellertid vara tillämpliga bl. a. vid klargörande av förfarandet vid konvertering av utelöpande förlagslån. Med kommitténs förslag att högst tio procent av aktie-

kapitalet och fem procent av röstetalet fritt får finnas i utländska händer kan det finnas skäl att banken i sin bolagsordning tar in bestämmelser om lägre röstvärde.

7.5 Några intressefrågor i bank

7.5.1 Direktiven

I tilläggsdirektiv till banklagsutredningen konstaterades att det inom sparbanks- och föreningsbankssektorn finns ett antal bolag som ägs av den centrala bankorganisationen och att detta medför att samma regler som för de direkt bankägda bolagen inte gäller i sådana fall. Till följd av att bankerna indirekt engagerar sig i ren företagsverksamhet genom branschorganisationer eller pensions- och personalstiftelser menar departementschefen att det principiella förbudet mot företagsverksamhet delvis har genombrutits i praktiken. Det ingick i banklagsutredningens uppdrag såväl att kartlägga och utvärdera bankernas och även bankorganisationernas engagemang i svenska och utländska bolag och andra företag som att lägga fram förslag till de regler eller riktlinjer som anses behövliga. Ett betydande förberedande arbete nedlades också inom utredningen i denna del. På grund av sambandet med strukturfrågan i stort ansåg departementschefen dock att det fortsatta arbetet skulle ankomma på kreditmarknadskommittén.

Det är inte ovanligt att en representant för den bank som beviljat företag stora krediter ges plats i företagets styrelse. Detta är enligt direktiven i många fall till fördel för företaget. Om företaget har svårigheter, kan det sålunda för banken vara ett viktigt intresse att genom styrelserepresentation övervaka att situationen inte snabbt förvärras och att överenskomna saneringsåtgärder kommer till stånd. Å andra sidan menar departementschefen att det kan finnas en risk för att samma intresse som skyddas genom förbudet för bank att ägna sig åt företagsverksamhet kan åsidosättas och att bankens styrelseledamot i praktiken söker skydda den egna banken från konkurrens. Kommittén har därför fått till uppgift att också överväga denna fråga.

7.5.2 Bankernas pensions- och personalstiftelser

7.5.2.1 Nuvarande reglering

I 7 kap. 17 § BRL återfinns bestämmelser om pensionsstiftelser och personalstiftelser som hör till bank. Reglerna har, med endast smärre redaktionella förändringar, överförts från 1955 års banklagstiftning. I den mån stiftelsens förmögenhet huvudsakligen härrör från medel som tillskjutits av

banken har bankinspektionen tillsyn över stiftelsens placeringar. Placeringarna får inte göras på ett sätt som strider mot grunderna för banklagstiftningens placeringsregler. Bankinspektionens tillsyn omfattar samtliga bankers pensions- och personalstiftelser. Inom föreningsbankrörelsen finns dock endast några enstaka stiftelser av nu aktuellt slag.

Bankinspektionens tillsyn över bankernas pensionsstiftelser infördes genom 1955 års banklagstiftning efter förslag av 1949 års banklagssakkunniga, som i sitt betänkande (SOU 1952:2 s. 196 ff) framhöll bl. a. följande.

> Bankaktiebolagen har under senare år i växande omfattning skapat reserver för tryggande av de anställdas pensionering. Detta hade ofta skett genom inrättandet av särskilda pensionsstiftelser. Förvaltningen av detta kapital hade skapat problem, som borde bli föremål för prövning. Vad som särskilt torde övervägas var huruvida bankbolagens pensionsstiftelser borde – i motsats till vad som gällde bankbolagen själva – få en obegränsad frihet vid placeringen av sina tillgångar. De sakkunniga erinrade om att flertalet av dessa stiftelser inte var underkastade myndighets tillsyn eller, även om så var fallet, inte lydde under betryggande regler i fråga om placeringar av tillgångarna. Då det därtill kom att vederbörande bank antingen tillsatte stiftelsens styrelse eller hade ett dominerande inflytande på valet av styrelseledamöter och då vidare frågan om ansvarsfrihet för förvaltningen av stiftelsens angelägenheter enligt stiftelseurkunden avgjordes av bankens styrelse eller bolagsstämman, fick man med fog göra gällande, att medelsplaceringen i realiteten skedde i enlighet med bankledningens instruktioner. – Frånvaron av uttryckliga lagföreskrifter rörande placeringen av pensionsstiftelsernas tillgångar hade i och för sig lämnat öppet för bankerna att i stiftelserna placera tillgångar, som de på grund av banklagens bestämmelser själva inte fick förvärva men som de av olika anledningar ansett vara av betydelse för sin verksamhet. Det hade också förekommit att bank önskat hos sin pensionsstiftelse placera tillgångar, som banken själv varit skyldig avveckla, såsom aktier, utgörande hela eller en väsentlig del av aktiekapitalet i ett bolag. En sådan placering av tillgångar i en pensionsstiftelse kunde komma att på en omväg i bankernas verksamhet införa ett riskmoment, som BL velat förebygga. Banklagssakkunniga påminde ytterligare om att bankbolag genom att avsätta en del av sina tillgångar till en pensionsstiftelse inte frigjort sig från sina pensionsförpliktelser. I den mån stiftelsens tillgångar inte förslog till att täcka dessa förpliktelser, hade bankbolaget att av sina egna tillgångar sörja för pensioneringen. Förluster, som uppkom vid placeringen av stiftelsens tillgångar, kunde därför i extrema fall gå ut över bankbolagets borgenärer, däribland insättarna. Med hänsyn till det nära sambandet mellan ett bankbolag och dess pensionsstiftelse borde för den skull enligt de sakkunnigas mening stiftelsen inte få utnyttja sin större placeringsfrihet på ett sätt som stod i strid med grunderna för banklagstiftningens placeringsregler. Härvid borde dock beaktas att pensionsstiftelsernas och bankbolagens förpliktelser var till sin karaktär olika. Bankbolagens förpliktelser avsåg sålunda till övervägande del återbetalning av gjorda insättningar och var därför till sin natur kortfristiga, medan de förpliktelser, som skulle fullgöras i första hand genom pensionsstiftelsernas medel var långfristiga. En pensionsstiftelse borde på grund därav ha rätt att placera en avpassad del av sin förmögenhet i tillgångar, vilka såvitt möjligt vore undandragna verkningarna av en penningvärdeförsämring.

Genom 1967 års lagstiftning om tryggande av pensionsutfästelser m.m. (1967:531) kom även vissa personalstiftelser att föras in under bankinspektionernas tillsyn. Tryggandelagens regler om tillsyn över pensions- och personalstiftelserna kom samtidigt att gälla jämväl för bankernas stiftelser. Tillsynen enligt nämnda lag åvilar länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist. Bankernas stiftelser kom alltså därigenom att stå under tillsyn av såväl bankinspektionen som länsstyrelsen.

Bankernas pensionsstiftelser har tillskapats för att trygga pensionsutfästelser för de i banken anställda. Stiftelserna är, som redan framhållits, i allmänhet underkastade tryggandelagens reglering. Enligt normalstadgarna handhas stiftelsernas angelägenheter av en styrelse bestående av sex ledamöter. Tre av ledamöterna utses av bankstyrelsen och de resterande tre av stiftelsens destinatärer. Ordförande i styrelsen utses i allmänhet av styrelseledamöterna. Kan de ej enas om vem som skall vara ordförande, utses denne av tillsynsmyndigheten. Styrelsen är beslutsför när de vid sammanträdet närvarandes antal utgör minst hälften av hela antalet styrelseledamöter. Av ledamöterna skall lika många närvara från vardera sidan. Som styrelsens beslut gäller den mening om vilka de flesta röstande enar sig. Vid lika röstetal förordnar tillsynsmyndigheten på styrelsens begäran utomstående att delta i ärendets avgörande.

Som en jämförelse skall här även lämnas en kortfattad redogörelse för reglerna om hur beslut fattas i aktiefonder enligt aktiefondslagen (1974:931). En sådan aktiefond är enligt definitionen en huvudsakligen av aktier eller andra värdepapper bestående fond, som uppkommit genom kapitaltillskott från allmänheten och som ägs av dem som tillskjutit kapital. Aktiefondsverksamhet får drivas i Sverige endast av svenskt fondbolag, som skall vara ett aktiebolag. Bankinspektionen lämnar tillstånd till och utövar tillsynen över fondverksamheten. Med hänsyn till aktiefondsverksamhetens art – bl. a. det förhållandet att ett fondbolag kan komma att förvalta betydande belopp som uppsamlats från allmänheten – finns det, enligt lagstiftarens mening, anledning ställa särskilda krav i fråga om företagets ledning. För att intresset av allsidig fackkunskap skall tillgodoses har föreskrivits att antalet styrelseledamöter i ett fondbolag alltid skall vara minst fem. Med tillämpning av ABL:s regler innebär detta att det alltid skall finnas en verkställande direktör i ett fondbolag. Det har i förarbetena framhållits att det är väsentligt att fondandelsägarnas representation i fondbolagens styrelser är av sådan omfattning att fondandelsägarna ges erforderlig möjlighet till insyn och medbestämmande. Det föreskrivs därför att en ledamot för varje påbörjat tretal ledamöter i styrelsen skall ingå i denna som representanter för andelsägarna. Med tillämpning av denna regel kommer sålunda i mindre styrelser, dvs. där antalet ledamöter uppgår till fem eller sex, att ingå två sådana representanter. Överstiger antalet ledamöter sex men inte nio kommer tre fondandelsägarrepresentanter att ingå i styrelsen osv. Övriga styrelseledamöter, de s. k. särskilda ledamöterna, har liksom de styrelseledamöter som företräder andelsägarna, att tillvarata bolagets angelägenheter med tillämpning av bestämmelserna i ABL

och aktiefondslagen. De särskilda ledamöterna utses i första hand av fondandelsägarna själva. Kan ledamot ej utses på detta sätt, föreskrivs att ledamoten utses av länsstyrelsen i det län där fondbolagets styrelse har sitt säte.

I aktiefond får inte ingå mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i ett och samma aktiebolag. Om ett fondbolag förvaltar flera fonder, gäller vad nu sagts det sammanlagda aktieinnehavet i fonderna.

Vid bedömningen av om bankstiftelsernas placeringar erbjuder skälig säkerhet föreskrivs att banklagstiftningens regler om placering av banks medel skall beaktas. Detta förhindrar inte att placering sker i aktier om säkerhetskriteriet är uppfyllt. Sådana placeringar bör dock ske med försiktighet och med en spridning av de risker som i allmänhet är förenade med placering i aktier. Det finns däremot inte någon direkt reglering av hur stort aktieinnehav stiftelsen får ha i ett enskilt bolag. Bankinspektionen har emellertid utfärdat en rekommendation, vilken efterlevs av stiftelserna, av innebörd att gränsen sätts vid en andel som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier.

7.5.2.2 Sammanställning över aktieinnehav

Bankernas pensions- och personalstiftelser förfogar över stora tillgångar i form av aktier. Nedanstående sammanställning har upprättas för att ge en bild av aktieinnehavet per den 31 december 1985.

Beträffande de mindre affärsbankerna samt Sparbankernas Bank bör inledningsvis nämnas att innehållet i deras aktieportföljer i allmänhet inte redovisats särskilt.

Uplandsbankens pensionsstiftelse redovisade tillgångar på 83,6 milj. kr., varav 5,7 milj. kr. i form av aktier och 68,7 milj. kr. i form av reversfordringar. *Bohusbankens pensionsstiftelse* hade tillgångar på 0,5 milj. kr. och *Jämtlandsbankens pensionsstiftelse* tillgångar på 1,5 milj. kr.

Tillgångarna i *Sparbankernas Banks pensionsstiftelse* uppgick till 7,7 milj. kr.

Wermlandsbankens pensionsstiftelse redovisade 98,8 milj. kr. på tillgångssidan, varav 82 milj. kr. som reversfordringar och 6 milj. kr. som aktier. Aktiebeståndet utgjordes av 12 000 aktier i Uplandsbanken och lika många i Skaraborgsbanken, och upptogs i bokföringen till 3,1 milj. kr. respektive 2,9 milj. kr.

Östgötabankens pensionsstiftelse redovisade tillgångar på 84,7 milj. kr., varav 13,3 milj. kr. utgjorde aktier och 35,1 milj. kr. reversfordringar. I aktieportföljen fanns aktier för 1,1 milj. kr. i Svenska Handelsbanken, för 1,9 milj. kr. i Marininvest och för 9,3 milj. kr. i Östgöta Holding (bokförda värden).

Nordbankens pensionsstiftelse hade tillgångar på 133 milj. kr., varav 54,7 milj. kr. avsåg aktier, 12,8 milj. kr. fastigheter och 31,1 milj. kr. reversfordringar. Stiftelsen innehade bl. a. 156 000 aktier i Siab och 608 380 aktier i Nisses. Aktiernas värde upptogs i bokföringen till 22 milj. kr.

respektive 18 milj. kr.

Skaraborgsbankens pensionsstiftelse redovisade tillgångar på 77 milj. kr., varav 8 milj. kr. som aktier och 62 milj. kr. som reverser. De största aktieposterna var 18 700 aktier i Skaraborgsbanken, 6 000 aktier i Uplandsbanken och 10 000 aktier i Östgöta Holding. Aktiernas bokförda värden var 4 milj. kr., 1,6 milj. kr. respektive 1,2 milj. kr.

Skånska Bankens allmänna pensionsstiftelse hade tillgångar på 172 milj. kr., varav aktier för 24 milj. kr. och reverser för 50 milj. kr. I aktiestocken ingick 62 000 aktier i Aritmus (4,4 milj. kr.), 101 000 aktier i Hexagon (6,2 milj. kr.), 66 000 aktier i Scansped (6,6 milj. kr.) och 50 000 aktier i Skånska Banken (10,2 milj. kr.).

Skånska Bankens pensionsstiftelse redovisade tillgångar på 5,5 milj. kr., varav aktier för 1,6 milj. kr. De största aktieposterna var 4 000 aktier i Sonessons, 1 500 aktier i Östgötabanken och 3 000 aktier i Östgöta Holding.

PKbankens pensionsfond hade tillgångar på 486 milj. kr. Av tillgångarna var 256 milj. kr. placerade i aktier och 101 milj. kr. i fastigheter. De största aktieposterna samt börsvärden och röstvärden framgår av följande tablå.

Aritmos	115 000 aktier	13,4 Mkr	1,3 %
Avesta Kraft AB	10 135 "	1,3 "	3,2 "
Balken Invest	342 000 "	8,9 "	1,8 "
Fabege	400 000 "	13,0 "	<1 "
Götabanken	170 000 "	32,0 "	1,9 "
Lindab	100 000 "	8,2 "	1,6 "
NPL	100 000 "	5,6 "	1,8 "
Njordkraft	69 800 "	8,7 "	4,7 "
Siab	100 000 "	14,5 "	3,2 "
Sonesson	197 000 "	26,6 "	1,2 "
Tetron Invest AB	30 000 "	4,6 "	4,7 "
Volvo	325 000 "	89,6 "	1,1 "

Götabankens pensionsstiftelse hade en balansomslutning på 496 milj. kr. Av tillgångarna utgjordes 320 milj. kr. av reverser, 90 milj. kr. av aktier och 33 milj. kr. av statsskuldväxlar. Hela fastighetsbeståndet avyttrades under år 1985. Börsvärdet på aktierna uppgick till 305 milj. kr. De största aktieposternas börsvärden var följande.

Active	139 600 aktier	33 Mkr
Ahlsell	186 700 "	17 "
Fermenta	400 000 "	85 "
Iggesund	92 600 "	23 "
Mods Data	645 240 "	13 "
Munksjö	1 793 900 "	34 "
Proventus	800 000 "	17 "

Götabankens personalstiftelse hade en balansomslutning på 7,9 milj. kr. Drygt hälften av tillgångarna utgjordes av fastigheter. *Götabankens Välfärdsfond* hade tillgångar på 1,8 milj. kr. De största aktieinnehaven fanns i Elektrolux, Götabanken och S-E-Banken.

Svenska Handelsbankens pensionsstiftelse hade en balansomslutning på 504 milj. kr. På tillgångssidan upptogs aktier till 183 milj. kr. och korta reverser till 279 milj. kr. Aktiernas börsvärde uppgick till 2 635 milj. kr. De största aktieposterna samt börsvärden och röstvärden redovisas nedan.

AGA A	1 380 000 aktier	229 Mkr	4,95 %
B	175 000 "	28 "	
Argentus A	9 666 "	9 "	4,02 "
B	60 500 "		
C	56 475 "		
Beijer	450 000 "	65 "	3,31 "
Cardo	210 000 "	55 "	1,51 "
Custos	300 000 "	38 "	1,19 "
DN	70 000 "	12 "	4,07 "
Ericsson	187 000 "	48 "	4,99 "
Esselte	271 000 "	122 "	5,00 "
Fermenta	795 000 "	170 "	0,90 "
Gorthon Invest	25 000 "	9 "	4,41 "
Iggesund	240 000 "	59 "	5,00 "
Industrivärden	1 300 000 "	155 "	5,00 "
MoDo	219 000 "	44 "	5,00 "
Monitor	1 000 000 "	4 "	5,00 "
Pharmacia	600 000 "	93 "	5,00 "
Philipson	374 000 "	43 "	4,87 "
PLM	282 000 "	39 "	4,94 "
Promotion	101 000 "	25 "	4,31 "
Rang	320 000 "	16 "	4,33 "
Sandvik	400 000 "	250 "	4,89 "
SCA	1 040 000 "	182 "	4,79 "
Skanska	307 700 "	38 "	3,35 "
Sonesson	714 000 "	96 "	4,87 "
Volvo	1 410 000 "	395 "	4,62 "

Svenska Handelsbankens personalstiftelse hade tillgångar på 57 milj. kr., varav 30 milj. kr. i värdepapper. De största aktieposterna fanns i AGA, Munksjö och Volvo.

Stockholms Enskilda Banks pensionsstiftelse i Skandinaviska Enskilda Banken hade en balansomslutning på 630 milj. kr. Bland tillgångarna fanns statspapper för 167 milj. kr. och aktier för 411 milj. kr. Börsvärdet på aktierna uppgick till 1 542 milj. kr. Uppgift saknas om innehållet i aktieportföljen.

Skandinaviska Bankens pensionsstiftelse i Skandinaviska Enskilda Banken redovisade en balansomslutning på 1 677 kr. Bland tillgångarna fanns 1 466 milj. kr. i svenska aktier, 2 milj. kr. i utländska aktier och 7,8 milj. kr. i fastigheter. De svenska aktiernas börsvärde uppgick till 2 623 milj. kr. De största aktieposternas börsvärden och röstvärden framgår av följande tablå.

AGA	575 000 aktier	92 Mkr	2,0 %
Asea	475 000 "	136 "	1,3 "
Aritmos	400 000 "	44 "	4,6 "
Boliden	340 000 "	57 "	4,0 "
Catena	600 000 "	36 "	4,0 "
Custos	1 250 000 "	156 "	5,0 "
Esselte	270 000 "	121 "	5,0 "
Euroc	300 000 "	34 "	3,5 "
Forsinvest	190 000 "	22 "	4,6 "
Höganäs	90 000 "	34 "	3,8 "
Lundbergs	1 450 000 "	84 "	0,8 "
Nobel	200 000 "	64 "	3,9 "
Pharmacia	562 000 "	77 "	0,5 "
Perstorp	590 000 "	76 "	1,5 "
Providentia	500 000 "	60 "	2,0 "
Ratos	180 000 "	30 "	2,5 "
Saab-Scania	300 000 "	130 "	1,2 "
Sandvik	210 000 "	130 "	2,6 "
S-E-Banken	1 500 000 "	117 "	1,3 "
Skanska	800 000 "	95 "	4,9 "
SKF	175 000 "	49 "	1,4 "
Skrinet	200 000 "	21 "	4,4 "
Skåne Gripen	200 000 "	6 "	2,1 "
Swedish Match	75 000 "	22 "	5,0 "
Säfveån	12 500 "	2 "	3,9 "
Volvo	1 340 000 "	368 "	4,1 "
Öresund	100 000 "	28 "	4,2 "

Skandinaviska Enskilda Bankens pensionsstiftelse hade tillgångar på 89 milj. kr., varav 63 milj. kr. i svenska aktier (börsvärde 109 milj. kr.) och 2,4 milj. kr. i revers fordringar. De största aktieposternas börsvärden var följande.

Asea	35 000 aktier	10 Mkr
Astra	25 000 "	10 "
Custos	70 000 "	9 "
Pharmacia	50 000 "	7 "
Lundbergs	100 000 "	6 "
S-E-Banken	100 000 "	8 "
Skanska	50 000 "	6 "

Skandinaviska Enskilda Bankens personalstiftelse för rekreationsändamål hade tillgångar på 15,7 milj. kr. Av dessa var 1,5 milj. kr. placerade i aktier, 3,0 milj. kr. i reversfordringar och 8,4 milj. kr. i fastigheter. De största aktieposterna fanns i Atlas Copco, SKF, Ericsson och Saab-Scania.

Övriga stiftelser med anknytning till Skandinaviska Enskilda Banken var stiftelsen för bistånd åt personalen, personalstiftelsen för utbildningsända mål, utvecklingsstiftelsen samt Lars-Erik Thunholms personalstiftelse. I de två sistnämnda stiftelserna fanns aktieinnehav på 3,5 milj. kr. respektive 5,8 milj. kr.

7.5.2.3 Överväganden

Såväl den gällande som den föreslagna regleringen av bankernas pensions- och personalstiftelser innebär, som berörts ovan, att bankernas stiftelser står under dubbel tillsyn. Bankinspektionen har endast tillsyn över placeringen av stiftelsens tillgångar, medan tillsynen i övrigt ankommer på länsstyrelsen. I remissyttrande över banklagsutredningens betänkande riktade bankföreningen kritik mot nämnda förhållande. Föreningen menade att tryggandelagens bestämmelser alltjämt borde gälla för bankernas stiftelser men att även tillsynen enligt tryggandelagens bestämmelser borde ankomma på bankinsspektionen. Departementschefen uttalade (prop. 1986/87:12 s. 324) att han hade förståelse för de synpunkter som bankföreningen anfört samt hänvisade till kreditmarknadskommitténs pågående arbete.

Den särskilda tillsyn som bankinspektionen utövar beträffande placeringen av stiftelsens tillgångar torde i praktiken vara svår att avgränsa från länsstyrelsens allmänna tillsyn. Den dubbla tillsynsfunktionen över bankernas stiftelser är redan på grund härav inte lämplig. Den av bankinspektionen utövade tillsynen torde vara av mera ingripande karaktär än den som utövas av länsstyrelsen. Med hänsyn härtill och till att den allmänna tillsyn som länsstyrelsen har lika gärna kan handhas av bankinspektionen, bör nämnda tillsyn föras över till inspektionen, som därvid blir ensam tillsynsmyndighet över bankernas pensions- och personalstiftelser. I tryggandelagens tillsynsbestämmelser bör därför undantag göras beträffande sådan stiftelse som står under bankinspektionens tillsyn. Tillsynsregeln i 7 kap. 17 § BRL bör ändras på motsvarande sätt. Bankinspektionen skall vid sin tillsyn se till att stiftelsens tillgångar placeras på ett sätt som bereder skälig säkerhet, och särskild hänyn bör därvid tas till vad som i övrigt föreskrivs i BRL om placering av banks medel.

Som framgår av sammanställningen över bankernas pensions- och personalstiftelsers aktieinnehav förfogar de större affärsbankernas stiftelser över betydande aktieposter i olika industriföretag och investmentbolag. Dessa aktieplaceringar ligger till väsentlig del påfallande ofta inom respektive banks intressesfär. Orsaken till att så blivit fallet kan vara flera. Det är obestridligen så att bankerna genom att deras verkställande ledning sitter i stiftelsernas styrelser utövar en stark styrning över stiftelserna. Det är klart att stiftelsernas olika inriktning av aktieportföljen inte kan ha sin grund

enbart i olika värderingar i fråga om aktieportföljens utveckling ur för stiftelsen strikt affärsmässig synvinkel. I stället torde det ej sällan vara så att det från bankens synpunkt har ansetts betydelsefullt att stiftelsens aktieportfölj har en anknytning till den sfär banken tillhör. Stiftelsen har härigenom kommit att bli ett affärsmässigt instrument för banken när det gällt att tillförsäkra banken en ömsesidig anknytning till vissa ägargrupperingar i näringslivet. Som framgår av nästa avsnitt om personunioner används bankrepresentanters sittande i företagsstyrelser i samma syfte.

För banken är det från risksynpunkt inte helt utan betydelse hur dess pensionsstiftelse placerar sina tillgångar. En bank har nämligen inte frigjort sig från sina pensionsutfästelser genom att avsätta tillgångar till en pensionsstiftelse. I den mån stiftelsens tillgångar inte förslår måste därför banken svara för pensionsförpliktelserna med sina egna tillgångar. Allför riskfyllda placeringar i stiftelsen kan sålunda ytterst gå ut över banken och dess insättare. Bankstiftelsernas aktieplaceringar är vidare från näringspolitisk synpunkt av stor principiell betydelse. Det finns anledning erinra om vad kommittén tidigare anfört beträffande ägandet av bankerna, nämligen att det med hänsyn till bankernas särställning är ett viktigt samhällsintresse att bankerna inte får alltför nära bindningar till de stora ägargrupperingarna i näringslivet.

Bankinspektionen har, som redan framgått, föreskrivit att aktieplaceringarna skall ske med försiktighet och med erforderlig spridning av riskerna. En rekommendation som innebär att gränsen för innehav i ett enskilt företag sätts vid fem procent av röstetalet iakttas av stiftelserna. Den rekommenderade gränsen ansluter alltså till vad som enligt den nuvarande lagstiftningen gäller för försäkringsbolagen. Denna gräns hindrar emellertid inte att stiftelserna kan inneha upp till drygt en tredjedel av aktiekapitalet i ett enskilt bolag. Det förekommer således att stiftelserna äger upp till 25 % av aktiekapitalet i enskilda företag. Den nu diskuterade gränsen har för försäkringsbolagen tillkommit bl. a. av näringspolitiska skäl för att förhindra ett försäkringsbolag att engagera sig i verksamhet som är främmande i förhållande till försäkringsrörelsen. Kommittén har beträffande försäkringsbolagen föreslagit att en begränsning också i förhållande till aktiekapitalet skall införas. Kommittén har funnit lämpligt att sätta denna gräns vid tio procent av aktiekapitalet. Kommittén anser att de skäl som har åberopats för den föreslagna begränsningen för försäkringsbolagen också är giltiga för stiftelserna. Kommittén föreslår därför att en stiftelses engagemang i ett enskilt företag får motsvara högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier, dock aldrig mer än tio procent av aktiekapitalet. En sådan regel bör intas i lagen.

En fråga av särskilt intresse är huruvida de bankanknutna stiftelsernas placeringsverksamhet utnyttjas för att tillgodose bankens operativa verksamhet. Mycket tyder på att detta är fallet. Inom exempelvis fastighetsrentingområdet har flera banker – tillsammans med försäkringsbolag och byggnadsföretag – genom sina stiftelser betydande intressen i fastighetsrentingbolag. Det förekommer att sådana stiftelser äger upp till 25 % av

aktiekapitalet – givetvis inom ramen för fem procent av röstvärdet – i sådana bolag. Det är svårt att frigöra sig från tanken att dessa placeringar har ett direkt samband med bankens operativa verksamhet samt att placeringarna är ett uttryck för ett kringgående av den nu gällande bankrörelselagens förvärvsregler. Möjligheterna till sådant kringgående kommer att kraftigt minska till följd av kommitténs nyss redovisade förslag om att begränsa stiftelsernas rätt att placera i enskilda företag till högst tio procent av aktiekapitalet. Denna begränsning utesluter emellertid inte att stiftelserna i vissa fall kan komma att användas för att kringgå BRL:s regler. Det ankommer på bankinspektionen att inom ramen för dess tillsynsverksamhet vaka över att sådant inte förekommer.

7.5.3 Personunioner

7.5.3.1 Bakgrund och nuvarande reglering

I 7 kap. 9 § BAL, 3 kap. 8 § SBL och 6 kap. 8 § FBL stadgas att verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i banken får inte vara styrelseledamot i sådana företag vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta eller driva handel med aktier eller som driver emissionsrörelse. I andra företag får de vara styrelseledamöter, om bankens styrelse i varje särskilt fall ger sitt tillstånd. Den som tillståndet avser får inte delta i styrelsens beslut i frågan.

En bestämmelse av motsvarande innebörd infördes år 1933 i den då gällande bankrörelselagen. Initiativet kom ursprungligen från 1924 års bankkommitté, SOU 1927:11. Kommittén gjorde i sin diskussion av frågan en åtskillnad mellan å ena sidan direktörer i banken och å andra sidan övriga styrelseledamöter. För de senare menade man utan närmare diskussioner att det skulle medföra betänkliga konsekvenser för bankstyrelsernas sammansättning om de skulle hindras att vara ledamöter av styrelser i andra bolag. Bankerna skulle då bli förhindrade att för sin verksamhet tillgodogöra sig erfarenheten hos utövande näringsidkare. Bankkommittén avvisade också en modell – som då användes i Norge – som innebar att en styrelseledamot i bank inte skulle få vara ledamot av styrelsen i något bolag som har lån i banken.

När det sedan gällde direktörer i banken ansåg bankkommittén frågan vara något annorlunda och pekade på att det är verkställande direktören i banken, som har det närmaste ansvaret för bankens ledning. Den allmänna inriktning, som bankens verksamhet får, beror i hög grad på honom; hans omdöme och beslut blir i allmänhet avgörande vid behandlingen av föreliggande frågor. Vad nu sagts gällde, enligt kommittén, om än i mindre grad, även andra direktörer i banken. Bankkommittén pekade på att de som yrkade på införande av förbud eller vissa restriktioner i fråga om rätten att som styrelseledamot delta i ledningen av andra företag, närmast avsåg själva bankledningen, direktörerna i banken. Till stöd för dessa förslag hade

framhållits, att bankdirektörernas styrelseledamotskap i andra bolag var ägnade att inleda bankverksamheten på olämpliga vägar och äventyra bankledningens objektivitet vid bedömnade av föreliggande kreditfrågor.

Bankkommittén ville inte förneka att det förhållandet att en banks direktör sitter i andra bolags styrelser, kunde innebära faror av nu antydd art för bankverksamheten. Kommittén menade att särskilt den nära anknytning mellan banker och emissionsföretag, som fanns genom att bankens direktör också satt i emissionsbolagets styrelse, hade visat sig olycksbringande. Även i andra fall kunde kreditgivningen till sådana företag, vari en bankens direktör varit styrelseledamot, lämna rum för anmärkningar. Kommittén ansåg dock att det inte var riktigt att av detta sluta sig till att bankdirektörs styrelseledamotskap i industriella företag under alla förhållanden var av ondo. För en bankman är det av synnerlig vikt att han är väl förtrogen med industriella förhållanden. I sin verksamhet blir han ständigt ställd inför frågor som kräver sådan förtrogenhet; han skall kunna bedöma de ekonomiska förutsättningarna för en beräknad produktion, en planerad utvidgning eller annan förändring. Bristande erfarenhet i sådana frågor kan leda till att krediter beviljas utan nödvändig kritik från bankens sida varigenom förlust kan förorsakas banken. Kommittén menade också att olägenheter kunde uppkomma på det sättet att ett företag, som i och för sig var förtjänt av kredit, på grund av bankledningens bristande förmåga att bedöma förhållandena vägrades kredit eller fick denna indragen. Det var enligt kommittén uppenbart att kunskap och praktisk erfarenhet i industriella problem bäst förvärvades genom att vederbörande på nära håll fick följa industriella företag, genom ledamotskap i företagens styrelser. Det borde även tas i betraktande att det kunde inträffa, att en bank på grund av omfattningen av lämnade krediter tvingades öva kontroll över skötseln av ett industriellt företag, i vilket fall bankens representerande i styrelsen för företaget var fullt naturligt.

På grund av de anförda skälen ansåg bankkommittén att ett förbud för bankdirektörer att vara ledamöter i andra bolag och föreningars styrelser inte var att förorda. Å andra sidan ansågs inte heller den fulla friheten vara lämplig. Kommittén föreslog därför att tillstånd i samtliga fall skulle lämnas av bankens styrelse.

1932 års banksakkunniga granskade i SOU 1932:30 bankkommitténs förslag i denna fråga och gjorde ett tillägg till kommitténs föreslagna bestämmelse, nämligen beträffande styrelseledamotskap i förvaltnings- eller emissionsbolag som förvaltar eller driver handel med aktier. Beträffande sådana uppdrag, som ansågs ha visat sig särskilt olycksbringande, föreslog de sakkunniga att ett förbud skulle införas.

Departementschefen tillstyrkte i propositionen (1933:167) de sakkunnigas förslag och uttalade bl. a. att det var av vikt att banks direktörer och med dem jämställda befattningshavare endast i vissa särskilda fall skulle få tillstånd att vara styrelseledamöter i andra bolag. I propositionen avsågs med ifrågavarande bestämmelse, förutom verkställande direktören, tjänsteman på vilken styrelsebefogenheter delegerats. Med tjänsteman torde en-

dast ha åsyftats en befattningshavare i verklig tjänstemannaställning. Delegat utanför kategorin tjänsteman torde därför inte ha medräknats.

Banklagsutredningen diskuterade i sitt betänkande SOU 1984:27 den ifrågavarande bestämmelsen. Utredningen ansåg emellertid att denna fråga borde bli föremål för bedömning av kreditmarknadskommittén. Utredningen förde därför över bestämmelsen till sitt förslag till BAL med endast smärre justeringar i förhållande till den tidigare gällande regeln.

7.5.3.2 Överväganden

Kommittén har gjort en kartläggning av bankernas representation i olika kundföretags styrelser. Kartläggningen har givit vid handen att sådan representation förekommer, särskilt i vissa banker, i stor utsträckning. Styrelseuppdragen synes förekomma i första hand i sådana företag som tillhör respektive banks intressesfär. Kartläggningen har också visat att banks styrelseordförande och vice ordförande i hög grad finns representerade i styrelsen för sådana företag som avses med förbudet i de inledningsvis nämnda paragraferna. Den kritik som under senare år framförts mot bankers styrelserepresentation i olika företag synes dock ha medfört att antalet sådana uppdrag tenderat att minska. Kommitténs kartläggning visar därjämte att styrelserepresentationen för ett flertal banker begränsats till att avse företag med en förhållandevis låg riskprofil.

Bankerna har flera instrument till sitt förfogande när det gäller att binda samman banken med en viss krets av företag, den s. k. sfär som banken anses tillhöra. Pensions- och personalstiftelserna är, som kommittén i ett tidigare sammanhang påvisat, ett sådant instrument. Styrelseuppdrag i företagen är ett annat.

Det är främst tre skäl som ansetts bära upp tanken om bankernas representation i olika kundföretags styrelser. Dessa kan sammanfattas i följande begrepp, nämligen kontrollaspekten, kunskapsaspekten och den näringspolitiska aspekten.

Vad först gäller kontrollaspekten har framhållits att banken skall beredas möjlighet att genom styrelserepresentation övervaka utvecklingen i ett kundföretag. Därigenom skulle kunna uppnås att ett företag med begynnande ekonomiska svårigheter i tid försöker reda upp situationen eller att beslutade saneringsåtgärder verkligen kommer till stånd. Av naturliga skäl kan en bank inte engagera sig i samtliga kundföretags styrelser. Den kontroll eller övervakning av ett företag som banken anser erforderlig bör redan på grund härav ske utifrån andra utgångspunkter. Som redan påtalats finns det därjämte en uppenbar risk för att ett engagemang i en företagsstyrelse kan ge upphov till besvärande intressekonflikter för det fall företaget råkar i ekonomiska svårigheter. Anförda skäl talar för att enbart kontrollaspekten inte är någon lämplig utgångspunkt då det gäller att bedöma värdet av en banks styrelserepresenatation. Det intresse banken har av att få fullgod information om ett företag bör därför i första hand bli tillgodosett på annat sätt.

Vad sedan gäller kunskapsaspekten och den näringspolitiska aspekten förhåller det sig av naturliga skäl på det sättet att såväl banken som näringslivet i övrigt berikas genom bankrepresentanternas deltagande i företagens styrelser. Ett alltför starkt engagemang från bankens sida är emellertid ägnat att försvåra en strikt tillämpning av principen om att ägande och kreditgivning skall hållas isär. Liksom beträffande bankernas pensions- och personalstiftelser synes det nämligen vara så att bankerna är representerade huvudsakligen i de företags styrelser som ingår i respektive banks s. k. intressesfär.

Kommittén delar den uppfattning som kommer till uttryck i nuvarande lagreglering, varigenom såväl verkställande direktör som annan delegat som är anställd i banken förbjuds att vara styrelseledamot i företag vars huvudsakliga verksamhet består bl. a. i att förvalta aktier. Det framstår för kommittén som klart olämpligt att bankrepresentation förekommer i bl. a. investmentbolag, vilka från strategisk synpunkt kan ha en stor betydelse i det svenska näringslivet. Mot bakgrund av det allt mer koncentrerade ägandet i svenskt näringsliv torde förbudet vara av än större betydelse i dag än då det genomfördes. En brist i lagregleringen är emellertid att förbudet är begränsat till att avse endast verkställande direktör eller annan delegat som är anställd i banken. Enligt lagtextens ordalydelse omfattas inte styrelseordförande av förbudet, även om denne erhåller delegatsuppdrag och även om denne tar del i bankens löpande förvaltning.

Bankverksamhet har liksom många andra verksamheter med tiden blivit alltmer komplicerad. Det torde därför vara svårt att utan någon förankring i den praktiska verksamheten kunna leda arbetet i styrelsen och fatta de för banken riktiga besluten. Ett uppdrag som styrelseordförande inskränker sig därför inte alltid till att enbart leda och övervaka det egentliga styrelsearbetet. I stället förutsätts att denne – utan att vara anställd i banken – därutöver tar en mer eller mindre aktiv del i bankens förvaltning och i det löpande arbetet i denna. En styrelseordförande i bank intar därjämte i vissa fall en framträdande roll både utåt som representant för banken och internt som policyskapare, inte bara för banken utan för hela bankkoncernen. De skäl som ligger till grund för förbudet för verkställande direktör och annan delegat som är anställd i banken att mottaga vissa styrelseuppdrag, gör sig mot bakgrund härav i lika hög grad gällande också för sådana s. k. arbetande styrelseordförande i bank. Lagtexten bör därför kompletteras så att även styrelseordförande omfattas av förbudet, under förutsättning att denne fullgör även annat arbete för banken i inte oväsentlig omfattning. Med annat arbete avses arbetsuppgifter som inte har något omedelbart samband med uppdraget som ordförande, t. ex. olika delegatsuppdrag. Till följd av kravet, att sådant arbete fullgörs i inte oväsentlig omfattning, torde styrelseordförande som tjänstgör i banken på hel- eller halvtid regelmässigt komma att omfattas av förbudet. Motsvarande bör gälla vice ordförande i bank.

Kommittén vill härutöver särskilt framhålla, att det inom ramen för bankinspektionens allmänna sundhetsprövning uppmärksammas att bankrepresentation inte lämpligen bör förekomma i utpräglade högriskföretag.

Som redan angetts förbjuder den nuvarande regleringen verkställande direktör och annan delegat i banken att vara styrelseledamot i företag, vars huvudsakliga verksamhet består bl. a. i att förvalta eller driva handel med aktier. Regeln innebär alltså att sådan styrelserepresentation inte får förekomma i exempelvis bankernas egna fondkommissionsbolag. Enligt kommitténs mening är ägandeförhållandena en viktig utgångspunkt då det gäller att bedöma lämpligheten av bankrepresentation i denna typ av bolag. Kommittén föreslår därför att undantag från förbudet görs för styrelseuppdrag i bolag som ingår i samma koncern som banken.

7.5.4 Svenska bankers engagemang i sidoföretag genom bransch- eller centralorganisation för bank

7.5.4.1 Bransch- och centralorganisationerna

Flertalet banker i Sverige är anslutna till någon bransch- eller centralorganisation, som tillhandahåller service åt de anslutna bankerna, som företräder dem utåt i vissa gemensamma frågor och som är ett samarbetsorgan för medlemsbankerna eller liknande. De organisationer som härvid avses är i första hand Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges Föreningsbankers Förbund.

Svenska Bankföreningen är en ideell förening, vars anor sträcker sig till år 1880, då De Enskilda Bankernas Syndikat grundades. Föreningen, som fick sin nuvarande firma år 1910, har enligt stadgarna till ändamål att verka för en sund utveckling av det svenska bankväsendet. Föreningen är de privatägda affärsbankernas branschorganisation med uppgift att tillvarata medlemsbankernas gemensamma intressen. De viktigaste arbetsuppgifterna för föreningen är *att* vara ett samarbetsorgan för medlemsbankerna, *att* samarbeta och förhandla med andra bankgrupper, organisationer och myndigheter samt medverka som remissinstans i ärenden av betydelse för bankerna, *att* informera medlemsbankerna om förändringar som påverkar deras verksamhet *samt att* informera utåt om bankernas verksamhet och om förhållanden på kreditmarknaden. Medlemmar i föreningen är samtliga affärsbanker utom PKbanken, Sparbankernas bank och Föreningsbankernas Bank.

Svenska sparbanksföreningen är en ideell förening som stiftades år 1900. Föreningen har enligt stadgarna till ändamål att främja sparbankernas gemensamma bästa. Föreningen är sparbankernas centrala huvudorgan och företräder sparbanksrörelsen i gemensamma angelägenheter. Föreningens främsta uppgift är att i samverkan med sparbankerna utforma en gemensam sparbankspolitik och med den som grund svara för en övervägande långsiktig planering för sparbanksrörelsen. Föreningen handlägger också frågor rörande samordning och planering av gemensam marknadsföring samt sam-

ordning, planering och genomförande av gemensamt utvecklingsarbete.

Sveriges Föreningsbankers Förbund, ek för, är föreningsbanksrörelsens riksorganisation. Förbundet bildades år 1958, då under firma Sveriges Jordbrukskasseförbund. Föreningen, som fick sin nu varande firma år 1974, har enligt stadgarna till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att *dels* företräda rörelsen inför myndigheter och organisationer på riksplanet, *dels* själv eller genom hel- eller delägda dotterföretag producera och tillhandahålla tjänster och produkter som efterfrågas av medlemmarna för deras verksamhet *samt dels* verka för samordning och enhetlighet i fråga om föreningsbanksrörelsens verksamhet. Medlemmar i förbundet är föreningsbanksrörelsen tolv centrala föreningsbanker.

Nu nämnda bransch- eller centralorganisationer bedriver i vissa fall en omfattande och mångfasetterad verksamhet såväl i egen regi som genom särskilda dotterbolag. Nedan följer en kortfattad sammanställning över några av organisationernas olika engagemang.

7.5.4.2 Bransch- och centralorganisationernas olika engagemang

Svenska Bankföreningen

Svenska Bankföreningen har ett helägt serviceaktiebolag, Affärsbankernas Serviceaktiebolag. Bolagets huvudsakliga verksamhet är att handha de ekonomiska angelägenheterna i föreningens verksamhet.

Svenska sparbanksföreningen

Svenska sparbanksföreningen har två helägda dotterbolag, Svenska Sparbanksföreningen AB och Sparbankernas Förvaltnings AB. Svenska Sparbanksföreningen AB har ett helägt dotterbolag, Svenska Sparbanksföreningen Service AB. Sistnämnda bolag och Sparbankernas Förvaltnings AB är i sin tur moderföretag i var sin koncern.

Svenska Sparbanksföreningen AB har enligt bolagsordningen till föremål för sin verksamhet att – såsom en sammanslutning av svenska sparbanker för tillgodoseende av gemensamma intressen – genom sin personal och med anlitande av ekonomisk, teknisk och juridisk expertis mot vederlag utföra uppdrag och tjänster i ekonomiskt, tekniskt och juridiskt hänseende i form av informationer, konsultationer, utredningar och därmed jämförlig service åt medlemmarna i Svenska sparbanksföreningen. Till fullföljande av sin uppgift får bolaget förvärva aktie i sådant aktiebolag som uteslutande har till ändamål att lämna svenska sparbanker sådan service som nu nämnts. Bolagets dotterbolag, Svenska Sparbanksföreningens Service AB, är moderföretag i den s. k. servicekoncernen, som organiserar den sparbanksstödjande gemensamma affärsverksamhet som inte är av direkt bankkaraktär. I denna koncern ingår ett flertal olika företag, däribland Sparbankernas Datacentraler AB, Fastighets AB Eko, Sparbankernas Arkitektkontor och

Centralupphandling AB, Sparfrämjandet Förlags AB, Svenska Sparbankernas Fastighetsbyrå AB, SparevGruppen AB, som i sin tur har tio regionala revisionsbolag som dotterföretag, SparbanksUniversitet AB och Spara Nova AB.

Sparbankernas Förvaltnings AB har till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta dels värdepapper och annan därmed likartad lös egendom, dels fast egendom och tomträtt, samt att driva annan verksamhet som har samband med bolagets angivna huvudverksamhet. Bolaget äger samtliga aktier i Sparbankernas Utvecklings AB och Sparbankernas Tillväxtinvest AB samt, tillsammans med det förstnämnda bolaget, 46,4 % av röstvärdet i Investment AB Eken och 49,7 % av röstvärdet i Utvecklings AB Robustus. Förvaltnings AB äger vidare aktier eller andelar i bl. a. BPA, Riksbyggen, Kooperationsinvest AB, Glenwood Ventures, Bothnia Invest AB, Contorta AB och Malmfälten Finans AB.

Sparbankernas Utvecklings AB har till föremål för sin verksamhet att bedriva handel med värdepapper samt handel inom kontorsbranschen. Bolaget bedriver även företagsekonomisk konsultverksamhet samt äger och förvaltar aktier och fast egendom. Dotterbolag till Sparbankernas Utvecklings AB är Sydost Tillväxt AB, Mellan Tillväxt AB och Café Eken AB. Sparbankernas Utvecklings AB äger dessutom aktier i, förutom ovan nämnda Investment AB Eken och Utvecklings AB Robustus, Ventura Norr ACY AB, Utvecklings AB Kranen, Svedbergs i Dalstorp AB, Kabe Husvagnar AB, Storfors Invest AB och Finanshuset Finnveden AB.

Investment AB Eken är ett börsnoterat investmentbolag, vars huvudinriktning är att förvärva och utveckla mindre och medelstora företag. Bolaget förvaltar dessutom en börsaktieportfölj. Eken-Gruppen med intressebolag har en årlig omsättning på omkring en miljard kronor. Utvecklings AB Robustus, som har ett bundet eget kapital på 185 milj. kr., har till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta fast och lös egendom, särskilt värdepapper, samt att driva annan därmed förenlig verksamhet. Bolagets placeringar avser företrädesvis aktier i regionala utvecklingsbolag, däribland de s. k. intressebolagen Alma Invest, Blekinge Invest, Finnveden Invest, Gävleborgs Invest, T-län Invest och Ventura Norr.

Sveriges Föreningsbankers Förbund

Sveriges Föreningsbankers Förbund är moderföretag i en koncern med flera dotterbolag, däribland Sverigefastigheters Förmedlings AB, som är ett servicebolag för de centrala föreningsbankernas olika fastighetsförmedlingsbolag, och FB Invest AB. Sistnämnda bolag är ett investmentbolag som enligt bolagsordningen har till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta fast och lös egendom samt att driva annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget har i sin tur som dotterbolag Agrofilia AB och Creo Fastighetsrenting AB.

Sveriges Föreningsbankers Förbund har, förutom i nu nämnda dotterbolag, ägarintressen i några ytterligare företag. Bland sådana företag märks

AB STK Svensk Tillväxtkapital, som är ett s. k. venture capitalbolag, och Bioinvest Holding AB, som är ett biotekniskt utvecklingsföretag. I dessa bolag äger förbundet aktier med ett röstetal som svarar mot omkring 40 respektive 45 % av röstetalen för samtliga aktier. Förbundet har vidare inte obetydliga ägarandelar i bl. a. de regionala investmentbolagen Sydvästen AB, Ginsten Invest AB, Bothnia Invest AB och Blekinge Invest AB.

7.5.4.3 Överväganden

Banklagstiftningens regelsystem bygger på den förutsättningen att bankerna i sin verksamhet skall stå fria och obundna från andra intressen än sådana som motiveras av själva bankverksamheten. Skälet härtill är att bankerna intar en central ställning i samhällsekonomin, där bankväsendet genom lagstiftning och kreditmarknadens utformning i övrigt anförtrotts nyckelrollen att samla upp sparmedel och ge krediter. Att bankerna fullgör denna grundläggande funktion på ett rationellt och effektivt sätt är en huvudförutsättning, för att näringslivet och andra sektorer i samhället skall kunna utvecklas i positiv riktning. Mot denna bakgrund är det från samhällsekonomisk synpunkt av största vikt att bankerna i sin kreditgivande verksamhet iakttar objektivitet och inte står under inflytande av för kreditmarknaden ovidkommande intressen. Det är viktigt med tanke på intresset av en ändamålsenlig allokering av samhällets resurser, att bankerna så opartiskt som möjligt disponerar tillgängliga medel för kreditgivning till olika investeringsobjekt och andra ändamål. Det är också viktigt att bankerna vid sin kreditgivning inte utsätter sig för större riskexponering än vad som i varje enskilt fall kan anses motiverat av strikt företagsekonomiska skäl. Det är således av flera skäl angeläget att bankerna står fria vid sin prövning av förekommande kreditfrågor så att risk inte uppstår för att bankerna på andras bekostnad favoriserar närstående intressen. Det är vidare ett samhällsekonomiskt intresse att bankerna, med hänsyn till de mycket omfattande kapitalresurser som samlas i bankverksamheten, inte skaffar sig betydande ägarintressen i det privata näringslivet och därmed skapar en oönskad maktkoncentration. Det är bl. a. nu nämnda skäl som ligger till grund för principen att ägande och kreditgivning ej får blandas.

Principen om att ägande och kreditgivning ej får blandas kommer bl. a. till uttryck genom den nu gällande bestämmelsen i 2 kap. 6 § BRL där förutsättningarna för banks möjlighet att efter särskilt tillstånd förvärva aktier eller andelar i företag regleras. I princip råder ett förbud för bank att förvärva placeringsaktier. Detta aktieförvärvsförbud motiveras av behovet att tillgodose bl. a. de nyss nämnda skyddsintressena i bankverksamheten. Den angivna bestämmelsen i 2 kap. 6 § BRL har emellertid inte ansetts vara tillämplig på en ideell eller en ekonomisk förening såsom de nu ifrågavarande bransch- eller centralorganisationerna för banker med viss institutionell karaktär.

Eftersom medlemskap i en sådan bransch- eller centralorganisation inte ansetts förutsätta regeringens eller bankinspektionens tillstånd, har möjlig-

het öppnats för bankerna att kringgå det principiella aktieförvärvsförbudet och andra regler som begränsar bankrörelsen genom att låta organisationen, i vilken medlemsbankerna har ett helt avgörande inflytande, driva sådan verksamhet som är förbjuden för bank. I detta sammanhang bör erinras om att berörda organisationer är slutna föreningar i den meningen att inga andra subjekt än banker tillhörande en viss grupp av sådana institut äger rätt att vara medlem i respektive organisation. Detta innebär att organisationernas verksamhetsinriktning styrs uteslutande av sådana intressen som dikteras av medlemsbankerna. Organisationernas olika engagemang får därmed en stark indirekt anknytning till den bankverksamhet som drivs av medlemmarna, avsevärt starkare än om föreningarna vore öppna för ett stort antal och sinsemellan olikartade medlemskategorier.

Exempel på utnyttjande av den möjlighet som nu avses utgör vissa av de verksamheter som drivs genom Svenska sparbanksföreningen och Sveriges Föreningsbankers Förbund. Därvid är den av Sparbanksföreningen bedrivna verksamheten särskilt framträdande. Dessa organisationers engagemang i t. ex. olika investmentbolag har bl. a. till syfte att genom ägarinsatser främst i investment- och utvecklingsbolag knyta industri- och andra näringslivsföretag till sparbanks- respektive föreningsbanksrörelsens strategiska intressesfärer. Flera lokala sparbanker har fått en stark anknytning till sådana investment- och utvecklingsbolag. Bankerna har själva i många fall aktivt medverkat vid tillkomsten av dessa bolag. Frågan om ägandet av aktier i bolagen har i en del fall lösts på det sättet att aktierna förvärvats av något dotter- eller intresseföretag till Svenska sparbanksföreningen. Det bör anmärkas att detta sätt att lösa aktieägandet inte representerar något generellt tillvägagångssätt. Dotter- och intresseföretagen har i sin tur tagit upp krediter, bl. a. genom konvertibla förlagslån, hos lokala sparbanker för att finansiera verksamheten. Dessa krediter synes i regel ha beviljats på marknadsmässiga villkor. Av redogörelsen framgår att sparbankerna och i viss mån även föreningsbankerna kunnat gå vid sidan om lagstiftningen och härigenom skaffat sig sådana engagemang i enskilda näringslivsföretag som kan jämställas med direkta ägarintressen och som strider mot grunderna för bankrörelselagens principiella aktieförvärvsförbud.

I diskussioner inom kommittén har som skäl för att sparbanksföreningens nu angivna verksamhet skulle anses vara förenlig med bestämmelserna i BRL anförts bl. a., att sparbanksrörelsens engagemang – sett i ett vidare perspektiv – skulle, jämte andra åtgärder, kunna betraktas som ett inslag inom ramen för sparbanksväsendets sparfrämjande verksamhet enligt 1 § SBL. Ett annat skäl som anförts är att sparbanksrörelsen bör vara en motvikt till bl. a. de stora affärsbankssfärerna. För att sparbanksrörelsen skall kunna vara en sådan motvikt skulle krävas att rörelsen – eftersom denna saknar ägare – tillåts ha egna ägarintressen i näringslivet. Ett tredje skäl som anförts är att det inte skulle vara konkurrensneutralt i förhållande till övriga bankgrupper om rörelsen skulle tvingas avveckla dess närstående näringslivsintressen.

Kommittén kan för sin del inte godta de ovan återgivna skälen för att

sparbanksrörelsen skulle äga rätt att genom engagemang i investment- och utvecklingsbolag driva verksamhet som är oförenlig med BRL:s regler om banks rörelse. Hänvisningen till 1 § SBL anser kommittén således inte bärande. En sådan tolkning, som skulle innebära att sparbankerna gavs större frihet och färre restriktioner än övriga bankgrupper, strider mot den grundläggande tanken bakom 1969 års översyn av banklagstiftning, nämligen att banklagstiftningen så långt möjligt skall vara konkurrensneutral mellan olika slag av bankinstitut. De två i övrigt anförda skälen grundar sig ytterst på att ett par stora affärsbanker till följd av ägarstrukturen i dessa anses knutna till vissa närstående intressen i näringslivet. Den analogisering, som härvid utgör ett inslag i argumentationen, saknar stöd i gällande lagstiftning och kan enligt kommitténs uppfattning inte åberopas som skäl för att åsidosätta de väsentliga skyddsintressen som ligger till grund för det principiella aktieförvärvsförbudet i BRL. Det finns vidare anledning erinra om kommitténs förslag om ägarbegränsning i bank, om begränsningar i bankanknutna stiftelsers aktieförvärvsrätt och om förbud i vissa fall för styrelseordförande och vice styrelseordförande i bank att vara styrelseledamot i investmentbolag eller emissionsinstitut, vilka samtliga syftar till att förhindra att banks verksamhet ställs under inflytande av andra intressen än sådana som motiveras av själva bankverksamheten.

Sparbanksrörelsen inledde sitt engagemang på riskkapitalmarknaden i blygsam skala någon gång under mitten av 1970-talet. Den omständigheten att lagstiftaren inte reagerat mot denna verksamhet genom att i banklagstiftningen införa ett uttryckligt förbud mot denna, kan inte tas som intäkt för att verksamheten nu kan betraktas som accepterad. Redan i tilläggsdirektiv (Dir 1980:58) till banklagsutredningen uppdrog nämligen regeringen åt denna att pröva lämpligheten av att central bankorganisation förvärvar aktier eller andelar i företag. Regeringen har därefter överlämnat uppdraget till kreditmarknadskommittén. Sparbanksrörelsens olika engagemang på riskkapitalmarknaden har utvecklats ytterligare under de senaste åren. En fortsatt utveckling på detta område kommer enligt kommitténs mening att successivt på ett mer framträdande sätt än hittills stå i strid med flera av de skyddsintressen som ligger till grund för banklagstiftningen. Såvitt kommittén kan bedöma är inte heller en fortsatt utveckling i angiven riktning förenlig med den fria och obundna ställning, som enligt lagstiftning och tradition är utmärkande för sparbanksrörelsen.

Det är enligt kommitténs mening förenat med en påtaglig fara för en osund utveckling av bankväsendet om vissa banker eller grupper av banker kringgår banklagstiftningens regler och sålunda åsidosätter väsentliga skyddsintressen i bankverksamheten. Om sparbanks- och föreningsbanksrörelserna skulle tillåtas att med lagstiftarens goda minne driva verksamhet som är förbjuden för bank, kan det inte uteslutas att utvecklingen skulle kunna leda till – förutom att sparbanks- och föreningsbanksrörelserna låter nämnda verksamheter expandera – att även andra banker eller grupper av banker söker liknande möjligheter att kringgå den centrala regel i banklagstiftningen, som aktieförvärvsförbudet utgör. En sådan utveckling kan i

förlängningen leda till en allmänt minskad respekt för och en mindre nogräknad inställning till banklagstiftningens viktiga skyddsregler.

De motiv som ligger till grund för BRL:s principiella förbud mot förvärv av aktier eller andelar i företag som ägnar sig åt bankfrämmande verksamhet, gör sig enligt kommitténs mening i hög grad gällande också på de bransch- och centralorganisationer varom nu är ifråga. Enligt vad som anförts ovan styrs verksamheten i dessa föreningar av intressen som dikteras av respektive medlemsbanker. Det finns under sådant förhållande inte något sakligt bärande motiv för att undanta dessa bransch- eller centralorganisationer från det principiella aktie- och andelsförvärvsförbudet.

I detta sammanhang bör anmärkas att enligt de regler som kommittén föreslagit i KML skall en mindre s. k. fri sektor öppnas för bank genom ett kreditmarknadsbolag förvärva aktier och andelar i finansieringssyfte. Denna fria sektor skall inte kunna användas för placeringsförvärv, utan de förvärvade aktierna och andelarna måste avyttras så snart finansieringssyftet blivit uppnått. Om bank tillåts att, vid sidan om den fria sektorn, engagera sig på riskkapitalmarknaden genom den egna organisationen eller genom bolag eller institutioner som ingår i denna, kommer syftet med den fria sektorn – och den begränsning av denna sektor som föreslås – att förfelas. De med hänsyn till olika skyddsintressen strikta regler som uppställs beträffande den fria sektorn skulle lätt kunna kringgås om otillåten verksamhet kunde förläggas i den egna medlemsorganisationen.

Kommittén har på grund av det anförda kommit till den slutsatsen, att BRL bör kompletteras med en bestämmelse av innebörd att en bransch- eller centralorganisation för bank inte får bedriva sådan verksamhet som står i strid med BRL:s bestämmelser om banks rörelse. Det bör ankomma på bankinspektionen att övervaka att bestämmelsen efterlevs.

8 Andra institut som bedriver finansieringsverksamhet

8.1 Finansbolagen

8.1.1 Direktiven m.m.

Finansbolagen utgör en betydelsefull grupp kreditinstitut på den svenska kreditmarknaden. Även om bolagens roll som intermediärer inte är så stor om man ser till de totala kreditströmmarna, spelar bolagen en betydande roll när det gäller vissa typer av finansieringsverksamhet.

Benämningen finansbolag infördes år 1980 i samband med att bolagen blev föremål för särskild lagreglering; lagen (1980:2) om finansbolag (FiL). Dessförinnan gick bolagen under benämningen finansieringsföretag. Samtidigt som FiL trädde i kraft inordnades bolagen i den kreditpolitiska lagstiftningen.

En översyn av regleringen av finansbolagen utgör en viktig del av kommitténs uppdrag. I direktiven anför departementschefen i denna del bl. a. följande.

> Eftersom lagen om finansbolag i det närmaste saknar rörelseregler och inte uppställer några kvalitativa krav på verksamheten, ger den ett bristfälligt underlag för bankinspektionens tillsyn och ett dåligt stöd för ingripanden t.o.m. i flagranta fall. Därför förekommer i dag bland finansbolagen institut som har dålig standard på kreditportföljen och som ägs av mindre välrenommerade företag och enskilda personer. Det hindrar inte att bankinspektionens tillsyn kan användas även av sådana institut som ett marknadsföringsargument för att inge långivare och kunder förtroende.
>
> En viktig uppgift för kommittén bör vara att utforma regler för ett auktorisationssystem för finansbolag. Det innebär att kommittén bör överväga vilka kvalitativa krav som bör ställas på ett finansinstitut och dess ledning för att institutet skall få räknas som finansbolag. Den nuvarande ordningen som i stort sett bara tar fasta på värdet av tillgångarna är således inte tillfredsställande. Denna fråga bör övervägas i anknytning till reglerna för rätten att bedriva yrkesmässig finansiell verksamhet som jag berört i det föregående.
>
> Avgränsningen av finansbolagens rörelse mot bankernas verksamhetsområde kan som jag tidigare framhållit anses vara ett centralt problem på kreditmarknaden. Mer preciserade regler än de nuvarande om verksamhetsinriktningen bör övervägas. Därvid bör kommittén bedöma

om olika regler bör gälla för bankägda och icke bankägda finansbolag. En fråga som särskilt bör uppmärksammas är om liknande skäl för ett aktieförvärvsförbud föreligger för finansbolagen som för bankerna eller åtminstone för att finansbolagens rätt att förvärva aktier begränsas. Det bör övervägas om strängare regler bör gälla i fråga om rätten att driva rörelse som är fristående från finansieringsverksamheten. Kommittén bör vid sidan av en precisering av rörelsereglerna i lagen, överväga bestämmelser liknande dem som nu gäller för bankerna om kapitaltäckning, kassareservskrav m.m. Enligt min mening är finansbolagens nuvarande regler om upplåningsbegränsning otillräckliga för att värna om finansbolagens soliditet. Kreditjävsregler motsvarande dem som gäller för bankerna bör införas för att begränsa kreditgivningen till ledningen och anställda i finansbolag.

8.1.2 Finansbolagssektorns utveckling

Finansbolagens äldsta föregångare introducerades på 1920- och 1930-talen och var specialiserade på avbetalningsfinansiering. I början av 1960-talet etablerades också finansieringsformerna kontokorts- och reversfinansiering som viktiga delar av finansieringsföretagens verksamhet men avbetalningsfinansieringen kom att dominera ända fram till de första åren in på 1970-talet då kontokorts- och reversfinansiering tillsammans med factoring och leasing blev de dominerande verksamheterna.

Sedan början av 1970-talet har en snabb ökning skett av såväl antalet finansieringsföretag som deras utlåning. År 1970 uppgick antalet verksamma finansieringsföretag till 67 stycken och utlåningen till allmänheten (dvs. företag och hushåll) till 2,8 miljarder kr. Värdet av företagens tillgångar uppgick till en procent av finanssektorns totala tillgångar och två procent av bankernas tillgångar. Till följd av det finansiella systemets kraftiga expansion under 1970-talet tillsammans med bl. a. avsaknaden av kreditpolitisk reglering avseende finansieringsföretagen, kom dessa företags andel av den finansiella marknaden att öka dramatiskt. Vid årsskiftet 1979-80 uppgick sålunda antalet verksamma finansieringsföretag till 112 stycken och deras utlåning till allmänheten till 27 miljarder kr. Värdet av tillgångarna hade ökat till fyra procent av finanssektorns totala tillgångar och till sju procent av bankernas tillgångar. Finansbolagens andel i jämförelse med bankernas respektive den totala finanssektorns samlade tillgångar har fortsatt att öka under 1980-talet och andelarna uppgick vid utgången av år 1987 till 16 resp. 6 %.

Vid utgången av år 1987 uppgick antalet verksamma finansbolag till 278 stycken och deras utlåning till allmänheten till drygt 109 miljarder kr.

Under 1980-talet har finansieringsformerna leasing och reverslån fortsatt att öka i andel av finansbolagens totala krediter medan andelen för factoring och kontokortskrediter har stagnerat och t.o.m. minskat något. I fråga om kontokortskrediterna gäller detta för den utestående kreditvolymen. Omsättningen på korten har dock ökat betydligt. Detsamma gäller för antalet kontokort, där ökningen dock främst ligger på betalkort, uttagskort och

bankkort. Andelen avbetalningskrediter har minskat alltsedan 1970-talet. Vid utgången av år 1987 var nu nämnda kreditformers respektive andel av de totala utestående krediterna följande:

Leasing	26 %
Reverser	43 %
Factoring	3 %
Kontokort	6 %
Avbetalning	9 %
Kontrakt	7 %
Övriga	6 %

Källa: Finansbolagens Förening

Till följd av att finansbolagsbranschen är en ung bransch, som genomgått en mycket snabb utveckling, har branschstrukturen präglats av föränderlighet. Ändå har branschen hela tiden dominerats av ett antal stora finansbolag av vilka de flesta var etablerade redan i början på 1970-talet. Vid utgången av år 1987 svarade sålunda de 20 största finansbolagen för omkring 80 % av bolagens totala balansomslutning.

Utförliga beskrivningar av finansieringsföretagens framväxt och utveckling återfinns i Finansieringsbolagskommitténs betänkande SOU 1977:97, Finansieringsbolag och i SNS-studien Kreditmarknadens spelregler (1987). Tabell 8.1 visar utvecklingen när det gäller antalet finansbolag och deras utestående krediter inklusive leasing samt fördelningen mellan bankägda och icke bankägda finansbolag vid utgången av år 1987. Utlåningsökningen år 1987 jämfört med kreditaktiebolagens och bankernas framgår av tabell 8.2. Tabell 8.3 visar fördelningen av aktiekapital och tabell 8.4 balansomslutning vid utgången av år 1987. En fullständig förteckning av de vid denna tidpunkt verksamma finansbolagen och deras aktiekapital och kapitalbas återfinns i bilaga 7.

Tabell 8.1 Antalet finansbolag (finansieringsföretag)

	1970[1]	1980	1987
Antal finansbolag	67	112	278
varav bankägda	6	10	15
Utestående krediter (inkl. leasing) Mkr	2 800	27 000	109 175
varav hushållskrediter[2]	2 000	10 000	55 000
bankägda bolag			32 823
icke bankägda bolag			76 352

Källa: Riksbanken

[1] Siffrorna för år 1970 avser de finansieringsföretag som var finansbolagens föregångare. Termen finansbolag infördes först genom FiL år 1980.

[2] Gränsdragningen mellan företags- och hushållskrediter är svår att göra. Till den senare kategorin har här förts de s. k. trepartskrediterna, som hos finansbolagen redovisas som företagskrediter men som i sista hand oftast avser finansiering av konsumenters köp hos finansbolagens kundföretag.

Tabell 8.2 Finansbolagens utlåning

Utlåning, miljarder kr.	31/12-86	31/12-87	ökning	%
Kreditaktiebolagen	481	536	55	11,4
– varav bostadsinstituten	393	447	54	13,7
Bankerna (exkl. utl. valuta)	305	353	48	15,7
– varav hushållskrediter (exkl. personliga företagare)	137	170	33	24,1
Finansbolagen (inkl. leasing)	84	109	25	29,8
– varav hushållskrediter	35	55	20	57,1

Källa: Riksbanken

Tabell 8.3 Finansbolagens aktiekapital 1987-12-31

Aktiekapital(kkr)	Antal bolag
50	30
– 1 000	68
– 5 000	67
–10 000	44
–20 000	27
–30 000	10
–40 000	9
–50 000	8
>50 000	15

Källa: Bankinspektionen

Tabell 8.4 Finansbolagens balansomslutning 1987-12-31

Balansomslutning (Mkr)	Antal bolag
< 10	45
10– 20	20
21– 30	22
31– 40	12
41– 50	9
51–100	36
100–150	19
150–200	17
>200	99

Källa: Bankinspektionen

8.1.3 Gällande lag

Definitionsmässigt är finansbolag aktiebolag för vilka FiL är tillämplig. Så är enligt 2 § FiL fallet om bolaget utan att driva bankrörelse driver finansieringsverksamhet, dvs. lämnar kredit eller medverkar till finansiering i form av factoring eller leasing av lös egendom (1 §), samt bolaget helt eller delvis är bankägt eller nettovärdet av bolagets tillgångar uppgår till minst 10 milj. kr. Om det finns ett nära samband mellan ett eller flera företag skall

därvid hänsyn tas till det sammanlagda nettovärdet av tillgångarna.

FiL gäller således för vissa *företag*. Detta innebär att myndigheter, stiftelser och organisationer inte omfattas av lagen. Enligt lagens 3 § undantas därutöver från lagens tillämpningsområde vissa icke bankägda företag, om företagets finansieringsverksamhet avser

1. finansiering endast i samband med avsättning av företagets egna varor och tjänster eller
2. finansiering endast i samband med ett annat företags avsättning av dess varor och tjänster, förutsatt att företagen ingår i samma koncern och finansieringen inte sker med medel som anskaffats från allmänheten eller
3. finansieringen sker endast inom en grupp näringsidkare med ekonomisk intressegemenskap och medel för verksamheten inte anskaffats från allmänheten.

Från lagens tillämpningsområde undantas vidare företag som omfattas av annan lagstiftning om särskild tillsyn.

Enligt gällande lag behövs inte något särskilt tillstånd för att driva finansieringsverksamhet i finansbolagsform. FiL uppställer endast krav på att bolag som omfattas av lagen är aktiebolag. Därmed följer enligt ABL ett krav på registrering hos patent- och registreringsverket. En förutsättning för att ett företag skall kunna registreras som ett finansbolag är att bankinspektionen godkänt bolagsordningen. Sådant godkännande skall enligt 10 § andra stycket FiL vägras om bolagsordningen strider mot FiL eller annan författning som reglerar finansbolagens verksamhet eller om bolagsordningen innehåller en bestämmelse eller har sådan brist som innebär att en sund utveckling av bolagets finansieringsverksamhet kan äventyras.

Bankinspektionens godkännande av bolagsordningen sker genom ett särskilt beslut, som är bindande för patent- och registreringsverket. Endast de företag som är registrerade som finansbolag får kalla sig finansbolag.

Finansbolagen skall införas i en särskild förteckning hos bankinspektionen (5 §). I och med att så skett står bolaget under inspektionens tillsyn (9 §). Om förutsättningarna ändras, så att ett bolag inte längre uppfyller kraven för att vara ett finansbolag, skall bolaget genom beslut av bankinspektionen avföras ur förteckningen. Intill dess så skett är bolaget att anse som ett finansbolag (5 §).

Om det kan antas att ett företag omfattas av FiL får bankinspektionen förelägga företaget att lämna upplysningar till inspektionen för att denna skall kunna bedöma om lagen är tilllämplig (20 §). Föreläggandet får förenas med vite. Även övriga förelägganden samt förbud som bankinspektionen meddelar med stöd av FiL får förenas med vite (21 §).

Utöver en bestämmelse enligt vilken finansbolagen måste ha ett visst lägsta eget kapital i förhållande till upplåningen, innehåller inte FiL några närmare regler om upp- och utlåningsverksamheten eller finansieringsverksamheten i övrigt. De bankägda finansbolagen anses dock "smittade" av flera av rörelsereglerna för banker.

Av 1 § KAL har emellertid ansetts följa att finansbolagen är förhindrade att utge löpande skuldebrev eftersom bolagen då definitionsmässigt skulle

bli kreditaktiebolag. Finansbolagen får således inte emittera obligationer utan är hänvisade till att ge ut finansbolagsreverser, marknadsbevis, finansväxlar och att utnyttja checkräkningskredit hos bank.

Som inledningsvis framgått inordnades finansbolagen år 1980 i den kreditpolitiska regleringen och lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel är tillämplig på finansbolagen. Lagstiftningen effektueras av riksbanken och de medel som står till buds är utlåningsreglering, emissionskontroll och fr. o. m. den 1 juli 1987 även kassakrav.

Det skall anmärkas att regeringen i prop. 1987/88:149 om auktorisation av finansbolag har föreslagit en ny finansbolagslag.[1] Lagförslaget har utformats i så nära anknytning till den nuvarande lagen som möjligt. Ändringarna innebär att det skall uppställas krav på auktorisation för företag som driver finansieringsverksamhet om verksamheten har en sådan omfattning att nettovärdet av tillgångarna i denna överstiger 50 milj.kr. Oavsett verksamhetens omfattning skall det krävas auktorisation för de företag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter eller som ägs av bank. För auktorisation skall det krävas att vissa formella och kvalitativa krav uppfylls, bl. a. ett aktiekapital på minst 5 milj.kr. Definitionen av vad som förstås med finansieringsverksamhet utvidgas så att den även omfattar förmedling av kredit till konsument och ställande av garanti för kredit. Vidare ändras upplåningsregeln så att ett finansbolag från eget kapital skall avräkna vad bolaget tillskjutit som aktiekapital eller i annan form till annat företag som driver finansieringsverksamhet. Slutligen föreslås vissa ändringar i nuvarande tillsynsbestämmelser samt en ny straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att finansieringsverksamhet som drivs utan tillstånd, där sådant krävs enligt förslaget om auktorisation, kriminaliseras. De ändrade bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1988. Övergångsbestämmelserna medger en succesiv anpassning till de nya bestämmelserna.

Propositionen innebär att regeringen redan i flera avseenden har anslutit sig till de förslag som kommittén framför i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

8.1.4 Finansbolagens nuvarande verksamheter

Som framgått är finansbolagens verksamhet inte bestämd på annat sätt än att verksamheten helt eller delvis skall bestå av finansieringsverksamhet. Verksamheten kan därför vara blandad, dvs. bestå av finansieringsverksamhet och t. ex. industriell verksamhet. I FiL begränsas således inte finansbolagens möjligheter att förvärva fast eller lös egendom, t. ex. fastigheter eller aktier.

Finansbolagens verksamheter, som kan sägas utgöra ett komplement till bankernas kreditgivning, består till stor del i att finansiera expansiva mindre

[1] Propositionen har numera godtagits av riksdagen. Den nya finansbolagslagen träder i kraft den 1 juli 1988

och medelstora företag. Finansbolagen lämnar då kredit eller medverkar till finansieringen genom att överta kundfordringar eller genom uthyrning av produktionsutrustning. Som komplement till kreditgivningen erbjuder finansbolagen också administrativa tjänster. Till stor del består således verksamheten av olika servicetjänster och rådgivning, t. ex. likvidmottagning, betalningspåminnelser, reskontraföring, försäljningsstatistik, solvensbevakning och inkassering.

Factoring och leasing av lös egendom är de finansieringsformer som ansetts mest särpräglade för finansbolagen. Nedan följer en beskrivning av dessa finansieringsformer. Det bör dock framhållas att factoring för närvarande spelar en ganska liten roll i finansbolagens verksamhet jämfört med leasing och t. ex. reverskreditgivning.

Leasing

Det finns två huvudtyper av leasing; finansiell och operationell leasing. Med finansiell leasing brukar avses uthyrning av lös egendom för viss bestämd tid, i regel ej understigande tre år. Efter hyrestidens utgång har leasetagaren (hyresmannen) i allmänhet rätt att förvärva objektet till ett förutbestämt pris. Den principiella skillnaden mellan finansiell och operationell leasing är att vid finansiell leasing finansieringsmomentet är den centrala delen medan operationell leasing avser korttidshyra av lös egendom, som regel i förening med ett åtagande om service eller underhåll från uthyrarens sida. När det i fortsättningen talas om leasing avses, om ej annat sägs, finansiell leasing som är den produkt som tillhandahålls av finansbolagen i Sverige.

I Sverige kom leasing inledningsvis till användning framför allt vid upplåtelse av nyttjanderätt till fordon och till produktionsutrustning för industri och kontor. Under senare år har leasing i ökad omfattning kommit till användning vid upplåtelse av nyttjanderätt till byggnader, fartyg, flygplan m.m.

Leasing förekommer i en rad olika former, vilka åsätts mer eller mindre vedertagna benämningar såsom restvärdeleasing, sale and lease-back, säljleasing, investorleasing etc. Från tid till annan uppstår nya former av leasing, t. ex. föranledda av förändringar i skattelagstiftningen.

Finansiell leasing är i dag näringslivets största externa finansieringskälla för investeringar och förekommer vid alla slag av utrustning, exempelvis fordon och andra transportmedel, verktygsmaskiner, datorer, kontorsmaskiner, inventarier, hotell-och restaurangutrustning och lant- och skogsbruksmaskiner. Leasegivaren är i allmänhet ett finansbolag och leasetagaren i regel en näringsidkare. Särskilt inom bilhandeln förekommer det dock att leasetagaren hyr bilen från en leverantör eller återförsäljare.

Finansiell leasing bygger på ett regelsystem som i allt väsentligt är internationellt vedertaget. Tjänsten innebär att finansbolaget inköper utrustning som anvisats av leasetagaren. Utrustningen ägs av finansbolaget medan nyttjanderätten genom ett leasingavtal upplåts till leasetagaren under en

första leasingperiod (basperiod) om mellan tre och sju år. Såväl kortare som längre basperioder förekommer dock. Leasingavtalet är i princip ouppsägbart från leasetagarens sida och kan inte heller sägas upp av finansbolaget så länge kunden fullgör sina skyldigheter enligt avtalet. Summan av de leasingavgifter leasetagaren erlägger under basperioden ger finansbolaget ersättning för räntekostnader, administration, risk och vinst samt medger avskrivning av hela eller större delen av leasingobjektets anskaffningskostnad. På leasingavgiften utgår mervärdeskatt. Efter basperiodens utgång skall leasingobjektet i princip återlämnas till leasegivaren. I regel har emellertid leasetagaren en rätt att begära förhandling om eller en option att köpa objektet eller att förlänga hyrestiden mot en reducerad leasingavgift, ofta 1/12 av den tidigare årsavgiften. De två sistnämnda rättigheterna regleras vanligtvis genom ett särskilt avtal, muntligt eller skriftligt.

Finansbolagens rutiner vid finansiell leasing kan beskrivas på följande sätt.

- Leasetagaren och finansbolaget avtalar genom leasingavtalet att bolaget skall förvärva viss bestämd egendom
- Finansbolaget beställer eller övertar beställningen av den utrustning leasetagaren anvisat
- Leasetagaren mottar leasingobjektet från leverantören för finansbolagets räkning
- Leasetagaren lämnar ett skriftligt leveransgodkännande till finansbolaget
- Finansbolaget betalar leverantören
- Leasetagaren svarar för installation av leasingobjektet.

Finansiell leasing anses ge leasetagaren flera fördelar jämfört med andra finansieringsformer eller med köp: Leasetagaren kan behålla sitt investeringskapital ograverat, eftersom leasing innebär en 100-procentig finansiering. Några särskilda säkerheter krävs normalt inte, varför leasetagaren kan använda sina säkerheter för andra ändamål. Leasetagarens finansiella planering och budgetering underlättas genom att kostnaderna vid leasing är kända på förhand. Eftersom leasingavtalet ur leverantörens synvinkel är en kontantaffär, förändras inte rabatter och garantier avseende leasingobjektet. Vidare påverkas inte leasetagarens balansräkning och leasingavgiften är i sin helhet avdragsgill vid beskattning.

Leasingobjektet anvisas som framgått av leasetagaren. Finansbolaget som åtagit sig att köpa och leasa ut objektet har inga förutsättningar att för leasetagarens räkning bedöma objektets kvalitet, prestanda, skick, lämplighet m.m. Denna bedömning överlämnas helt till leasetagaren i dennes egenskap av nyttjare och den som valt såväl objekt som leverantör. Motsvarar inte leasingobjektet leasetagarens förväntningar är detta en sak mellan leasetagaren och leverantören.

Det ligger i sakens natur att finansbolag vanligtvis inte har några praktiska möjligheter att skaffa sig särskilda kunskaper om alla de slag av objekt som kan omfattas av deras leasingverksamhet. En förutsättning för att

denna skall fungera är därför att finansbolagen kan friskriva sig från ansvar för leasingobjektets fel eller brist, funktion, prestanda och lämplighet.

Från tid till annan har diskuterats huruvida leasing är att hänföra till någon av de erkända kontraktstyperna i svensk rätt eller om leasingavtalet utgör en ny kontraktstyp. Av de gamla kontraktstyperna är det nyttjanderätten i form av lös egendom (saklega) som finansiell leasing kommer närmast. Varken finansiell leasing eller saklega är reglerad i lag. Gällande rätt inom dessa institut följer sålunda av sedvana, praxis och doktrin. Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredning (Dir 1988:15) som skall utreda dessa frågor. Enligt direktiven skall utredningen i huvuddrag undersöka under vilka former och i vilken omfattning leasing av fast och lös egendom förekommer i Sverige, varvid arbetet särskilt bör inriktas på att belysa leasingens framväxt som finansieringsform och orsakerna härtill. Utredningen skall vidare analysera de rättsliga förutsättningar som gäller i fråga om leasing samt belysa de samhällsekonomiska, företagsekonomiska och privatekonomiska fördelar och nackdelar som är förenade med sådana avtal samt ta ställning till om och i vilken utsträckning lagstiftningsåtgärder behöver vidtas och lämna förslag till sådan lagstiftning.

I det följande diskuteras några begrepp som används i samband med leasing.

Inom finansiell leasing förekommer bl. a. beteckningen *direkt och indirekt leasing*. Benämningarna indikerar de skillnader som föreligger mellan avtal som ingås direkt mellan en upplåtare och en leasetagare av ett leasingobjekt och avtalskonstruktioner där tre eller flera parter är inblandade. Vid indirekt leasing brukar man skilja på *leverantörsleasing* (säljleasing) och *kundleasing*. Leverantörsleasing innebär att det är leverantören som initierar leasingaffären. Detta kan ske genom att leverantören tecknar avtalet med leasetagaren och därefter överlåter detta till ett samarbetande finansbolag. Alternativt kan finansbolaget självt efter leverantörens förmedling ingå leasingavtalet med leasetagaren. Vid kundorienterad leasing är det leasetagaren som tar initiativ till avtalet avseende investeringar som denne gjort eller planerar att göra.

Restvärdeleasing avser den situationen att avtalstiden inte motsvarar leasingobjektets ekonomiska livslängd. Detta påverkar givetvis de leasingavgifter som leasetagaren har att betala. När avtalstiden löper ut återstår ett icke avskrivet restvärde som finansbolaget skall ha betalt för i en eller annan form. Detta kan ske på olika sätt, t. ex. genom att tredje man köper objektet eller att restvärdet beaktas när det gäller att fastställa leasingavgiften i samband med ett nytt leasingavtal med leasetagaren.

Sale and lease-back innebär att en anläggningstillgång säljs till ett finansbolag som därefter upplåter rätten till objektet till den tidigare ägaren genom ett leasingavtal, vanligen med option för denne att återköpa egendomen. Transaktionen svarar närmast mot en säkerhetsöverlåtelse och vid lösöre följs lösöreköpslagen. Vid visst slag av sale and lease-back av fast egendom används numera ofta benämningen fastighetsrenting (jfr nedan).

I *investorleasing* är finansbolaget mellanhand mellan en eller flera finans-

iärer och leasetagaren. Finansiärerna tillskjuter erforderligt kapital mot att de blir ägare till leasingobjektet eller erhåller annan säkerhet i detta. Metoden kan förekomma i syfte *att* förränta ledigt kapital, *att* tillföra finansieringen ett kapital för vilket finansiärerna ej kräver samma avkastning som finansbolaget, *att* finansiera mycket stora projekt *samt att* möjliggöra för lönsamma företag att utöka sitt avskrivningsunderlag, vilket ger skattemässiga fördelar.

Ovanstående leasingformer är hänförliga till finansiell leasing. Som redan nämnts skiljer sig *operationell leasing* från finansiell leasing på det sättet att avtalstiden är kort och understiger hyresobjektets ekonomiska livslängd. Avtalet kan i regel sägas upp när som helst. Till skillnad från vad som är fallet vid finansiell leasing svarar uthyraren vid operationell leasing för uthyrningsobjektets kvalitet, fel eller brist etc. Leasegivaren är underhållsskyldig med avseende på objektet och detta kan också bytas ut efter en viss angiven tidsperiod. En följd härav är att hyran "per tidsenhet" blir högre än leasingavgiften vid finansiell leasing. Leasegivaren har i regel god kunskap om produkten, reparationsmöjligheter m.m. Leasetagare vid operationell leasing kan vara såväl företag som privatpersoner.

Fastighetsleasing

Leasing av fastigheter/byggnader kan ske i två former, nämligen som *byggnadsleasing* eller som *fastighetsleasing*. Byggnadsleasing omfattar endast leasing av byggnader på ofri grund (lös egendom) och är av förhållandevis liten betydelse. Från denna finansieringsform bortses i fortsättningen.

Finansiell leasing av fast egendom förekom inte i Sverige förrän mot slutet av 1970-talet. En av anledningarna härtill är att den rättsliga giltigheten av fastighetsleasingavtal har ifrågasatts. Vid leasing av lös egendom fastställs i regel redan vid leasingavtalets ingående att leasetagaren har rätt, men ej skyldighet, att köpa leasingobjektet vid hyrestidens utgång till ett ofta i förväg bestämt pris (option). En sådan option anses emellertid inte sakrättsligt bindande om den utställs i samband med leasing av fastighet. Optionen betraktas som en utfästelse att sälja och sådana utfästelser är inte bindande när det gäller fast egendom (NJA 1971:516 och 1974:314). Inte heller har skadeståndsskyldighet ansetts inträda om en sådan utfästelse inte uppfylls.

För finansbolagens vidkommande skulle det med nuvarande lagstiftning ställa sig ekonomiskt ofördelaktigt att inneha fastigheter av detta slag som anläggningstillgång, vilket är fallet i fråga om leasingobjekt. Härtill bör läggas att banklagstiftningen hittills ansetts lägga hinder i vägen för bankägda finansbolag att äga fast egendom.

Under de senaste tio åren har emellertid en särskild form av fastighetsleasing, ofta benämnd *fastighetsrenting*, utvecklats i Sverige. Denna form introducerades år 1978 av SPP i egenskap av fastighetsägare. Tekniskt består fastighetsrenting av tre moment:

1. Ett köpavtal varigenom rentingbolaget köper en fastighet – t. ex. en industrifastighet eller ett kraftverk – av säljaren. Rentingbolaget erhåller lagfart på fastigheten.
2. Ett hyresavtal enligt vilket hyresmannen hyr fastigheten av rentingbolaget. Hyresavtalet avser oftast s. k. kallhyra, innebärande att hyrestagaren svarar för fastighetens underhåll och drift. Hyran beräknas med utgångspunkt i det krav på förräntning av köpeskillingen som rentingbolaget har. I hyran ingår i vissa fall också en avskrivningsdel.
3. En utfästelse av rentingbolaget att sälja tillbaka fastigheten till hyresmannen. Eftersom återköpsavtalet inte är formellt bindande grundas återköpsrätten i praktiken på ett gentlemens agreement mellan parterna. Hyresperiod och utköpspris bestäms i hyreskontraktet. Hyrestiden understiger som regel inte tio år. Återköpspriset motsvarar ofta rentingbolagets inköpspris med avdrag för erhållna avskrivningar. Värdestegringen tillfaller därmed den presumtive köparen.

Fastighetsleasing kan också ske på det sättet att fastigheten säljs till ett av rentingbolaget för ändamålet speciellt bildat dotterföretag, t. ex. ett handelsbolag. Hyresavtalet träffas då med dotterföretaget och "optionen" gäller inte fastigheten utan andelarna eller aktierna i dotterföretaget. Återköpsavtalet blir därigenom formellt bindande.

Rentingbolagen ägnar sig också åt nyproduktion av fastigheter. En rentingaffär som avser en sådan fastighet skiljer sig från den tekniska beskrivningen ovan endast på det sättet att det första momentet inte finns med i avtalskonstruktionen.

Beskrivningen ovan av fastighetsrenting avser verksamheten i dess renodlade form. Det skall emellertid framhållas att rentingavtalen oftast skräddarsys efter kundens behov och därför företer stora variationer bl. a. när det gäller ansvaret för fastighetens förvaltning och optionernas konstruktion.

Det kan tilläggas att fastighetsrenting av rentingbolagen själva inte ses som en leasingtransaktion utan som fastighetsköp i kombination med fastighetsförvaltning med möjlighet för hyresgästen att köpa egendomen efter viss tid.

Under de senaste åren har flera företag bildats för att bedriva fastighetsrenting. Som ägare eller intressenter i dessa bolag återfinns stora företag som SPP och andra försäkringsbolag, banker och byggnadsföretag. Även på leasetagarsidan återfinns så gott som enbart större företag eller kommuner.

Som ovan nämnts har leasingutredningen (Dir 1988:15) fått i uppdrag att kartlägga fastighetsrentingmarknaden i Sverige.

För att ge en bild av fastighetsrentingbolagens ägar- och kapitalförhållanden lämnas i det följande en kortfattad beskrivning av fem utav de nu verksamma bolagen; FastighetsRenting AB, Nordisk Renting AB, Skandinavisk Fastighetsrenting AB, Svensk Fastighetsleasing AB samt Granit & Beton Fastighetsrenting AB.

FastighetsRenting AB

Bolaget bildades år 1984 och ägs av AB Finans Vendor (21 %), L E Lundbergföretagen AB (19 %), Reinholds Fastighets- och Byggnads AB (18 %), AMF (drygt 8 %), SPP (drygt 8 %) och Rapp Fastighetsförvaltning AB (drygt 8 %). På återstående aktier (drygt 16 %) har S-E-Banken en option. För dessa aktier utövar AB Finans Vendor rösträtten.

Vid utgången av år 1987 uppgick bolagets aktiekapital till 40 milj. kr. Kapitalbasen, dvs. eget kapital och vad därmed får likställas enligt 2 kap. 9 § BRL, uppgick till ca 153 milj. kr. Två nyemissioner på sammanlagt 64 milj. kr. var beslutade men ännu inte inbetalade. Vidare hade beslut fattats om ett förlagslån på 50 milj. kr. När inbetalning skett kommer kapitalbasen att uppgå till 267 milj. kr. Bolagets balansomslutning var 4 400 milj. kr.

I sin rentingverksamhet vänder sig bolaget till företag och kommuner. Fastigheterna utgörs både av industri- och kontorsfastigheter.

Den totala upplåningen för verksamheten uppgick vid utgången av år 1987 till drygt 4 ,1 miljarder kr., varav merparten av finanseringen sker genom utgivande av företagscertifikat.

Nordisk Renting AB

Bolaget, som startade sin nuvarande verksamhet hösten 1986, ägs av SIAB AB (25 %), WASA Livförsäkring, Ömsesidigt (10 %), Montagu & Co (10 %) Custodia AB (22,5 %), AB Curt Enström (7,5 %) och PKfonder (25 %)

Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 36 milj. kr. och den totala kapitalbasen till 72 milj. kr. En nyemission på 12 milj. kr. och ett förlagslån på 12 milj. kr. hade beslutats men ej inbetalats. Balansomslutningen var 800 milj. kr.

Av bolagets leasingverksamhet hänförde sig värdemässigt 75 % till kontorsfastigheter och återstoden till lager- och industrilokaler.

Refinansieringen sker till största delen rullande på tre månader och motsvaras av räntebasen i respektive hyresavtal.

Skandinavisk Fastighetsrenting AB (Skandrenting)

Bolaget bildades våren 1987 och ägs till lika delar av BPA AB, Arcona Fastighetsutveckling AB, Utvecklings AB Robustus och Sparfinans SPA-FIN AB. De två sistnämnda bolagen ägs direkt eller indirekt av Fjärde AP-fonden, Folksam, SPP och Sparbankernas Förvaltnings AB. Vid 1987 års utgång hade delägarna tillförsäkrat Skandrenting en kapitalbas på 140 milj. kr., varav 40 milj. kr. hade inbetalats som aktiekapital.

Bolagets verksamhet skall avse kontors- och industrifastigheter. Fördelningen mellan dessa typer av fastigheter skall på längre sikt vara 50/50. Samtliga hittills förvärvade fastigheter (ca 100 milj. kr.) är emellertid taxerade som industrifastigheter.

Refinansieringen av verksamheten sker på penningsmarknaden genom ett företagscertifikatprogram. Förändringar i refinansieringskostnaden får

genomslag på de rentingavtal som belöper på fastigheterna.

Förvaltningen sker antingen via avtal med kunden eller av förvaltningsföretag som anlitas av bolaget. Även i de fall kunden själv ansvarar för förvaltningen utövar bolaget tillsyn och kontroll av denna.

Svensk Fastighetsleasing AB (SFL)

Bolaget, som startade sin nuvarande verksamhet våren 1987, ägs till lika delar av Trygg-Hansa, Sveriges Investeringsbank AB, Fastighetsaktiebolaget Hufvudstaden, Fabege AB och Skanska AB.

Vid utgången av år 1987 uppgick bolagets aktiekapital till 100 milj. kr. och den totala kapitalbasen till 125 milj. kr. Balansomslutningen uppgick till 676 milj. kr.

Bolagets verksamhet avser industri- och kontorsfastigheter med en ungefärlig ytmässig fördelning 60/40.

Refinansieringen sker via ett företagscertifikatprogram på högst 500 milj. kr. samt direkt mot reverser.

SFL:s rentingavtgal innehåller olika grader av åtaganden utöver det rena finansieringsåtagandet.

Granit & Beton Fastighetsrenting AB

Bolaget, som har sitt ursprung i byggentreprenadföretaget Granit & Beton AB, påbörjade sin fastighetsrentingverksamhet den 4 januari 1988. Från nämnda tidpunkt utgörs ägarkretsen av JCC, AB Probo, Svenska Kredit AB och Riksbyggen AB.

Bolagets eget kapital uppgår till drygt 67 milj. kr. Genom ett konsortialavtal har ägarna förbundit sig att öka detta till 135 milj. kr. fr. o. m. slutet av år 1988.

Granit & Beton har endast en rentingaffär som är helt genomförd, varför balansomslutningen är lika med det egna kapitalet. Bolaget räknar med att rentingverksamheten i framtiden skall till 1/3 avse kommunala anläggningar, till 1/3 kontorsbyggnader och 1/3 industrianläggningar. Mer än 50 % av verksamheten kommer att avse nyproduktion.

Upplåningen för verksamheten avses ske dels genom ägarna, dels direkt på kapitalmarknaden.

I sina rentingavtal friskriver bolaget sig från såväl underhållsfrågor som ansvarighetsfrågor gällande fastigheten.

Factoring

Factoring förekommer i tre olika former; fakturabelåning, fakturaköp och fakturagarantier. Factoringformerna innefattar i huvudsak en eller flera av huvudfunktionerna finansiering, kreditriskberäkning och administrativ service. Ofta ingår även cashmanagement-hantering. Reskontraservicen, som ingår i den adminstrativa servicen, kombineras då med utbetalningsservice till vilken kan knytas en kredit. Därigenom kan de kassarabatter eller tillgodoräntor som leverantören erbjuder utnyttjas och betalningsförseningar kan undvikas. Krediten möjliggör betalning även om säljarens egen

likviditet för tillfället är dålig. Till nämnda tjänster kommer en rådgivande funktion om hur factoringsamarbetet skall läggas upp. Häri kan även ingå rådgivning om hur säljarens totala finansiella situation bör lösas.

Finansieringsfunktionen innebär att det säljande företaget mot säkerhet i sina fakturor erhåller en kredit av finansbolaget – factorn – inom ramen för en limit. Krediten uppgår vid fakturabelåning till 70-80 % och vid fakturaköp till 80-90 % av de överlåtna fakturornas värde. Resterande del utgör dels ersättning till factorn dels säkerhet för reklamationsrisker. När köparen betalat sker en avräkning mellan factorn och säljaren. Kreditlimiten får inte överskridas även om belåningsunderlaget skulle medge detta.

Kreditrisktäckning innebär att factorn övertar kreditrisken och kostnaden för indrivning av säljarens fakturor genom att factorn betalar säljaren senast en viss tid efter förfallotiden även om köparen inte har betalat. Förutom att överta kreditrisken lämnar factorn vanligen också en finansiering på det sätt som beskrivits under finansieringsfunktionen ovan.

Administrativ service kan bl. a. bestå av reskontrabokföring, likvidhantering med likviditetsrapporter, statistiktjänster såsom försäljningstatistik, solvenskontroll av kunderna, betalningspåminnelser och annan kravverksamhet samt utbetalningsservice. En effektiv administrativ service förutsätter en hög grad av datorisering.

Av de olika formerna av factoring är *fakturabelåning* den vanligaste formen i Sverige. Till säkerhet för den kredit factorn lämnar pantförskriver säljaren samtliga sina fakturor. Alla dessa granskas och bedöms av factorn för avgörande av om den enskilda fordringen är belåningsbar eller inte. Tvist, kvittningsrätt, lång förfallotid och insolvens hos betalaren är exempel på omständigheter som medför att fordringens belåningsvärde minskar.

Fakturaköp och *fakturagaranti* fungerar i huvudsak på samma sätt som fakturabelåning med den redan nämnda skillnaden att factorn övertar kreditrisken. Fakturaköp kombineras ofta med finansiering. Fakturagaranti är ett fakturaköp utan förskottslikvid och således utan någon finansieringsfunktion. Säljaren erhåller här inte betalning av factorn förrän köparen betalat eller inom viss tid, t. ex. tre månader, efter den för fakturan gällande sista betalningsdagen.

Fakturaköp och fakturagaranti har sin största betydelse vid exportaffärer då det kan vara svårt för ett företag att bedöma risken för kundförluster. Vid *exportfactoring* kompletteras den administrativa servicen med att factorn övertar kreditrisken för exportfordringen och vid behov dessutom lämnar exportören kredit. Tekniskt sett sker en samverkan mellan ett finansbolag i exportlandet (exportfact orn) och ett finansbolag i importlandet (importfactorn). Att importfactorn förklarar sig beredd att överta kreditrisken är därvid en förutsättning för att affären skall komma till stånd.

Övriga finanstjänster

Som framgått har finansbolagssektorn vuxit mycket snabbt och varit präglad av stor kreativitet. Branschen har hela tiden fått nya inslag. Även om

factoring, avbetalningskrediter och kontokortskrediter fortfarande är viktiga inslag i bolagens verksamhet, har en mängd andra tillkommande aktiviteter fått allt större betydelse.

Som ofta nämnts är finansbolagen en heterogen grupp av företag. Många finansbolag är specialiserade på en eller några få finanstjänster. De arbetar ofta inom olika nischer och har därför skilda uppfattningar om den adekvata beteckningen på ett affärsområde. Därtill kommer den skillnad som före den 1 juli 1987 förelåg mellan bankägda och icke bankägda finansbolags möjligheter att ge direktkrediter. Att beskriva finansbolagens finanstjänster i en särskild förteckning är därför en vansklig uppgift. Finansbolagen har ett mycket nära samarbete med kunden och finanstjänsterna är som nämnts föremål för snabba förändringar och nya tjänster tillkommer fortlöpande. Den förteckning som nedan följer omfattar därför endast olika huvudformer av tjänster och gör inte anspråk på att vara fullständig. Den kan ändå sägas ge en god bild av den verksamhet som idag drivs av de olika bolagen.

FINANSTJÄNSTER

1.	Finanstjänster till företag
*	Garantigivning
1.1	Investeringskrediter
*	Finansiell leasing av produktionsutrustning
*	Avbetalning
*	Reverslån
1.2	Finanstjänster för rörelsen
1.2.1	Factoring
*	Fakturabelåning
–	Finansiering
–	Reskontraservice
–	Rådgivning
*	Fakturaköp
–	Med eller utan finansiering
–	Kreditrisktäckning
–	Reskontraservice
–	Rådgivning
*	Export- och importfactoring
–	Med eller utan finansiering
–	Kreditrisktäckning
–	Reskontraservice och övrig administration
–	Rådgivning
*	Betalningsmottagning
–	Reskontraservice och övrig administration
*	Fakturering

1.2.2 Confirming
* Mot säkerhet
* Utan säkerhet
* Betalningsbekräftelse utan finansiering

1.2.3 Lagerfinansiering

1.2.4 Kort utlåning

1.3 Säljstödande finanstjänster
* Kredit för finansiering (belåning, köp, diskontering) av olika handelsfordringar ingångna mellan säljföretag och kund, t. ex. avbetalningskontrakt, reverser, hyreskontrakt (kontrakt betr finansiell leasing, operationell leasing och rental).I huvudsak är indelningen här densamma som under 1.2.1 ovan.
* Kontokrediter
– Finansiering samt reskontraservice och övrig administration
– Övertagande av kreditrisk
– Belåning samt reskontraservice
– Reskontraservice och övrig administration
– Viss postorderförsäljning
* Betalkort
– Fakturering
– Reskontraservice och övrig administration
– Marknadsföring (i större omfattning än vid andra finanstjänster)
– Viss postorderförsäljning
* Lunchkupongverksamhet

1.4 Fastigheter
* Finansiell leasing av byggnader på annans mark
* Finansiell leasing av fast egendom (tv endast genom delägda bolag)
* Lån mot pantbrev eller annan säkerhet
* Överbryggningskrediter
* Reskontraservice med eller utan belåning av hyresfordringar samt övrig administration

1.5 Corporate Finance
* Börsintroduktion
* Rådgivning och finansiell medverkan direkt eller indirekt till företag i samband med aktieemissioner och genom penning- och kapitalmarknadsinstrument samt riskkapital
* Fusioner
* Take-overs
* Förmedling av krediter
* Finansiell planering
* Generationsskiftesplanering
* Skatteplanering

*	Företagsanalys
*	Företagsvärdering
*	Köp och prissättning av företag eller delar därav
*	Projektfinansiering
1.6	Utlandet
*	Förmedling av finanstjänster enligt ovan till partners i internationella samarbetskedjor
*	Hänvisning av finanstjänster enligt ovan till utländska dotterbolag eller intressebolag
2.	Finanstjänster till privatpersoner
2.1	Kontokort
*	Kontokrediter (se ovan under 1.3)
*	Betalkort (se ovan under 1.3)
*	Räkningsservice
*	Redovisning av gjorda köp
2.2	Fastighetslån till villor och fritidshus
2.3	Bostadsrättslån
2.4	Belåning av värdepapper samt förvaltning
2.4	Reverslån
2.6	Försäkringsrådgivning
3.	Diverse
*	Viss handel med penning- och kapitalmarknadsinstrument
*	Inkassoverksamhet
*	Fastighetsmäkleri
*	Äga och förvalta fastigheter

Upplåningen

Finansbolagens upplåning sker till två tredjedelar från allmänheten och till en tredjedel från finaninstitut. Viss upplåning från utlandet förekommer också. Som tidigare framgått är finansbolagen för sin upplåning hänvisade till att utge finansbolagsreverser, marknadsbevis, finansväxlar och genom att utnyttja checkräkningskredit hos bank.

8.1.5 En beskrivning av fem finansbolag

I syfte att ge en tydligare bild av finansbolagens verksamheter, lämnas i det följande en kortfattad beskrivning av fem finansbolag, varav två bankägda och tre icke bankägda: Svenska Finans AB, FinansSkandic AB, Independent Finans AB, Saab-Scania Finans AB och AB Probo Koncernen.

Svenska Finans AB

Bolaget ägs till 95 % av Svenska Handelsbanken och till 5 % av Stiftelsen Oktogonen. Vid utgången av år 1987 uppgick bolagets aktiekapital till 155

milj. kr. och kapitalbasen till 428 milj. kr. Balansomslutningen uppgick till 8 308 milj. kr.

Svenska Finans lånar upp medel för sin verksamhet mot marknadsbevis eller reverser.

Utlåningen uppgick vid utgången av år 1987 till 6 896 milj. kr., varav 781 milj. kr. avsåg utlåning till finansinstitut, 5 242 milj. kr. utlåning till allmänheten och 873 milj. kr. leasingobjekt. Av utlåningen till allmänheten utgjorde 2 900 milj. kr. hushållskrediter; dels direktutlåning dels annan konsumentfinansiering.

Bolagets verksamheter på företagsmarknaden utgörs av leasing, avbetalningsfinansiering, fakturabelåning, lagerfinansiering och confirming. På privatmarknaden är det fråga om säljstödfinansiering genom avbetalning, kontokrediter, reverser och hyrköp. Även inkassoverksamhet förekommer. Bolaget är också verksamt på utlandsmarknaden med bl. a. export- och importservice.

FinansSkandic AB

FinansSkandic är ett helägt dotterbolag till S-E-Banken. Bolagets aktiekapital uppgick vid utgången av år 1987 till 150 milj. kr. och kapitalbasen till 428 milj. kr. Bolagets balansomslutning uppgick till 9 milj. kr.

Bolagets upplåning för verksamheten sker genom utfärdande av marknadsbevis, varav ca 50 % emitteras via S-E-Bankens penning- och kapitalmarknadsavdelningar.

Verksamheten bedrivs, förutom i moderbolaget, i ett flertal svenska och utländska dotterbolag. Moderbolagets verksamhet är emellertid den dominerande i koncernen. Denna verksamhet är uppdelad i fyra affärsområden; kontokort, säljstödjande finansiering, investeringsfinansiering och rörelsefinansiering. Verksamheterna inom affärsområdena kontokort och säljstödjande finansiering vänder sig i huvudsak till privatmarknaden och erbjuder förutom kontokortsfinansiering även lån och avbetalningskrediter via detaljhandeln eller direkt till privatpersoner. Inom affärsområdena investeringsfinansiering och rörelsefinansiering erbjuds olika finansieringstjänster till företagsmarknaden, t. ex. leasing, fakturabelåning och företagskonto.

Vid utgången av år 1987 uppgick bolagets utestående krediter och leasingobjekt till 10 455 milj. kr. Av de utestående krediterna utgjordes 3 770 milj. kr. av hushållskrediter.

Independent Finans AB

Bolaget ägs av Mobilia AB (57,6 %), Barkman AB (23,2 %), Trygg-Hansa (3,6 %) och privatpersoner (2,3 %).

Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 111 milj. kr. Bolagets kapitalbas uppgick till 622 milj. kr. Balansomslutningen var drygt 11 177 milj. kr.

Independent Finans är ett exempel på ett finansbolag med ett brett

sortiment av finansiella specialtjänster. Produktprogrammet innefattar näringslivskrediter, hushållskrediter, privatekonomisk rådgivning, värdepapperskrediter, penning- och kapitalmarknadshandel, data- och utbildningstjänster samt internationell verksamhet. Verksamheterna är fördelade på ett antal dotterbolag. De större är Independent Leasing AB, Independent Corporate Finance AB, Independent Credit AB, Independent Software AB, Independent Management Training AB, Finans AB Cartos och Finax Finans AB.

Upplåningen för verksamheten sker genom en för koncernen gemensam finansavdelning (internbank), som inrättades år 1987. Refinansieringskällor är av bolaget utfärdade marknadsbevis, mäklade reverslån, egna reserver och dagslån.

Utlåningen uppgick vid utgången av år 1987 till 11 300 milj. kr. varav 5 400 milj. kr. avsåg näringslivskrediter, 3 400 milj. kr. värdepapper, 400 milj. kr. boendekrediter och 2 100 milj. kr. övriga personkrediter.

Saab-Scania Finans AB

Bolaget ägs till 40 % av Saab-Scania, till 30 % av Förvaltnings AB Providentia och till 30 % av AB Investor.

Vid utgången av år 1987 uppgick aktiekapitalet till 40 milj. kr. och kapitalbasen till drygt 87 milj. kr. Balansomslutningen var 444 milj. kr.

Bolagets verksamhetsinriktning är refinansiering av avbetalningskontrakt och leasingavtal avseende lastvagnar och bussar för Saab-Scanias återförsäljare i Sverige. Vid utgången av år 1987 uppgick de utestående kontrakten och leasingavtalen till drygt 436 milj. kr.

Upplåning för verksamheten sker hos Saab-Scania mot reverser samt genom placering av finansväxlar på penningmarknaden.

AB Probo koncernen

Bolaget ägs till 100 % av AB Catena. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 176 milj. kr. och kapitalbasen till 679 milj. kr. Balansomslutningen var 9 217 milj. kr.

Probo riktar sig med sina tjänster och produkter dels till privatpersoner med affärsområdet fond- och kapitalförvaltning, dels till medelstora och stora företag med affärsområdena finansförvaltning, företagsfinansiering och leasing. Hushållskreditgivning förekommer inte. Vid utgången av år 1987 uppgick utlåningen till 8 657 milj. kr. Av beloppet avsåg 8 279 milj. kr. reverskreditgivning, 231 milj. kr. leasing, 18 milj. kr. avbetalningsfinansiering och 129 milj. kr. värdepapper.

Bolaget lånar upp medel för sin verksamhet mot enkla skuldebrev samt med användande av på marknaden förekommande instrument. Bolaget har inte något marknadsbevisprogram med bank eller annan part. Inte heller förekommer finansiering av någon omfattning genom moderbolaget.

8.2 Mellanshandsinstituten

8.2.1 Direktiven m.m.

De s. k. mellanhandsinstituten har en stor betydelse på svensk kreditmarknad. Under år 1986 lånade mellanhandsinstituten ut dubbelt så mycket som bankerna och svarade för största delen av den stora volymökningen på kreditmarknaden. Beteckningen mellanhandsinstitut anger att dessa instituts huvudsakliga funktion är att förmedla krediter från andra kreditinstitut – framför allt från de kapitalplacerande instituten – till den slutlige låntagaren. Härigenom utjämnas de trögheter som uppstår till följd av olika uppfattning beträffande likviditetskrav och värdering av risk hos de kapitalplacerade instituten contra den slutlige låntagaren. Detta är visserligen en funktion hos samtliga kreditinstitut men den blir särskilt påfallande hos mellanhandsinstituten eftersom de kapitalplacerande instituten ställer höga krav på säkerhet i placeringarna. Mellanhandsinstituten har antingen formen av kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut.

Kreditaktiebolagen behandlas uttryckligen i kommitténs direktiv. Enligt direktiven bör kommittén

1. undersöka i vad mån det är förenligt med kreditaktiebolagens uppgift som förmedlare av långfristiga krediter, om bolagen i större utsträckning börjar uppträda på penningmarknaden,
2. pröva frågan om koncession för kreditaktiebolagen,
3. pröva om det bör specificeras vilka ändamål kreditaktiebolagen bör tjäna.

I direktiven sägs inte något uttryckligt om hypoteksinstituten. Kommittén har emellertid funnit att det är nära nog omöjligt att föra en diskussion om kreditmarknadens strukturfrågor utan att alls beröra dessa institut. Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och stadshypoteksföreningarna (Stadshypotek), Sveriges allmänna hypoteksbank och landshypoteksföreningarna (Landshypotek) samt Svenska skeppshypotekskassan hade vid utgången av år 1987 tillsammans 205,7 miljarder kr. (184 miljarder kr., 20 miljarder kr. respektive 1,7 miljarder kr.) i utestående lån och är således mycket betydande i ekonomiska termer. Det förefaller bl. a. mot bakgrund härav svårt att avgöra strukturfrågorna utan att överväga vilken ställning hypoteksinstituten skall ha i framtiden.

Därtill kommer att styrelsen för Stadshypotekskassan i skrivelser den 11 juni 1986, den 5 februari och den 18 februari 1987 gjort framställningar till regeringen om ändringar i stadshypotekslagen (1968:576) innebärande

1. att grundfondsbeloppet ökas till 17,5 miljarder kr.,
2. att formerna för sådan ökning ändras så att regeringen inom vissa ramar kan fastställa beloppet,
3. att kravet på fullständig överensstämmelse mellan villkoren för kassans upplåning och utlåningen till föreningarna slopas och att kassan själv får

fastställa räntesatsen och återbetalningsvillkoren för lån som lämnas till föreningarna,
4. att kassan får möjlighet att göra medel som inte utlånas till föreningarna räntebärande genom placering på betryggande sätt,
5. att kravet på att kassans likvida placeringar enligt 11 § inte får ha större volym än de egna fondmedlen slopas,
6. att reglerna för kassans och föreningarnas vinstdisposition och egna fonder förändras, bl. a. så att beskattade och obeskattade medel inte blandas i en och samma fond och att kassan och föreningarna själva får bedöma hur stora avsättningar som utöver minimikravet skall göras till fonderna,
7. att beskrivningen av belåningsändamålen tar sin utgångspunkt i att det är bebyggelse av visst slag som skall belånas utan hänsyn till den fastighetsrättliga karaktären och att rätten att finansiera lokaler för allmänna ändamål inte behöver vara knuten till förekomsten av ett statligt lån samt
8. att statshypoteksförening får möjlighet att lämna lån mot säkerhet i andel i bostadsförening och aktie i bostadsaktiebolag där en utan begränsning i tiden upplåten nyttjanderätt till en lägenhet är oskiljaktigt förenad med andelen eller aktien.

Vidare har styrelsen för hypoteksbanken i skrivelse den 11 februari 1986 gjort framställning till regeringen om ändringar i landshypotekslagen (1970:65) innebärande

1. att banken får möjlighet att lämna lån till Lantbrukskredit AB,
2. att banken får möjlighet att avsätta medel till en kapitalfond och inräkna denna fond i den kapitalgrundande basen,
3. att banken får möjlighet att låna upp medel för kortfristig utlåning samt
4. att föreningarna får möjlighet att godta annan säkerhet än panträtt i fast egendom för att kunna ge lån till arrendatorer.

Framställningarna låg till grund för proposition 1986/87:145. I propositionen anförde chefen för finansdepartementet bl. a.:

> Åt kreditmarknadskommittén (Dir 1983:38) har givits uppdrag att utreda olika strukturfrågor på kreditmarknaden. En av uppgifterna är att se över vilka ändamål kreditaktiebolagen bör tjäna. Med hypoteksinstitutens betydande ställning på kreditmarknaden måste översynen komma att beröra även dessa. Översynen kan komma att leda till en förändring i grunden av de nuvarande verksamhetsförutsättningarna för mellanhandsinstituten. Såväl kreditaktiebolagslagen som hypotekslagstiftningen är i flera avseenden föråldrad och i behov av en genomgripande översyn. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att nu föreslå andra ändringar i hypotekslagstiftningen än sådana som framstår som nödvändiga med hänsyn till kreditmarknadens utveckling och sådana som jag bedömer inte direkt inverka på konkurrensförhållandena mellan instituten.

I propositionen föreslog departementschefen sålunda att stadshypotekskassans framställningar såvitt avser frågorna under 1, 3 och 8 ovan samt hypoteksbankens framställning såvitt avser frågorna under 3-4 ovan skulle

bifallas medan framställningarna i övrigt skulle lämnas utan åtgärd. Därutöver föreslog departementschefen att hypoteksbanken i likhet med stadshypotekskassan skulle få fastställa räntesatsen och återbetalningsvillkoren för lån som lämnas till förening samt att hypoteksbankens obligationsmonopol skulle avskaffas. Riksdagen antog propositionen och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1987.

8.2.2 Mellanhandsinstitutens karaktäristika

Mellanhandsinstituten har rent allmänt ansetts ha vissa särdrag; specialdestinerad utlåning, särskild kapitalanskaffning, särskilda samägandeformer och typisk företagsform.

Specialdestinerad utlåning

Varje institut har en specialisering i sin utlåning som för hypoteksinstitutens del framgår av lag och för kreditaktiebolagens del av bolagsordningarna. Förutom kapitalanskaffningssättet är det framför allt detta som har ansetts ge mellanhandsinstituten deras karaktär. Specialiseringen sker inte främst genom typen av kredit utan är närmast beroende av att varje institut har sina begränsade områden för kreditgivning. I enlighet med detta synsätt brukar instituten indelas i följande grupper

- Bostadsinstitut
- Näringslivsinstitut (innefattande jordbruks-, sjöfarts- och exportfinansieringsinstitut)
- Kommuninstitut

Kapitalanskaffningen

Det andra särdraget som har ansetts ge mellanhandsinstituten deras karaktär är kapitalanskaffningssättet. Upplåningen sker företrädesvis genom utgivande av obligationer och kapitalmarknadsreverser men även viss förlagsupplåning förekommer. Tidigare har upplåning främst skett hos AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna. I och med kapitalmarknadens tillväxt har emellertid upplåning utanför kredidtinstituten, från exempelvis företag och stiftelser, fått en allt större betydelse. Sedan mitten av 1970-talet har dessutom några av mellanhandsinstituten kunnat utnyttja de internationella kapitalmarknaderna för sin kapitalanskaffning. Under de senaste åren har upplåning i allt större utsträckning skett på den korta marknaden.

Ägandet

Flera av instituten samägs av staten och bankerna men även rent ägande av stat respektive banker förekommer. Kommunförbundet och Landstingsförbundet är tillsammans med bankerna ägare av kommuninstituten. Hypoteksinstituten är låntagarassociationer som drivs utan vinstsyfte. Bland de institut som bildades under 1960- och 1970-talen har samägande mellan

staten och bankerna blivit den vanligaste formen. Särskilt gäller detta näringslivsinstituten. Samägandeformen kan sägas tillfredsställa statens respektive kommunförbundens intresse av inflytande och ligger dessutom i linje med det faktum att utlåningen hos dessa institut oftast är ett komplement till bankernas eget tjänstesortiment. De banker som deltar i samägandet är affärsbankerna. Liksom på andra områden representeras sparbankerna och föreningsbankerna av Sparbankernas Bank resp. Föreningsbankernas Bank.

Typisk företagsform

Som inledningsvis nämnts har mellanhandsinstituten antingen formen av kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut. Vid utgången av år 1987 fanns 22 kreditaktiebolag och tre hypoteksinstitut på marknaden. Stadshypotekskassan är centralorganisation för stadshypoteksföreningarna och hypotekskassan är centralorganisation för landshypoteksföreningarna. Den tredje hypoteksinstitutionen är Svenska skeppshypotekskassan. Övriga mellanhandsinstitut tillhör gruppen kreditaktiebolag.

8.2.3 Lagregleringen av kreditaktiebolagen

Med kreditaktiebolag avses sådana aktiebolag som har till ändamål att driva lånerörelse och att genom utgivande av obligationer eller andra för den allmäna rörelsen avsedda förskrivningar upplåna för verksamheten erforderliga medel men i vars verksamhet bankrörelse inte ingår. Denna definition följer av 1 § KAL.

Historik

Den äldsta föregångaren till KAL anses vara lagen den 27 maj 1898 innefattande särskilda bestämmmelser om vissa aktiebolag, som driva lånerörelse. I lagen meddelades föreskrift om skyldighet för sådana aktiebolag – utom bankaktiebolag – att söka Kungl. Maj:ts stadfästelse av bolagsordningen. Eftersom bankaktiebolagen redan var underkastade sådan skyldighet, kom efter 1898 års lag alla aktiebolag med ändamål att driva lånerörelse att lyda under lagstiftning byggd på sanktionssystem. Det främsta skälet för införandet av skyldigheten att söka stadfästelse av bolagsordningen synes ha varit bolagens rätt att utge obligationer (jfr prop. 1946:109, bil. A s. 41). 1898 års lag ersattes av lagen den 22 juni 1911 om vissa aktiebolag, som driva lånerörelse. 1911 års lag var främst föranledd av att en ny aktiebolagslag antagits föregående år. Den fick emellertid sådan avfattning, att den blev tillämplig endast på aktiebolag som uteslutande hade till ändamål att idka fastighetsbelåning eller pantlånerörelse. Aktiebolag, som vid sidan av fastighetsbelåning eller pantlånerörelse drev annan rörelse, kom sålunda att falla utanför tillämpningsområdet för 1911 års lag. Eftersom denna ordning ansågs otillfredsställande, vidtogs genom lag den 4 april 1930 den ändringen, att ordet "uteslutande" utgick ur bestämningen av till-

ämpningsområdet. Samtidigt vidgades detta till att omfatta även aktiebolag som belånade tomträtter.

I förhållande till banklagen avgränsades tillämpningsområdet genom ett stadgande att bolagen hänfördes under lagen endast om bankrörelse inte ingick i deras verksamhet. Tillkomsten av lagen den 14 juni 1946 om hypoteksaktiebolag, vilken ersatte 1911 års lag, berodde till en del på att en ny aktiebolagslag antogs år 1944. Den nya aktiebolagslagen innehöll nämligen skärpta bestämmelser i åtskilliga avseenden, exempelvis i fråga om bildande av aktiebolag och fondering av vinstmedel. Härav föranleddes vissa ändringar i annan associationsrättslig lagstiftning, däribland den här ifrågavarande. Samtidigt hade emellertid även från andra utgångspunkter aktualiserats ändringar i 1911 års lag. I en av särskild utredningsman framlagd promemoria rörande behovet av statlig tillsyn över aktiebolag som har till ändamål att bedriva fastighetsbelåning och över därmed likartade bolag, föreslogs bestämmelser, enligt vilka sådana bolag skulle kunna ställas under tillsyn av bank- och fondinspektionen. Lagen om hypoteksaktiebolag, vilken inte avsåg pantlånebolagen men i övrigt hade samma tillämpningsområde som den äldre lagen, trädde i kraft den 1 juli 1946.

Tillämpningsområdet för lagen om hypoteksaktiebolag var bestämt så, att lagen gällde endast för aktiebolag som hade till ändamål att belåna fast egendom eller tomträtt men i vars verksamhet bankrörelse inte ingick. Pantlånebolagen, vilka som tidigare nämnts hänfördes under 1911 års lag, omfattades inte av hypoteksaktiebolagslagen. Numera faller de under lagen den 29 december 1949 om pantlånerörelse. Liksom banklagstiftningen syftade lagen om hypoteksaktiebolag till att bereda det allmänna viss kontroll över bolagens verksamhet. De flesta bolag som omfattades av lagen finansierade sin utlåningsverksamhet genom upptagande av obligations- och reverslån på den allmänna marknaden.

Som ett led i kanaliseringen av AP-fondens medel nybildades eller aktiverades i början av 1960-talet ett antal aktiebolag som i likhet med hypoteksaktiebolagen hade till syfte att ge långfristiga krediter och som anskaffade medel för utlåningen genom utgivande av obligationer eller liknande förskrivningar avsedda för den allmänna rörelsen. Till skillnad från hypoteksaktiebolagen hade dessa bolag enligt sin bolagsordning inte till ändamål att idka belåning av fast egendom eller tomträtt och de omfattades därför inte heller av hypoteksaktiebolagslagens regler. På framställning av bankinspektionen ersattes därför hypoteksaktiebolagslagen med KAL, avsedd att under vissa villkor gälla både hypoteksaktiebolagen och senare tillkomna aktiebolag som bedrev långfristig kreditgivning.

Tillämpningsområdet för KAL bestämdes sålunda annorlunda än för lagen om hypoteksaktiebolag. Departementschefen framhöll emellertid i propositionen (prop. 1963:43, s. 23) att någon allmän kontroll från samhällets sida – utöver den som äger rum på grund av aktiebolagslagen – dittills inte ansetts erforderlig vare sig beträffande bolag, som finansierar utlåningsverksamhet på annat sätt än genom lån från allmänheten, eller beträffande bolag, som för annat ändamål än utlåning upptar lån mot

obligationer eller andra för den allmänna marknaden avsedda förskrivningar. Departementschefen anförde vidare:

> Jag vill särskilt framhålla, att den föreslagna lagstiftningen om kreditaktiebolag blir tilämplig på ett aktiebolag endast under förutsättning att bolaget har till ändamål att driva sådan utlåningsrörelse och sådan upplåning som jag nyss angivit. Om ett aktiebolag, utan att detta framgår av bolagsordningen, faktiskt ägnar sig åt verksamhet av den i lagen beskrivna karaktären, blir lagen alltså inte tillämplig. Bolaget är då inte heller att betrakta som kreditaktiebolag. Detta är av betydelse i de sammanhang, där obligationer eller andra förskrivningar utfärdade av kreditaktiebolag kan komma att ges en särskild ställning, såsom nu är fallet beträffande hypoteksaktiebolagens obligationer och andra förskrivningar. I åtskilliga fall har nämligen särskilt värde ansetts kunna tillmätas dessa fordringsbevis på den grund att det utfärdande aktiebolaget stått under det allmännas tillsyn.

Departementschefen underströk vidare att, liksom dittills, lagstiftningens bolagsrättsliga bestämmelser avsåg föreskriva att förslag till bolagsordning för nytt aktiebolag skall godkännas av Kungl. Maj:t innan godkännande av förslaget ges enligt aktiebolagslagen. Genom stadfästelser av bolagsordningen har Kungl. Maj:t tillförsäkrat bolaget en rätt att låna upp medel mot obligationer ställda till innehavaren.

Gällande lag

KAL är en "ramlag" och innehåller utöver definitionen i 1 § endast bolagsrättsliga regler och regler om tillsyn. (Samtliga kreditaktiebolag utom Sveriges Investeringsbank AB står under bankinspektionens tillsyn.) Rörelsereglerna finns intagna i respektive kreditaktiebolags bolagsordning. I bolagsordningen anges den specialisering i utlåningsverksamheten som respektive kreditaktiebolag har. Verksamhetsinriktningen beskrivs för ett vart av bolagen i avsnitt 8.2.6.

Beträffande upp- och utlåningsverksamheterna gäller enligt bolagsordningarna i huvuddrag följande. Utlåning får endast ske mot betryggande säkerhet. Undantag görs dock för vissa säkra kredittagare, såsom staten, kommuner och banker. För flertalet kreditaktiebolag specificeras säkerheternas art beroende på verksamhetsinriktningen. För bostadsinstituten gäller således som huvudregel att säkerheten skall utgöras av panträtt i fast egendom eller tomträtt eller av säkerhet i bostadsrätt. För vissa fall godtas även borgen. När det gäller näringslivsinstituten tillkommer säkerhet i annan lös egendom.

För flertalet kreditaktiebolag innehåller bolagsordningen en matchningsbestämmelse, innebärande att bolagen som huvudregel är förhindrade att lämna lån för längre tid än som följer av bolagets upplåning.

Kreditaktiebolagen får upplåna medel för sin verksamhet genom att utge obligationer, reverser och förlagsbevis samt – för tillfälligt penningbehov – uppta kortfristig kredit. Bolagens upplåningsrätt är maximerad i förhållande till det egna kapitalet och garantifonden. (Med undantag för Sveriges

Investeringsbank AB har samtliga bolag rätt att bilda garantifond.) Bolagens egna kapital utgörs av aktiekapital, lagstadgade fonder och fastställd vinstbalans. Med eget kapital får, intill ett belopp motsvarande det egna kapitalet, likställas 40 % av reserveringar samt det nominella värdet av förlagsbevis, utställda av bolaget. För flertalet bostadsinstitut är upplåningsrätten maximerad till ett belopp som motsvarar 50 gånger det egna kapitalet och garantifonden. För näringslivsinstituten varierar multipeln mellan 3 och 40.

Beträffande aktie- och andelsförvärv gäller i huvuddrag att inte något annat kreditaktiebolag än Företagskapital AB och Sveriges Investeringsbank AB får göra sådana förvärv annat än då det är fråga om aktier i s. k. organisationsbolag, i bolag som förvaltar fast egendom eller tomträtt som förvärvats för att bereda kreditaktiebolaget lokaler m.m. för verksamheten eller aktieförvärv för att skydda fordran. De två nämnda bolagen får därutöver förvärva aktier och andelar som ett led i sin finansieringsverksamhet.

8.2.4 Lagregleringen av hypoteksinstituten

8.2.4.1 Landshypotek

Landshypoteksinstitutionen är en kooperativ kreditinrättning med huvudsaklig uppgift att tillgodose jordbrukets behov av långfristiga krediter till fast ränta. Institutionen, som tillkom år 1861, består av ett centralt organ – Sveriges allmänna hypoteksbank – och tio regionalt verksamma landshypoteksföreningar, vilka också är bankens formella ägare. Hypoteksbankens uppgift är att anskaffa medel och lämna lån till landshypoteksföreningarna. Dessa skall i sin tur lämna dels långfristiga lån till fast ränta mot säkerhet i jordegendom eller mot annan betryggande säkerhet, dels andra lån för jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsändamål för vilkas fulla betalning staten svarar (garantilån). De slutliga låntagarna blir automatiskt medlemmar i föreningarna. Bankens och föreningarnas verksamhet regleras av lagen (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar.

Historik

Redan år 1836 bildades den första landshypoteksföreningen, Skånska hypoteksföreningen. Under åren 1845-1851 tillkom successivt ytterligare sex hypoteksföreningar. Föreningarna, som var privata kreditanstalter utan några statliga garantier, konkurrerade inbördes när det gällde upplåningen. De saknade enhetliga bestämmelser och sköttes på varierande sätt. Behovet av centralisering av rörelsen växte sig allt starkare och år 1858 tillsattes en kommitté med uppgift att undersöka landets ekonomiska och finansiella ställning samt lägga fram förslag till sådana förändringar i penning- och kreditväsendet som kunde anses nödvändiga. Kommittén föreslog en förändrad organisation av hypoteksinrättningarna. Som en följd av kommit-

téns arbete utfärdades den 26 april 1861 dels en förordning angående en allmän hypoteksbank för riket, dels en förordning om hypoteksföreningars bildande och framtida verksamhet. I samband härmed bildades ytterligare tre hypoteksföreningar. Antalet föreningar var därmed tio och organisationen täckte hela landet.

Enligt 1861 års bankförordning inrättades hypoteksbanken för att anskaffa utlåningsmedel till hypoteksföreningarna. Hypoteksbankens styrelse skulle bestå av fem ledamöter, av vilka ordföranden skulle utses av Kungl. Maj:t, vice ordföranden av riksgäldsfullmäktige och de övriga av hypoteksföreningarna. Delägare i banken skulle vara föreningarna. Varje förening fick bestämma beloppet för sin delaktighet, dock minst en miljon riksdaler. På delaktighetsbeloppet skulle betalas ränta till banken. Som grundfond för hypoteksbanken skulle genom riksgäldskontoret överlämnas räntebärande statsobligationer till ett värde av åtta miljoner riksdaler. Hypoteksbanken fick monopol på upplåning genom utgivande av obligationer mot säkerhet i jordegendom på landet och ålades att tillse att tillräcklig säkerhet ställdes för upplåningen och bibehölls under hela lånetiden. Säkerhetshandlingarna skulle ställas under offentlig vård. Hypoteksföreningarna skulle svara för bankens förbindelser efter sin delaktighet. Vidare reglerades den ordning i vilken säkerheterna skulle kunna tas i anspråk.

Den sålunda skapade organisationen visade sig vara hållfast. De organisatoriska bestämmelserna gäller i stort sett oförändrade ännu i dag.

Under 1870-talet blev landshypoteksorganisationen den utan jämförelse största kreditgivaren till svenskt jordbruk. Mycket kritik riktades dock mot hypoteksbelåningen, bl. a. mot att det inte var möjligt att välja mellan olika låneformer samt avsaknaden av uppsägningsrätt. Kritiken ledde till utredningar i olika avseenden. I april 1889 tillsattes en kommitté som i november samma år framlade ett förslag som innebar en relativt omfattande reformering av hypoteksväsendet. Kommitténs förslag låg till grund för utfärdandet av 1890 års förordningar angående Sveriges allmänna hypoteksbank och hypoteksföreningarna, vilka ersatte 1861 års förordningar och kom att gälla ända till år 1955, dock med en lång rad förändringar: Hypoteksföreningarnas belåningsgräns, som alltsedan starten år 1861 varit 50 % av belåningsvärdet, höjdes successivt till 60 %. Grundfonden höjdes successivt och var år 1949 75 milj. kr. Vidare begränsades hypoteksbankens upplåning mot obligationer till ett belopp som motsvarade tio gånger grundfondens belopp. Hypoteksföreningarna fick också möjlighet att belåna växande skog.

Den 1 juli 1955 ersattes 1890 års förordningar med en förordning om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar. Genom 1955 års förordning fick hypoteksföreningarna rätt att belåna även egendom som var taxerad som annan fastighet och som var direkt anknuten till jordbruksfastighet. I övrigt innebar förordningen väsentligen en modernisering av 1890 års förordningar.

I proposition till 1970 års riksdag föreslogs att 1955 års förordning skulle ersättas av en lag om Sveriges allmänna hypoteksbank och om lands-

hypoteksföreningar. Till grund för lagförslaget låg dels en framställning från hypoteksbanken dels en promemoria från en år 1969 tillsatt utredning med uppdrag att se över stadshypoteks- och landshypoteksorganisationen. Den nya lagen, som antogs av riksdagen och som fortfarande gäller med vissa ändringar, trädde i kraft den 1 juli 1970. De viktigaste förändringarna var följande. Beträffande belåningsobjekten och värderingen slopades den tidigare låsningen till taxeringsnormerna. I stället skulle den faktiska användningen av objekten vara avgörande. Primärlånegränsen fastställdes till 75 % av belåningsvärdet. För fastigheter på vilka bedrevs trädgårds- och specialodlingar skulle gränsen dock vara 50 % av belåningsvärdet. Vidare avskaffades låntagarnas solidariska ansvar för föreningarnas förbindelser och hypoteksinstituten ställdes under tillsyn av bankinspektionen.

I juni 1979 tillsattes en kommitté med uppgift att se över jordbrukets kapitalförsörjning. På grundval av kommitténs betänkande vidtogs en rad ändringar i 1970 års lag. Ändringarna innebar dels att ett prioriteringssystem, som utgick från de för jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen mest angelägna lånebehoven skulle tillämpas vid landshypoteksföreningarnas kreditgivning, dels att hypoteksbanken för kreditgivning till främjande av jordbrukssektorns långsiktiga utveckling skulle kunna låna upp medel mot prioriterade obligationer, dels ock att hypoteksbankens obligationsmonopol skulle begränsas till obligationer avseende sådan kreditgiving. I samband med författningsändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1984, omtrycktes 1970 års lag i dess helhet.

Gällande lag

Som ovan nämnts är de organisatoriska bestämmelserna i stort sett oförändrade sedan hypoteksbanken bildades, år 1861. När det gäller styrelsen har denna utökats med en ledamot, verkställande direktören, som utses av de fem övriga ledamöterna.

Beträffande villkoren för upp- och utlåning gäller i huvuddrag följande. Hypoteksbanken anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer och andra skuldförbindelser. Sådan upplåning är begränsad till ett belopp som motsvarar tio gånger summan av bankens fonder, dvs. den statliga grundfonden, som vid utgången av år 1987 uppgick till 2 300 milj. kr., samt reservfonden som vid samma tidpunkt uppgick till 417 milj. kr. Utöver nu nämnd upplåning får banken ta upp lån mot säkerhet i form av panträtt i fastighet som ägs av banken. För tillfälligt behov får banken även ta upp lån på annat sätt. När det gäller utlåningen till landshypoteksföreningarna fastställer banken själv räntesats och återbetalningsvillkor. Banken har därvid att tillse att förfallotiden för lånen är förenlig med villkoren för bankens förbindelser, dvs. att matchning föreligger mellan bankens upp- och utlåningsverksamheter. Föreningarna, som inte har rätt att för sin lånerörelse låna upp medel hos annan än hypoteksbanken, är ansvariga för bankens förbindelser i förhållande till sin delaktighet i banken eller med andra ord i förhållande till obetalda kapitalbeloppet av föreningens lån från

banken. Uppsägning av lån får ske av förening tio år efter det att lånet utlämnats till föreningen. Banken kan medge att lån betalas tidigare om det kan ske med hänsyn till bankens förbindelser.

Med undantag för statliga garantilån får landshypoteksförening bevilja lån endast mot säkerhet i form av panträtt i fast egendom eller annan betryggande säkerhet. Lån får beviljas till högst 75 % av belåningsvärdet, vilket fastställs på grundval av särskild värdering. När det gäller villkoren i övrigt för lämnade lån, återbetalning av lån och uppsägningsrätt skall dessa vara desamma som för landshypoteksföreningarnas motsvarande lån hos hypoteksbanken.

8.2.4.2 Stadshypotek

Stadshypoteksinstitutionen består av ett centralt organ – Konungariket Sveriges stadshypotekskassa – och 20 regionala stadshypoteksföreningar. Institutionen tillkom år 1909 för att erbjuda långfristiga primärlån till fastigheter i "städer och stadsliknande samhällen". Stadshypotekskassan har till uppgift att ombesörja medelanskaffning till stadshypoteksföreningarna, vilka lämnar lån till den slutlige låntagaren för finansiering av i huvudsak bostäder och affärslokaler. Verksamheten regleras av lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar.

Historik

Stadshypoteksföreningarnas och stadshypotekskassans tillkomsthistoria och utveckling återspeglar de finansieringsproblem som måste lösas när Sveriges befolkning under 1800- och 1900-talen växte snabbt och i hastig takt flyttade till städer och tätorter. Tillväxten i städernas näringsliv var stark och industrin krävde nya fabriker men också bostäder åt de anställda. I mitten av 1800-talet, när tanken först aktualiserades att för stadsfastigheternas räkning skapa en motsvarighet till jordbrukets hypoteksföreningar, möttes denna strävan av betydande skepsis och motstånd. Det blev särskilt tydligt i samband med riksdagens beslut år 1860 att inrätta en central hypoteksbank med statsgaranti för landets hypoteksföreningar. Inom den kommitté som föreslog den nya organisationen hade en minoritet förgäves försökt få gehör för att den också skulle omfatta städernas fastigheter. Ett nytt försök i en motion till 1863 års riksdag att få staten att garantera en särskild för stadsfastigheter avsedd kassa, ägd av stadshypoteksföreningar, misslyckades också. Efter misslyckandena att engagera staten arbetade städernas fastighetsägare om sitt förslag från motionen år 1863 och fick det stadfäst av Kungl. Maj:t år 1865 såsom "reglemente för Allmänna hypotekskassan för Sveriges städer". De stadshypoteksföreningar som började bildas och som uppfyllde reglementets villkor blev delägare i den nya kassan.

Den egentliga låneverksamheten påbörjades år 1871. Den nya organisationen hade vissa framgångar under 1870-talet men bl. a. avsaknaden av en

verklig kapitalmarknad inom landet gjorde det svårt för föreningarna att erbjuda lån till konkurrenskraftiga villkor. Den totala låneomslutningen förblev ända in på 1900-talet liten. I de största städerna saknades dessutom stadshypoteksföreningar.

Vid 1908 års riksdag väcktes flera motioner med krav på utredning av fastighetsfinansieringens ordnande i städerna genom en förbättrad hypoteksorgansiation. En kommitté tillsattes som utarbetade förslag till hur låneverksamheten skulle organiseras. En proposition lades fram till 1909 års riksdag och samma år utfärdades en författning. Det är från detta år den "moderna" stadshypotekskassan räknar sin tillblivelse. Den nya stadshypoteksinstitutionen var delvis en kopia av landshypotekets organisation. Långivningen skulle ske genom stadshypoteksföreningarna, vars medlemmar utgjordes av låntagarna. En central kassa skulle anskaffa medel genom emission av obligationer. Staten bidrog med en garanti, en statlig grundfond, vilken utåt skulle ge organisationen finansiell styrka. Den grundläggande tanken med att staten bidrog vara att göra kassans obligationer "guldkantade" på de utländska kapitalmarknaderna, där de skulle likställas med statsobligationer och kunna säljas till låg ränta och med långa löptider. Under åren närmast före första världskriget började emellertid den svenska kapitalmarknaden att växa till. I och med att försäkringsbolag och pensionsfonder blev bättre organiserade och fick medel att placera, kunde hypoteksinstituten utvecklas snabbt på basis av inhemsk upplåning.

För att komma till rätta med den stora bristen på långfristiga sekundärkrediter som rådde (Stadshypotek fick endast lämna bottenlån inom 50-60 % av fastighetens värde) beslutade 1929 års riksdag att inrätta Svenska bostadskreditkassan. Den nya institutionen fick möjlighet att lämna krediter upp till 75 % av fastigheternas värde i tätorter. Institutionen fick organisatoriskt samma uppbyggnad som Stadshypotek. Efter andra världskriget integrerades de båda institutionernas verksamheter alltmer och år 1969 uppgick Svenska bostadskreditkassan i stadshypotekskassan, då också nu gällande lagreglering tillkom. Lagen omtrycktes genom lag 1983:578.

Gällande lag

Stadshypotekskassan förvaltas av en styrelse som består av tio ledamöter; verkställande direktören, två ledamöter utsedda av regeringen, varav en ledamot utses till ordförande, en ledamot utsedd av riksgäldskontoret och sex ledamöter som väljs av ombud för hypoteksföreningarna. För ledamöterna utses i samma ordning suppleanter.

Beträffande upp- och utlåningsverksamheten gäller i huvudsak följande. Kassan anskaffar medel för sin verksamhet genom lån mot obligationer eller genom annan upplåning. Sammanlagda beloppet av låneskulden får inte uppgå till mera än tio gånger summan av kassans fonder, dvs. den statliga grundfonden, reservfonden och kapitaltäckningsfonden. Vid utgången av år 1987 uppgick fonderna till 17 500 milj. kr. resp. 3 669 milj. kr. och 50 milj. kr. På motsvarande sätt som gäller för Landshypotek fastställer kassan

ränte- och återbetalningsvillkoren för lån som lämnas till föreningarna, varvid skall iakttas att det föreligger matchning mellan kassans upp- och utlåningsverksamhet.

Också när det gäller föreningarnas utlåningsverksamhet motsvarar reglerna för Stadshypotek i huvudsak dem som gäller för Landshypotek. Beträffande säkerheter för lån krävs dock enligt stadshypotekslagen alltid inteckningssäkerhet om det inte är fråga om fall där staten, kommuner, banker, riksgäldskontoret eller riksbanken svarar som låntagare eller på grund av borgen. För lån i form av byggnadskreditiv krävs därutöver annan betryggande säkerhet. Pantbrev i fast egendom skall lyda på minst det belopp till vilket lån beviljas och ligga inom 85 % av objektets uppskattningsvärde, vilket fastställs av den långivande föreningen på grundval av särskild värdering. Stadshypoteksförening har också möjlighet att lämna lån mot säkerhet i bostadsrätt och, sedan den 1 juli 1987, mot säkerhet i andel i bostadsförening och aktie i bostadsaktiebolag under förutsättning att en icke tidsbegränsad nyttjanderätt till en lägenhet är oskiljaktigt förenad med andelen eller aktien.

8.2.4.3 Skeppshypotek

Svenska skeppshypotekskassan inrättades år 1929 för att förbättra rederiernas möjligheter att anskaffa långfristiga krediter. Verksamheten regleras av lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

Historik

Skeppshypotekskassans tillkomst år 1929 bör ses mot bakgrund av att det då i Sverige pågick en intensiv sjöfartsdebatt.

Redan år 1898 hade regeringen tillsatt den s. k. Handels- och Sjöfartskommittén, som avgav sitt betänkande i slutet av år 1900. I betänkandet konstaterades att den svenska handelsflottan var i trängande behov av tonnageförnyelse och det föreslogs vissa stödåtgärder för att uppmuntra etablerandet av transocean linjetrafik. Det föreslogs också att en lånefond skulle inrättas för att underlätta rederiernas fartygsfinansiering. Denna fond gavs en blygsam omfattning eftersom kommittén konstaterade att den tidens sjöförsäkrings- och inteckningspraxis inte gav långivarna tillräckligt skydd. Kommerskollegium konstaterade samtidigt att kollegiet hade betänkligheter beträffande fackkunskap och yrkesskicklighet hos den tidens svenska redare.

År 1929 granskades Handels- och Sjöfartskommitténs betänkande på nytt och sjöfartsdebatten i press och riksdag utgick många gånger från de förändringar, som inträffat sedan sekelskiftet. Det kunde allmänt konstateras att de betänkligheter, som hystes vid sekelskiftet beträffande redarnas yrkesskicklighet och erfarenhet, inte kunde appliceras på förhållandena år 1929. Vidare hade då sjöförsäkringspraxis förändrats så att fullgott försäkringsskydd kunde erhållas och Sverige hade genom att underteckna

konventionen om sjöpanträtt och fartygshypotek möjliggjort en väsentlig förbättring av fartygsinteckningarnas ställning. Till bilden hör också att en teknisk förnyelse hade påbörjats inom svensk rederinäring under andra hälften av 1920-talet.

Den svenska sjöfartsdebatten handlade i stor utsträckning om det omedelbara behovet av ett speciellt finansieringsinstitut för rederinäringen. För att underlätta den svenska handelsflottans förnyelse och expansion, framfördes önskemål att inrätta en skeppshypoteksbank, som skulle ersätta den existerande rederilånefonden. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen att Svenska skeppshypotekskassan skulle inrättas och förordningen (1929:129) angående Svenska skeppshypotekskassan utfärdades den 6 juni 1929.

I förordningen stadgades inte någon begränsning av storleken på de fartyg som kunde belånas. Staten tillsköt en grundfond på 10 milj. kr. och upplåningsrätten bestämdes till tio gånger grundfondens storlek. I samband med att låneefterfrågan markant ökade i början av 1950-talet, höjdes grundfonden till 15 milj. kr. samtidigt som storleken på de fartyg som kunde belånas begränsades till 3 000 bruttoton. Denna gräns höjdes år 1963 till 7 000 bruttoton.

År 1964 inleddes förhandlingar mellan en statlig delegation och företrädare för rederinäringen om inrättande av ett nytt kreditinstitut. Vid slutet av året lämnade delegationen förslag till omorganisation av skeppshypotekskassan och inrättande av ett institut för sekundärkreditgivning. Delegationen föreslog att tonnagegränsen helt skulle slopas.

Sedan år 1953, då den övre gränsen på 3 000 bruttoton fastställdes för skeppshypotekskassan, hade det affärsbankägda Svensk fartygskredit lämnat lån mot säkerhet i fartyg över denna storleksklass. Svensk fartygskredit skulle nu avvecklas. Sekundärlånekassan avsågs också ersätta Statens sekundärlånefond för rederinäringen som förvaltades av riksgäldskontoret.

Skeppshypotekskassan omorganiserades och Skeppsfartens sekundärlånekassa bildades år 1965 i enlighet med delegationens förslag (prop. 1965:99).

Kassornas organisation behandlades av varvskreditutredningen i betänkandet SOU 1975:101 Fartygsfinansiering. Utredningen föreslog bl. a. att kassorna skulle avvecklas och att ett nytt skeppshypoteksinstitut "Svensk skeppskredit" skulle inrättas. Departementschefen förklarade emellertid att han – i avvaktan på en analys av de svenska rederiernas ekonomiska situation och utsikter – under de närmaste åren inte var beredd att ta ställning till förslaget utan ansåg att kassornas organisation tills vidare borde bibehållas. Vissa analyser rörande rederinäringen gjordes därefter (prop. 76/77:146).

Organisationen av kassorna behandlades också av kapitalmarknadsutredningen. I betänkandet SOU 1978:11 Kapitalmarknaden i svensk ekonomi, föreslog utredningen att kassornas verksamhet skulle sammanföras. Genom lagen (1980:1079) om Svenska skeppshypotekskassan uppgick Skeppsfartens sekundärlånekassa den 1 januari 1981 i Svenska skeppshypotekskassan på så sätt att sekundärlånekassan upplöstes utan likvidation och alla dess

tillgångar och skulder övertogs av skeppshypotekskassan.

Vid remissbehandlingen hade bankinspektionen i sitt yttrande erinrat om att inspektionen tidigare anfört att skeppshypotekskassan liksom andra kreditinstitut borde stå under inspektionens tillsyn. Departmentschefen ansåg emellertid inte detta nödvändigt, varvid han påpekade att kassans samtliga styrelseledamöter utses av regeringen.

Gällande lag

Skeppshypotekskassan förvaltas av en styrelse, bestående av sju ledamöter och lika många suppleanter. Ledamöterna och suppleanterna utses av regeringen för en tid av högst tre år. Regeringen utser också årligen två revisorer och suppleanter för dem.

Styrelsen prövar frågor om upptagande och beviljande av lån och om ställande av garanti samt beslutar om besiktning och värdering av fartyg.

Som garantifond för kassans förbindelser ställer staten garantiförbindelser på 167 milj. kr. till förfogande. Kassans behållna årsvinst avsätts till en reservfond som skall användas för att täcka förluster i rörelsen. Fonden uppgick vid utgången av år 1987 till 205 milj. kr. Som ytterligare säkerhet för kassans förbindelser föreligger ett visst kollektivt ansvar för låntagarna. Detta ansvar aktualiseras i händelse av likvidation sedan kassans egna medel tagits i anspråk.

Beträffande upp- och utlåningsverksamheten gäller i huvuddrag följande. Medel för verksamheten anskaffas genom obligationslån eller genom annan upplåning. Upplåningsrätten är maximerad till tio gånger sammanlagda beloppet av kassans garanti- och reservfonder.

Lån lämnas på bestämd tid, ej överstigande 15 år. Säkerhet för lån från kassan skall utgöras av panträtt i svenskt fartyg, som inte får vara äldre än 20 år, inom 70 % av fartygets värde, eller av tillgodohavande hos eller borgen av staten eller bank. Fr. o. m. år 1988 har skeppshypotekskassan möjlighet att belåna skepp som registrerats i utlandet och som ägarmässigt domineras av svenska intressen samt i vissa fall lämna lån mot säkerhet av pantbrev inom 80 % av skeppets uppskattningsvärde.

8.2.5 Den kreditpolitiska styrningen av mellanhandsinstituten

Kreditpolitiska medel har under åren tillämpats för att styra inriktning och omfattning på mellanhandsinstitutens låneverksamhet. Basen för styrningen är lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Enligt denna lag kan förordnande om emissionskontroll, räntereglering och – sedan den 1 juli 1987 – även kassakrav, tillämpas direkt på mellanhandsinstituten. Inte något av de nämnda medlen har dock hittills använts avseende dessa institut. Däremot har riksbanken genom rekommendationer och överenskommelser styrt mellanhandsinstituten, i synnerhet bostadsinstituten.

Andra kreditpolitiska medel kan dock användas för att påverka institu-

tens verksamhet. Mellanhandsinstitutens upplåningsmöjligheter kan påverkas genom förordnande om allmän eller särskild placeringsplikt för banker och försäkringsinstitut, vilka kan åläggas innehav eller köp av bl. a. bostadsinstitutens låneinstrument. Även likviditetskrav för banker kan utformas så att mellanhandsinstitutens upplåningsmöjligheter påverkas.

8.2.6 De olika instituten

8.2.6.1 Bostadsinstituten

Bostadsinstituten utgör den största gruppen mellanhandsinstitut och svarade år 1987 för omkring 75 % av institutens sammanlagda balansomslutning. Vid utgången av år 1987 var tolv bostadsinstitut verksamma på marknaden, nämligen Stadshypotek samt kreditaktiebolagen Sparbankernas inteckningsaktiebolag (SPINTAB), Sparbankernas fastighetsfinansieringsaktiebolag (SPAFI), Sparbankernas Bostadsfinasiering Aktiebolag BOFAB (BOFAB), Banco Fastighetsfinansiering AB (tidigare Tomträttskassan Aktiebolag), Svenska Intecknings Garanti Aktiebolaget Sigab (SIGAB), Göteborgs InteckningsGaranti Aktiebolag Gigab (GIGAB), Svensk Fastighetskredit Aktiebolag (SFK), PKkredit Aktiebolag, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) och Agro Kredit Aktiebolag.

Finansieringen av krediter till bostadssektorn har sedan länge intagit en särställning på kreditmarknaden, vilket bl. a. får ses mot bakgrund av det stora kreditbehovet inom denna sektor.

Bostadsinstitutens kreditverksamhet har fram till den 1 december 1986 delats upp i prioriterad och oprioriterad verksamhet. Den prioriterade verksamheten omfattade finansiering av nyproduktion av bostäder men också ombyggnad av bostäder samt ny- och ombyggnad av affärs- eller kontorsbyggnader under förutsättning att statligt lånestöd beviljats.

Den oprioriterade verksamheten omfattade finansiering av icke statsbelånad ombyggnad av bostäder, ny- och ombyggnad av affärs- och kontorsbyggnader samt överlåtelser av äldre fastigheter.

Tre av bostadsinstituten, SPINTAB, BOFAB och SBAB, ägnade sig huvudsakligen åt prioriterad kreditgivning. Stadshypotek och Stockholms Tomträttskassa (nuvarande Banco Fastighetsfinansiering AB) bedrev både prioriterad och oprioriterad kreditverksamhet. Övriga bostadsinstitut lämnade endast oprioriterade lån.

Med hänsyn till aktuella bostadsbyggnadsprogram fastställde riksbanken tidigare årliga ramar för bostadsinstitutens prioriterade obligationsupplåning. För att tillgodose dessa instituts behov av långfristigt kapital till bostadsfinansieringen styrde riksbanken bl. a. genom s. k. placeringsplikt AP-fondens och försäkringsbolagens placeringar i prioriterade obligationer. Överenskommelse träffades också mellan bankerna och delegationen för bostadsfinansiering (DFB) om bankernas placeringar i prioriterade obligationer. Genom att räntan på dessa låg under marknadsräntan var bostads-

institutens upplåningsmöjligheter helt avhängiga av riksbankens nämnda styrning. Placeringsplikten ändrades år 1984 från att ha avsett ett visst nettoinnehav av prioriterade obligationer till att avse ett visst bruttoförvärv direkt från det emitterande institutet. Kravet på bruttoförvärv innebar en frihet att efter förvärvet sälja obligationerna, vilket öppnade möjlighet till en andrahandsmarknad. Krav på bruttoförvärv gällde även för år 1985 och för januari – november år 1986. Riksbanken skapade också utrymme på kapitalmarknaden för de prioriterade lånebehoven genom att styra obligationskön. Riksbankens prövning avsåg såväl lånevillkoren som tidpunkten och turordningen för lånen. Någon emissinskontroll enligt den kreditpolitiska lagstiftningen var det dock inte fråga om utan snarare en informell prövning.

Mot bakgrund av bl. a. kreditmarknadens utveckling med avregleringar som lett till ett stort utbud på långfristigt kapital och av expansionen av den oprioriterade kreditverksamheten (se nedan), avskaffades placeringsplikten fr. o. m. den 1 december 1986. Bl. a. för att motverka att räntan på bostadsobligationer stiger kraftigt i förhållande till statens obligationer, fastställs varje vecka en högsta godtagbar utlåningsränta för statligt subventionerade bostadslån. Över den fastställda räntan utgår inte statligt räntebidrag.

Tidigare var den prioriterade upp- och utlåningen dominerande. Fram till halvårsskiftet 1980 gällde enligt riksbankens rekommendationer att de institut som bedrev prioriterad upp- och utlåning skulle använda 90 % av den prioriterade upplåningen för prioriterad utlåning medan återstående 10 % fick avse oprioriterade objekt. Kapitalmarknadsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 1978:11 förändringar i detta system. Enligt utredningen innebar kvoteringen en belastning för kreditpolitiken, eftersom den medförde att den volym bostadsobligationer som med stöd av överenskommelser och olika kreditpolitiska åtgärder måste fördelas bland kreditinstituten blev drygt 10 % större än som annars vore nödvändigt. Systemet innebar också att kreditpolitiska åtgärder sattes in för att främja långivning till oprioriterade ändamål. I prop. 1978/79:65, Den svenska kapitalmarknaden, delade departementschefen utredningens uppfattning att endast sådant byggande som är föremål för real planering skall få sin finansiering säkerställd genom prioritering på kreditmarknaden. Departmentschefen förordade därför att kvoteringssystemet skulle avskaffas och att bostadsinstituten i stället skulle emittera två obligationsserier; en avseende prioriterad och en avseende oprioriterad kreditgivning. Riksdagen beslutade i enlighet härmed och det nya systemet trädde i kraft den 1 juli 1980.

I syfte att sanera den grå reversmarknaden, som hade sin bakgrund i finansieringsbehov i samband med fastighetsöverlåtelser, vidtog riksbanken år 1980 åtgärder för att i ökad utsträckning och i mer välordnade former tillgodose efterfrågan på oprioriterade fastighetskrediter. Riktlinjer för den oprioriterade fastighetsfinansieringen fastställdes. Dessa innebar i huvuddrag följande.

Bostadsinstitutens utrymme för upplåning på den organiserade mark-

naden angavs genom en för varje institut fastställd basram. Instituten fick fylla basramen med förlagslån och reverser, placerade hos försäkringsinstitut och banker. Stadshypotek, SPINTAB och BOFAB fick även fylla sin respektive basram med obligationer. Utöver vad basramen angav fick instituten mot revers upplåna minst lika mycket på den icke organiserade marknaden. Den del av basramen som inte utnyttjades på den organiserade marknaden kunde utnyttjas till ett dubbelt belopp på den icke organiserade marknaden.

Detta gällde t.o.m. år 1983. För år 1984 gällde endast begränsningar för upplåningen på den organiserade marknaden medan begränsningen för upplåning på den icke organiserade marknaden togs bort. Detta medförde att den oprioriterade upplåningen expanderade kraftigt. Den tredubblades under år 1984 jämfört med de föregående åren. De vidtagna åtgärderna från år 1980 och framåt innebar särskilt för SIGAB, GIGAB och SFK – vilka fört en slumrande tillvaro alltsedan BOFAB i mitten av 1970-talet övertog den övervägande delen av deras prioriterade finansieringsverksamhet – en uppryckning.

Bostadsinstitutens utlåningsvolym har under åren styrts via upplåningssidan. Efter den kraftiga expansionen av den oprioriterade utlåningen år 1984 och i samband med en allmän åtstramning år 1985 infördes utlåningstak för banker, finansbolag och bostadsinstitut. Riksbanken utfärdade då en rekommendation för bostadsinstitutens oprioriterade utlåning, vilken innebar att utlåningen högst fick uppgå till 80 % av motsvarande utlåning föregående år.

I samband med utlåningstakens slopande i november 1985 släpptes bostadsinstitutens oprioriterade upplåning helt fri. För institutens upplåning skulle gälla de villkor som riksbanken i varje särskilt fall bestämde vid emissionstillfället. Då placeringsplikten avskaffades fr. o. m. den 1 december 1986 blev även upplåningsräntan för de tidigare prioriterade ändamålen bestämd av marknadsräntan.

Under våren 1987 tog några bostadsinstitut för första gången upp lån i utländsk valuta. Riksbanken lät då i särskild skrivelse meddela att sådan upplåning inte bör förekomma.

Bostadsinstitutens oprioriterade utlåning finansierades således tidigare dels med kapitalmarknadsreverser, dels med obligationslån. I samband med tillkomsten av en andrahandsmarknad för obligationer konstruerade Stadshypotek i slutet av år 1984 en ny obligationstyp (Caisse-obligationen) med en löptid av fem år och fast kupongränta. De övriga bostadsinstituten följde efter och den oprioriterade utlåningen finansieras i allt större utsträckning med sådana obligationer. Obligationerna emitteras med auktionsförfarande och har en garanterad andrahandsmarknad. Under de senare åren har bostadsinstituten också börjat utge certifikat för finansiering bl. a. av interimslångivning.

Under hösten 1985 uppgick bostadsinstitutens oprioriterade nettoutlåning till mellan 500 och 900 milj. kr. i månaden. Efter avregleringen i november 1985 steg den snabbt och uppgick under större delen av 1986 till

mer än fyra miljarder kr. varje månad. Den 30 juni 1986 uppgick den sammanlagda oprioriterade utlåningen till nära 90 miljarder kr. Sedan slutet av år 1986 har expansionen emellertid varit betydligt långsammare.

BOSTADSINSTITUTENS UPPLÅNING
fördelad på finansiärer. Ställningsuppgifter vid utgången av år 1987

Miljarder kr	Obligationer och förlagslån	Kapitalmarknads-reserver	Certifikat	Övrigt
Banker	83,8	2,2	x	x
AP-fonder	126,3	16,9	x	x
Försäkringsbolag	101,0	4,9	x	x
Finansbolag	2,7	0,6	x	x
Summa finansinstitut	313,8	24,6	x	x
Övrigt	64,0	22,0	x	x
Totalt	377,8	46,6	18,7	17,4

x = Går ej att fördela

BOSTADSINSTITUTENS UTLÅNING

	Stockförändring							Ställning		
Miljarder kr.	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
	25,0	20,0	26,9	38,7	39,2	76,3	48,4	306,4	392,8	431,2
varav prioriterad	19,5	13,6	19,1	17,8	24,9	–	–	243,3	–	–
oprioriterad	5,5	6,4	7,8	20,9	14,3	–	–	63,1	–	–

BOSTADSINSTITUTENS UTLÅNING 1987
Belopp i miljarder kronor

	Utestående lån totalt 31/12 1987	Förändring under året 1987
Stadshypotek	184,4	+ 20,1
Spintab, Spafi, Spabo	112,1	+ 12,4
BOFAB	44,9	− 10,2
Svensk Fastighetskredit	27,3	+ 6,1
Sigab	16,4	+ 2,5
Gigab	14,2	+ 6,7
Tomträttskassan (Banco)	12,9	+ 5,4
PKkredit	10,8	+ 3,2
Agro Kredit	8,5	+ 4,1
SBAB	20,5	+ 8,9
	452,0	+ 59,2

Anm. Under 1987 har Gigab, Tomträttskassan och Agro tagit över låneandelar från BOFAB. Resterande BOFAB-lån skall delas med ca 20 miljarder till SFK, 18 till Sigab och ytterligare 6 till Gigab.

Nedan följer en genomgång av de enskilda bostadsinstitutens upp- och utlåningsverksamheter. Samtliga belopp i tabellerna är angivna i milj. kr.

Stadshypotek

Som framgått under avsnitt 8.2.4.2 är organisationen uppbyggd så att stadshypotekskassan svarar för anskaffande av medel genom att sälja obligationer och kapitalmarknadsreverser medan utlåningen ombesörjs av stadshypoteksföreningarna. Stadshypotek är störst av samtliga bostadsinstitut om man ser till stocken utestående lån. Den dominerande ställningen hänger framför allt samman med att Stadshypotek har betydligt flera verksamhetsår bakom sig än flertalet övriga bostadsinstitut.

Upplåningen har tidigare främst skett hos AP-fonden, försäkringsbolagen och bankerna. Numera förekommer även en växande upplåning på öppna marknaden.

Upplåningen sker i huvudsak genom obligationslån. Under år 1985 upphörde reversupplåningen helt och ersattes med upplåning mot den i slutet av år 1984 introducerade Caisseobligationen. För byggnadskreditgivning förekommer också certifikatsupplåning i allt större utsträckning.

Under år 1986 började Stadshypotek lämna s. k. bygglån med löptid upp till 360 dagar. Lånen betalas ut i takt med byggets färdigställande och är ett alternativ till vanliga byggnadskreditiv.

Vid utgången av år 1987 uppgick kassans egna fonder till 3 719 milj. kr., varav 3 669 milj. kr. avsåg reservfonden och återstoden kapitaltäckningsfonden. Föreningarnas egna fonder (reservfonder och säkerhetsfonder) uppgick sammanlagt till 8 268 milj. kr.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	125 328	148 730	165 005
. reverslån	5 582	4 816	4 092
Kortfristig			
. certifikatsupplåning	400	4 000	9 320
. tillfällig upplåning	901	3 157	700
Total upplåning	132 211	160 703	179 117
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	15 300	23 594	20 089
. utestående kreditstock	134 055	164 287	184 376

SPINTABGRUPPEN

SpintabGruppen är sparbankernas gemensamma institut för främst långsiktig kreditgivning till bostads-, kommun- och lantbrukssektorn. I gruppen ingår Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (SPINTAB), Sparbankernas Fastighetsfinansierings AB (SPAFI), Sparbankernas Bostadsfinansierings

AB (SPABO), Kommunkredit AB och Sparbankernas Jordbrukskredit AB. Instituten samförvaltas av SPINTAB. Av instituten är de tre förstnämnda att hänföra till gruppen bostadsinstitut.

SPINTAB

SPINTAB bildades i sin nuvarande form år 1961 och är ett helägt dotterbolag till Sparbankernas Bank. SPINTAB har inte någon lokal organisation men en del av låneadministrationen får lokal förankring genom att sparbankerna svarar för den. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 255 milj. kr. och reservfonden till 51 milj. kr.

SPINTABs huvudsakliga uppgift är att lämna bottenlån genom avlyft av byggnadskrediter som lämnas av sparbankerna för finansiering av nya bostäder samt andra statligt belånade objekt. SPINTAB lämnar också direkta byggnadskrediter. Vid utgången av 1987 uppgick dessa till 1 522 milj. kr. fr. o. m. december 1986 betalar bolaget ut s. k. Spintab-interimslån, som är tillfälliga krediter i avvaktan på bindning till villkor som marknaden medger upp till räntebidragstaket.

Upplåningen sker i huvudsak genom obligationslån hos AP-fonden, försäkringsbolagen och sparbankerna. Obligationsupplåningen finansierar i huvudsak nyproduktion av bostäder medan upplåningen mot revers finansierar SPINTABs byggnadkreditverksamhet i avvaktan på bundna obligationsmedel och på att krediterna blir avlyftsfärdiga. Reverslånen erhålls från en vid krets långivare, bl. a. från företag och stiftelser.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	59 580	64 196	63 530
. reverslån	36	35	7 136
. förlagslån	25	20	16
. garantifondbevis	750	795	630
Kortfristig			
. reverslån	670	951	1 690
Total upplåning	61 061	65 997	73 002
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	6 560	6 179	6 516
. utestående kreditstock	59 946	65 460	71 122

SPAFI

SPAFI bildades år 1885 och är numera ett helägt dotterbolag till SPINTAB. Bolaget ombildades år 1980 till sin nuvarande form. Som ovan framgått förvaltas också bolaget av SPINTAB. Liksom beträffande SPINTAB får SPAFI lokal förankring genom sparbankerna. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 245 milj. kr. och reservfonden till 49 milj. kr.

SPAFI:s uppgift är att lämna långfristiga krediter avseende äldre bostadsfastigheter i samband med ägarbyten eller vid reparation och ombyggnad.

Bolaget belånar även kontors- och affärsfastigheter.

SPAFI har också till uppgift att låna upp medel till de i SpintabGruppen ingående kreditaktiebolagen.

Upplåningen sker genom obligationslån, mot reverser och garantifondsbevis såväl från kreditinstitut (AP-fonden, banker och försäkringsbolag) som från den öppna marknaden (företag, privatpersoner, fonder stiftelser m. fl.).

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	793	9 373	18 349
. reverslån	17 664	24 986	27 833
. förlagslån	312	200	200
. garantifondbevis		375	357
Kortfristig			
. reverslån	105	78	249
. certifikat		740	3 633
Total upplåning	18 874	35 734	50 625
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	4 389	14 627	5 075
. utestående kreditstock	17 962	32 005	36 107

SPABO

Från att ha varit ett finansbolag ombildades SPABO år 1985 till ett kreditaktiebolag. Bolaget är dotterbolag till Sparbankernas Bank och förvaltas som ovan framgått av SPINTAB. Också för SPABO sker den lokala förankringen genom sparbankerna. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 15 milj. kr. och reservfonden till 3 milj. kr.

SPABO har till uppgift att lämna långfristiga krediter till finansiering av bostadsrätter i samband med köp och försäljning samt ombildande av hyresrätt till bostadsrätt.

Upplåningen sker på öppna marknaden och i huvudsak mot revers. Obligationsupplåning förekommer inte.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. reverslån	844	1 829	2 299
. förlagslån	15	15	15
. garantifondsbevis	50	50	50
Total upplåning	909	1 894	2 364
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	292	1 067	664
. utestående kreditstock	952	1 948	2 510

Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag BOFAB (BOFAB)

BOFAB bildades år 1971 av dåvarande postbanken och Sveriges kreditbank. Redan år 1973 ombildades bolaget, då samtliga affärsbanker utom Sparbankernas Bank gick in som delägare. I slutet av år 1987 överlät PKbanken sina aktier till S-E-Banken, Handelsbanken, Götabanken och Wermlandsbanken. BOFAB har under år 1988 avvecklat verksamheten på så sätt att lånestocken delat mellan kvarvarande aktieägare men bolaget finns kvar som juridisk person.

Banco Fastighetsfinansiering AB

Bolaget grundades år 1909 med Stockholms stad som ägare. Bolagets firma var AB Stockhoms Tomträttskassa. Under år 1987 har ägarförhållandena ändrats och kassan ägs numera av Nordbanken (51 %), Skånska Banken (25 %) och Skaraborgsbanken (24 %). I samband härmed ändrades firman till Tomträttskassan AB. Sedan år 1988 heter företaget Banco Fastighetsfinansiering AB.

Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 75 milj. kr. och reservfonden till 17,7 milj. kr.

Bolagets uppgift var fram till år 1987 att lämna lån för finansiering av ändamål som Stockholms kommun fick tillgodose. Verksamheten var begränsad till Storstockholmsområdet. Numera har bolaget till huvudsaklig uppgift att utan någon geografisk begränsning lämna krediter till finansiering av bostads-, kontors- och affärsbyggnader samt bostadsrätter.

Upplåningen har skett genom obligations-, revers- och förlagslån på den öppna marknaden.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	2 548	4 192	5 314
. reverslån	1 997	1 481	3 674
. förlagslån	28	28	178
Kortfristig			
. reverslån	69	1 373	3 553
Total upplåning	4 642	7 074	12 719
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	1 258	1 745	1 973
. utestående kreditstock	5 121	7 431	12 887

Svenska Intecknings Garanti AB Sigab (SIGAB)

SIGAB bildades år 1869 och är sedan år 1955 ett dotterbolag till Svenska Handelsbanken. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 51 milj. kr. och reservfonden till 18 milj. kr.

SIGAB bedriver långfristig fastighetsbelåning för finansiering av småhus

och flerbostadshus samt kontors- och affärsfastigheter. Sedan år 1986 belånar bolaget även bostadsrätter. Upplåningen sker genom utgivande av obligationer och mot revers. Sedan SIGAB i februari 1985 började emittera löpande femåriga bostadsobligationer, har upplåning mot revers i stort sett upphört. Under år 1986 började SIGAB anskaffa medel genom utgivning av certifikat för finansiering av byggnadskreditgivning.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	6 048	10 124	12 173
. reverslån	3 804	3 293	2 858
. förlagslån	11	7	4
Kortfristig			
. certifikat		206	493
Total upplåning	9 863	13 630	15 528
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	1 162	4 432	2 786
. utestående kreditstock	10 298	14 136	16 414

Göteborgs Inteckningsgaranti AB Gigab (GIGAB)

GIGAB grundades år 1869 och ingår nu i GotaGruppen. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 22 milj. kr. och reservfonden till 7 milj. kr.

GIGAB har som huvudsaklig uppgift att ge långfristiga krediter till finansiering av bostads-, kontors- och affärsbyggnader samt bostadsrätter och jordbruksfastigheter.

Upplåningen sker huvudsakligen genom obligationslån på den öppna marknaden.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	2 440	5 002	6 815
. reverslån	2 387	1 844	5 163
. förlagslån	6	5	5
Kortfristig			
. certifikat	200	165	1 813
. tillfällig upplåning	75	340	–
Total upplåning	5 108	7 356	13 796
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	806	2 365	2 285
. utestående kreditstock	5 265	7 504	14 221

Svensk Fastighetskredit AB (SFK)

SFK bildades år 1961. Bolaget är ett helägt dotterbolag till Skandinaviska Enskilda Banken. Bolaget har samarbetsavtal med Bohusbanken och Östgöta Enskilda Bank. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 140 milj. kr. och reservfonden till 28 milj. kr.

SFK har som uppgift att lämna långfristiga krediter för finansiering av bostads-, kontors- och affärsfastigheter. Fr. o. m. år 1986 beviljar SFK också bostadsrättslån. SFK har två helägda – numera vilande – dotterbolag, Svensk bostadsrättsfinansiering och Svensk Villakredit. Siffrorna nedan avser koncernen.

Upplåningen sker huvudsakligen genom utgivande av obligationer men även reverslån och förlagslån förekommer.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	7 843	13 682	17 371
. reverslån	6 125	5 565	5 080
. förlagslån	25	18	15
Kortfristig			
. certifikat		962	2 950
Total upplåning	13 993	20 227	25 416
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	2 220	7 422	7 466
. utestående kreditstock	14 742	21 188	27 359

PKkredit AB

PKkredit bildades år 1978 och är ett helägt dotterbolag till PKbanken. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 70 milj. kr. och reservfonden till 200 milj. kr.

PKkredit har som uppgift att ge långfristiga krediter för finansiering av bostads-, kontors-, affärs- och jordbruksfastigheter samt bostadsrätter.

Upplåningen sker fr. o. m. april 1986 helt genom löpande emissioner av femåriga bostadsobligationer.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	1 044	5 230	8 398
. reverslån	2 292	2 419	2 070
Kortfristig			
. certifikat	–	–	90
Total upplåning	3 336	7 649	10 468
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	949	3 912	3 393
. utestående kreditstock	3 908	7 663	10 835

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB)

SBAB biladades i december 1984 och är helägt av staten. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 50 milj. kr. och reservfonden (värdereglerings-reserven) till 166 milj. kr.

SBAB har som uppgift att med hjälp av bostadsverkets organ tillhandahålla statliga lån för ny- eller ombyggnad av hus som innehåller bostadslägenheter och sådana lokaler för boendeservice som betjänar ett bostadsområde samt för förvärv av sådana hus i vissa fall.

Upplåningen sker främst genom obligationslån. Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnden handhar utlåningen. I prop. 1987/88:115 har emellertid föreslagits bl. a. att SBAB i fortsättningen självt skall handha utbetalning och avisering av SBAB-lån samt överta förvaltningen av de utestående lånestockarna.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	7 066	14 990	21 897
Kortfristig			
. obligationslån		36	39
Total upplåning	7 066	15 026	21 936
UTLÅNING			
Långfristig			
. nyutlåning	3 241	8 494	9 045
. utestående kreditstock	3 241	11 604	20 445

Agro Kredit AB

Agro Kredit bildades år 1981 och är ett helägt dotterbolag till Agro Finans AB som i sin tur ägs av Föreningsbankernas Bank. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 25 milj. kr. och reservfonden till 0,65 milj. kr. Bolaget förvaltas av Agro Finans AB.

Agro Kredits verksamhet är huvudsakligen inriktad på att lämna långfristiga krediter för finansiering av bostadsfastigheter men även av kontors- och affärsfastigheter samt bostadsrätter.

Bolagets upplåning har tidigare skett mot revers men sedan år 1985 även genom löpande obligationsemissioner. Obligationsupplåningen svarade vid utgången av år 1986 för drygt 60 % av den totala upplåningen.

Utlåningen hänförde sig tidigare främst till finansiering av ägarbyten och ombyggnationer i äldre fastigheter utan statlig kreditgivning, men sedan den prioriterade obligationsmarknaden upphört lämnar bolaget även lån till nya hus med statliga lån.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	449	2 723	4 588
. reverslån	1 595	1 229	991
. förlagslån	26	25	24
Kortfristig			
. obligationslån	1	1	1
. reverslån	139	341	223
. förlagslån	1	1	1
. certifikat	–	–	361
Total upplåning	2 211	4 320	6 189
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	524	2 472	1 911
. utestående kreditstock	2 196	4 408	8 470

8.2.6.2 Näringslivsinstituten

AP-fondens tillkomst och starka tillväxt från början av 1960-talet medförde att mellanhandsinstituten särskilt inom näringslivssektorn fick en ökad betydelse på den svenska kreditmarknaden. Flera av institutens bildande har ett direkt samband med AP-fondens tillkomst. Utlåningen från AP-fonden till företag, vilkas kapitalbehov är för litet för att obligationsemissioner skall komma ifråga, sker sålunda i stor utsträckning genom förmedling av dessa institut. Några av instituten ger lån för speciella ändamål, exempelvis för refinansiering av exportkrediter eller för toppfinansiering av investeringsobjekt. Även om AP-fonden varit den dominerande långivaren till instituten har under senare år institutens upplåning utanför AP-fonden ökat i omfattning.

Mellanhandsinstituten inom näringslivssektorn bedriver en omfattande verksamhet. Institutens sammanlagda utestående krediter år 1987 uppgick till drygt 80 miljarder kr. Verksamhetsområdena är i stor utsträckning olika för instituten.

Kapitalmarknadsutredningen tog i sitt huvudbetänkande Kapitalmarknaden i svensk ekonomi (SOU 1978:11) upp bl. a. näringslivsinstitutens verksamhet och funktion. Vad gäller institutens verksamhetsområden konstaterade utredningen att instituten tilldelats relativt specialiserade uppgifter och att därför konkurrens mellan instituten förekom endast i ringa omfattning. En konsekvent genomförd decentralisering av kreditbesluten på kapitalmarknaden förutsatte enligt utredningen, att institutens verksamhetsområden sammanföll så att instituten kunde konkurrera. Inrättandet av mellanhandsinstituten hade därför medfört att besluten decentraliserats från AP-fonden, men inte att låntagarna fått flera alternativ vid valet av finansiärer. Utredningen pekade särskilt på frånvaron av konkurrens mellan de institut, som förmedlade långfristiga krediter av konventionell natur, nämligen Industrikredit och Lantbrukskredit. Lantbrukskredits kreditgivning

föranledde kritik av utredningen. Det framhölls att institutet i betydande utsträckning gett lån till företag som bort vara i stånd att själva ta upp lån på obligationsmarknaden. Vidare framstod institutets specialisering på en enda bransch för utredningen som mindre funktionell.

Mot bakgrund av det sagda övervägde utredningen – för att skapa bättre förutsättningar för konkurrens – att föreslå inrättande av nya institut och att vidga Lantbrukskredits kreditgivning även till andra låntagarkategorier än dem som har anknytning till skogs- och jordbrukssektorn. Utredningen stannade emellertid för att endast förorda att instituten skulle sträva efter en minskad specialisering och att Lantbrukskredits verksamhetsområde skulle breddas på längre sikt.

I anledning av utredningens synpunkter anförde departementschefen i prop. 1978/79:165 följande.

> De särdrag som ger mellanhandsinstituten deras karaktär är framför allt kapitalanskaffningssättet och kreditgivningens natur. Till skillnad från bankerna skaffar instituten inte kapital genom inlåning. Den huvudsakliga kapitalkällan är i stället de övriga kreditinstituten och då framför allt AP-fonden. AP-fondens organisation förutsätter – bortsett från AP-fondens möjlighet att placera direkt i industriobligationer – att fondens kapitalutbud kanaliseras genom mellanhandsinstituten. Beteckningen mellanhandsinstitut har valts med hänsyn till den viktiga uppgift instituten sålunda har. Viss kritik har riktats mot denna beteckning men jag har inte funnit någon lämpligare. Mellanhandsinstitutens kreditgivning är huvudsakligen inriktad på att ge näringslivet – särskilt de företag som inte själva kan utnyttja obligationsmarknaden – långfristiga tidsbundna lån med fast ränta. Lånen har ofta karaktär av avlyft av bankkrediter. Bankernas kreditgivning är däremot, i varje fall formellt sett, av kortfristig natur. Enligt min mening saknas anledning att förändra mellanhandinstitutens allmänna karaktär och funktion. Jag kan inte dela utredningens uppfattning att mellanhandsinstituten bör öka sitt risktagande. Gränsen mot bankernas verksamhet bör upprätthållas även i framtiden. Detta hindrar dock inte att mellanhandsinstituten, såsom nu är fallet, även i viss utsträckning skall kunna uppträda på den mer kortfristiga kapitalmarknaden. Jag delar utredningens uppfattning att instituten såvitt möjligt bör ha ett brett verksamhetsområde. Av bl. a. effektivitetshänsyn är det angeläget att låntagarna även på denna del av kapitalmarknaden har möjligheter att få sina investeringsprojekt prövade av flera av varandra oberoende kreditbedömare. Emellertid har, som utredningen påpekat, specialisering visat sig ändamålsenlig i fråga om vissa former av långsiktig kreditgivning.

Som exempel på ändamålsenlig specialisering nämnde departementschefen exportkreditfinansieringen, fartygsfinansieringen och den långfristiga kreditgivningen till enskilda jordbrukare.

På marknaden fanns vid utgången av år 1987 tio verksamma näringslivsinstitut, nämligen Landshypotek och Svenska Skeppshypotekskassan samt kreditaktiebolagen Lantbrukskredit AB, Sparbankernas Jordbrukskreditaktiebolag, Agro Jordbrukskredit AB, AB Industrikredit, Företag-

skapital AB, Sveriges Investeringsbank AB, Svensk Exportkredit AB och Näringslivskredit AB.

I likhet med bostadssektorn har jordbrukets tillgång på kapital haft hög prioritet. Obligationer utgivna av hypoteksbanken har sålunda räknats som prioriterade placeringar. Hypoteksbankens obligationsemissioner styrdes t.o.m. år 1985 av årliga ramar som sattes av riksbanken.

Ramar för upplåning på den inhemska kapitalmarknaden sattes för andra företags- och kommunfinansierande institut efter informella kontakter med riksbanken. Av betalningsbalansskäl ställde riksbanken från år 1974 i ökande utsträckning krav på upplåning utomlands, som villkor för lån på den svenska marknaden i samband med utövandet av emissionkontrollen. I samband med avregleringen år 1985 har även dessa institut fått en friare ställning.

Det företagsfinansierande institutet Svensk Exportkredit AB (SEK) har varit hänvisat att finansiera sin verksamhet huvudsakligen genom upplåning på de utländska kapitalmarknaderna. Riksbanken har dock medgivit SEK att emittera förlagslån på den svenska marknaden i den utsträckning som erfordrades för kapitaltäckningskravet.

Nedan följer en genomgång av institutens upp- och utlåningsverksamheter.

Landshypotek

Som framgått under avsnitt 8.2.4.1 bildades landshypoteksorganisationen redan år 1861 och består av ett centralt organ, hypoteksbanken, och landshypoteksföreningar, vilka tillsammans äger hypoteksbanken. Vidare har framgått att hypoteksbankens uppgift är att genom långfristig upplåning anskaffa medel för utlåning till föreningarna, vilka i sin tur, var och en inom sitt geografiskt avgränsade område, lämnar långfristiga lån för jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsnäringsändamål. Hypoteksbanken har ett nära samarbete med Lantbrukskredit AB.

Vid utgången av år 1987 uppgick bankens egna fonder (reservfond) till 417 milj. kr. Föreningarnas reservfonder uppgick sammanlagt till 423 milj. kr. Hypoteksbankens upplåning har tidigare skett huvudsakligen genom obligationslån från kreditmarknadsinstitut. Sedan år 1984 sker upplåningen mot obligationer på öppna marknaden och, om än i obetydlig utsträckning, mot kapitalmarknadsreverser. Upplåning mot revers upphörde emellertid i början av år 1985 och ersattes av upplåning genom löpande emissioner av femåriga obligationer. De upplånade medlen fördelas bland hypoteksföreningarna efter ett visst kvotförhållande.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	15 856	17 822	17 691
. reverslån	1 100	1 002	1 039
Kortfristig			
. tillfällig upplåning	17,7	0,1	1
Total upplåning	16 973,7	18 824,1	18 731
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlånig	2 227	2 411	1 369
. utestående kreditstock (till föreningarna)	16 922	18 855	19 596

Lantbrukskredit AB

Bolaget fick sin nuvarande organisation år 1980, då Lantbruksnäringarnas Primärkredit AB och Lantbruksnäringarnas Sekundärkredit AB fusionerades. Dessa institut tillkom år 1964.

Aktiekapitalet i Lantbrukskredit AB uppgick vid utgången av år 1987 till 20 milj. kr. och reservfonden till 5,5 milj. kr. Aktierna ägs till 50 % av staten, 30 % av Lantbrukarnas Riksförbund, 10 % av Kooperativa Förbundet och 10 % av enskild handel och industri.

Administrationen av bolaget handhas av hypoteksbanken.

Bolaget har till huvudsaklig uppgift att ge långfristiga lån till finansiering av näringsföretag vilkas verksamhet avser förädling eller distribution av produkter från jordbruket, skogsbruket och binäringar.

Upplåningen har i huvudsak skett mot revers hos AP-fonden men även förlagslån förekommer.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. reverslån	2 386	2 171	1 867
. förlagslån	22	16	13
Kortfristig		7	–
Total upplåning	2 408	2 194	1 880
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	287	142	13
. utestående kreditstock	2 529	2 350	2 000

Sparbankernas Jordbrukskreditaktiebolag

Sparbankernas Jordbrukskreditaktiebolag bildades år 1954 och är ett helägt

dotterbolag till Sparbankernas Bank. Som ovan framgått förvaltas bolaget av SPINTAB. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 20 milj. kr. och reservfonden till 4 milj. kr.

Bolaget har till uppgift att lämna långfristiga krediter till finansiering av lantbruk samt förädlingsindustri med nära anknytning till lantbrukssektorn.

Upplåningen sker i huvudsak mot revers på den öppna marknaden.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	115	113	110
. reverslån	1 091	1 572	1 799
. garantifondbevis	25	25	25
Total upplåning	1 231	1 710	1 934
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	551	571	234
. utestående kreditstock	1 257	1 784	1 909

Agro Jordbrukskredit AB

Agro Jordbrukskredit AB började sin verksamhet i oktober 1985 och är ett helägt dotterbolag till Agro Finans AB. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 15 milj. kr. och reservfonden till 12 milj. kr. Bolaget förvaltas av Agro Finans.

Agro Jordbrukskredit AB har till uppgift att lämna långfristiga krediter till jordbruksnäringen. Krediterna ges som lån med bunden ränta och lång amorteringstid.

Upplåningen sker huvudsakligen mot revers.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. reverslån	270	788	808
. förlagslån	5	5	10
Kortfristig			
. reverslån		15	42
Total upplåning	275	808	860
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	205	609	207
. utestående kreditstock	205	814	1 021

AB Industrikredit

AB Industrikredit bildades år 1934 och ägs till hälften av staten och till hälften av affärsbankerna.

Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 80 milj. kr. och reservfonden till 16 milj. kr.

AB Industrikredit har till uppgift att ge långfristiga lån för finansiering av små och medelstora företag.

Upplåningen skedde tidigare mot revers- och förlagslån i huvudsak hos AP-fonden. Från våren 1986 har upplåningen nästan helt skett genom utgivande av obligationer och företagscertifikat.

Utlåningen sker i huvudsak mot pantbrev i fastigheter (icke bostadsfastigheter) och mot företagshypoteksbrev. Tidigare förekom främst utlåning till den renodlade industrin. På senare år har verksamheten även inriktats på handels- och servicenäringarna samt förvaltning av kommersiella fastigheter, främst industrifastigheter.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån		2 290	3 479
. reverslån	13 701	12 319	10 572
. förlagslån	381	342	319
Kortfristig			
. certifikat		525	638
Total upplåning	14 082	15 476	15 008
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	2 628	3 248	2 094
. utstående kreditstock	14 430	16 068	15 939

Företagskapital AB

Företagskapital AB inledde sin verksamhet år 1973. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 20 milj. kr. av vilket staten och affärsbankerna satsat vardera hälften. Reservfonden uppgick till 4 milj. kr.

Verksamheten bedrevs ursprungligen med hjälp av ledning och personal i Industrikredit AB. Sedan år 1978 har Företagskapital AB egen förvaltning.

Bolagets uppgift är att medverka vid finansiering av mindre och medelstora företag. Detta sker genom att institutet förvärvar minoritetsposter av aktier eller liknande rättigheter. Institutet kan även lämna krediter eller ikläda sig garantiförbindelser. Företagskapital AB är jämte Sveriges Investeringsbank AB det enda kreditaktiebolag som får förvärva aktier och andelar i finansieringssyfte.

Vid utgången av år 1986 uppgick bolagets totala engagemang inklusive aktier och konvertibla skuldebrev till 36,6 milj. kr. All finansiering är i princip av riskkapitaltyp. Bolagets engagemang omfattar också s. k. ven cap-satsningar i högteknologiska företag, s. k. högrisksatsningar.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. upplåning i SEK	6,0	–	
. uppl. i utl. valuta	1,5	1,4	1,1
Total upplåning	7,5	1,4	1,1
PLACERINGAR			
Långfristiga			
. aktier	13	12,4	15,2
. konvertibla lån	7,7	10,0	5,7
. övriga lån	8,6	10.0	7,1

Sveriges Investeringsbank AB

Som ett komplement till redan existerande institut bildades år 1967 Sveriges Investeringsbank AB, som är ett av staten helägt kreditaktiebolag (prop. 1967:56). Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 1 170 milj. kr. och reservfonden till 315 milj. kr.

Investeringsbankens huvudsakliga uppgift är att ge krediter och garantier till relativt stora och riskbetonade projekt inom näringslivet. Även exportfinansiering ingår sedan början av 1970-talet i bankens verksamhet. Under de senare åren har Investeringsbanken ökat sina engagemang i större och mer etablerade företag jämfört med tidigare, då banken företrädesvis gjorde risksatsningar i högteknologiska företag. Vid utgången av år 1987 var banken delägare i 27 företag och potentiell delägare i 6 bolag genom konvertibla lån.

Bankens förvärv av aktier och andelar uppgick år 1987 till 238 milj. kr. mot 26 milj. kr. år 1985. Bankens sammanlagda engagemang uppgick vid utgången av 1987 till 410 milj. kr.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. upplåning i SEK	2 881	2 999	2 470
. upplåning i utl valuta	1 329	1 105	403
Kortfristig			
. upplåning i SEK		747	1 353
. upplåning i utl valuta		905	1 779
Total upplåning	4 210	5 756	6 005
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	2 001	2 992	2 700
. utestående kreditstock	5 847	7 467	7 753

AB Svensk exportkredit (SEK)

SEK, som bildades år 1962, ägs till hälften av staten och till hälften av affärsbankerna. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 700 milj.

kr. och reservfonden till 52,5 milj. kr.

SEK är ett specialinstitut med uppgift att lämna exportkrediter. Krediterna uppgår till stora belopp och är relativt få till antalet.

Upplåningen inleddes år 1965 och begränsades t.o.m. år 1971 i huvudsak till reverslån i AP-fonden. Från år 1972 har även andra institutioner lämnat lån mot revers. Till följd av Sveriges betalningsbalansläge introducerades år 1975 nya finansieringsformer för SEK. Då inleddes en omfattande upplåning i utlandet.

SEK:s kreditgivning utgörs till större delen av refinansiering av svenka exportörers krediter till utländska köpare. När SEK bildades bedrevs verksamheten helt på kommersiella villkor. År 1977 tillsattes den s. k. exportkreditutredningen med uppgift att pröva om finansieringssystemet vid export kunde förbättras för att ge svenska företag ökade möjligheter att konkurrera på i huvudsak samma villkor som utländska företag i fråga om krediter vid export. Ett resultat av utredningens arbete var att SEK år 1978 fick i uppdrag att handha det svenska exportkreditstödet. I samband därmed delades SEK:s verksamhet upp i en marknadssektor (den ursprungliga verksamheten) och en statsstödd sektor. I slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet låg räntenivån för de statsstödda krediterna långt under nivån på marknadsräntorna, vilket fick till följd att den statsstödda sektorn drastiskt expanderade medan marknadssektorn praktiskt taget inte existerade. I takt med att räntorna för de statsstödda krediterna kommit i takt med marknadsräntorna har man kunnat expandera marknadssektorn medan statssektorn minskat.

Krediterna har ofta karaktären av avlyft av bankkrediter. Bland låntagarna dominerade tidigare varven. Sedan år 1986 minskar denna del snabbt och krediterna avser nu vanlig kapitalvaruexport.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. upplåning (marknads sektor)	3 151	8 186	11 915
. upplåning (statsstödd sektor)	25 602	23 120	21 527
. förlagslån (marknads sektor)	200	200	200
. förlagslån (statsstödd sektor)	600	506	371
Kortfristig			
. upplåning (markads sektor)	1 763	2 997	7 827
. upplåning (statsstödd sektor)	4 567	4 610	3 796
. förlagslån (marknads sektor)	–	–	–
. förlagslån (statsstödd sektor)	10	94	134
Total upplåning	35 893	39 713	45 770
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning			
. utestående kreditstock (marknadssektor)	4 093	7 847	12 513
. utestående kreditstock (statsstödd sektor)	28 838	25 161	20 938

Svenska skeppshypotekskassan

Som ovan framgått tillkom Svenska skeppshypotekskassan år 1929 för att förbättra rederiernas möjligheter att anskaffa långfristiga krediter. Som också framgått utgörs kassans eget kapital av en reservfond, som vid utgången av år 1987 uppgick till 202 milj. kr.

Kassans uppgift är att lämna lån, huvudsakligen av långfristig karaktär, till svenska rederiföretag eller lämna garanti för sådana lån. Fr.o.m år 1988 har kassan övertagit Lånenämndens för den mindre skeppsfarten utestående lån och Lånenämndens långivning har upphört.

Upplåningen sker främst genom utgivning av obligationer men även reversupplåning förekommer.

Upplåningen och utlåningen sker i princip på lika villkor vad avser löptid och räntesättning.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	1 396	1 082	880
. reverslån	96	507	459
Kortfristig			
. tillfällig upplåning	99	75	300
Total upplåning	1 591	1 664	1 639
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning		490	307
. utestående kreditstock	1 716	1 661	1 719

8.2.6.3 Kommuninstituten

Medan de större kommunerna till stor del själva ombesörjer sin långfristiga upplåning, saknar de mindre kommunerna möjligheter att låna upp medel på obligationsmarknaden. För långfristig kreditgivning till kommuner var vid utgången av år 1987 tre kommuninstitut verksamma; Kommunkredit AB, Kommunlåneinstitut AB och Föreningsbankens kommunfinansierings AB.

Efter att ha haft en relativt svag utlåningsökning fram till år 1982, expanderade kommuninstitutens utlåning kraftigt under åren 1983-1984 i samband med att instituten gavs vidgade ramar för upplåning på den organiserade marknaden. Utlåningen fortsatte att öka under år 1985. Sedan det året får kommuninstituten fritt upplåna medel på såväl den organiserade som icke organiserade marknaden.

Kommunkredit AB

Kommunkredit AB bildades år 1962 som ett helägt dotterbolag till Sparbankernas Bank. År 1963 vidgades ägarkretsen så att Svenska kommunför-

bundet förvärvade fyra procent och Landstingsförbundet två procent av aktierna. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av 1987 till 50 milj. kr.

Bolaget har till uppgift att lämna och förmedla oprioriterade lån till kommuner, kommunalförbund och andra kommunala samfälligheter samt – mot borgen av sådan samfällighet – till juridiska personer.

Som ovan sagts ingår Kommunkredit AB i SpintabGruppen och bolagets administration handhas av SPINTAB. Den lokala kontakten med låntagarna sköts i stor utsträckning av sparbankerna.

Upplåningen sker genom utgivning av obligationer och mot revers på öppna marknaden. Även viss förlagsupplåning förekommer.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån	1 917	1 729	1 623
. reverslån	4 003	5 895	5 731
. förlagslån	4	3	3
. utl. valuta	504	419	334
Kortfristig			
. reverslån		900	1 176
Total upplåning	6 428	8 946	7 244
UTLÅNINGEN			
. nyutlåning	1 864	3 597	1 558
. utestående kreditstock	5 73	7 285	7 305

Kommunlåneinstitutet AB

Kommunlåneinstitutet AB bildades år 1964. Aktiekapitalet uppgick vid utgången av år 1987 till 25 milj. kr. och reservfonden till 5 milj. kr. PKbanken äger sedan slutet av år 1987 aktierna till 100 %.

Bolaget är uppbyggt på i huvudsak samma sätt som Kommunkredit AB. De lokala kontakterna med låntagarna handhas till övervägande delen av ägarbanken.

Kommunlåneinstitutets huvudsakliga uppgift är att lämna krediter dels till kommuner och dels – mot kommunborgen – till juridiska personer.

Upplåningen sker främst genom obligationslån på den öppna marknaden. Även reversupplåning förekommer.

	1985-12-31	1986-12-31	1987-12-31
UPPLÅNINGEN			
Långfristig			
. obligationslån (SEK)	3 949	6 046	6 001
. reverslån (SEK)	690	627	598
. utl. valuta	375	303	342
Kortfristig			
. reverslån	267	1 021	467
Total upplåning	5 281	7 997	7 408
UTLÅNINGEN			
Långfristig			
. nyutlåning	1 642	2 796	101
. utestående kreditstock	5 042	7 357	6 972
Kortfristig			
. utestående kreditstock	263	561	441

Föreningsbankens kommunfinansierings AB

Bolaget ägs av Föreningsbankernas Bank och har ett aktiekapital på 20 milj. kr. Verksamheten startade hösten 1986. Under första året utlånades 15 milj. kr.

8.3 Överväganden och förslag[1]

8.3.1 Finansieringsverksamhet

Kännetecknande för alla de företag som nu beskrivits är att de ägnar sig åt någon form av finansieringsverksamhet. KML, som översiktligt beskrivits i kap. 6, kommer att definiera alla de olika verksamheter som skall omfattas av lagen. Finansieringsverksamheten kommer av naturliga skäl att vara den mest centrala. Kommittén avser att i detta avsnitt diskutera hur en ny finansieringsverksamhetsdefinition bör vara utformad.

8.3.1.1 Nu gällande definition

I finansieringsbolagskommitténs (FBK) betänkande "Finansieringsbolag" SOU 1977:97, bestämdes den föreslagna lagens tillämpningsområde på följande sätt:

[1]Det skall anmärkas att regeringen i prop. 1987/88:149 redan föreslagit att flera av kommitténs förslag i denna del skall genomföras med förtur, se avsnitt 8.1.3. Riksdagen har numera antagit propositionen och den nya finansbolagslagen trädde i kraft den 1 juli 1988.

Denna lag äger tillämpning på näringsverksamhet om verksamheten
1. helt eller huvudsakligen består i att lämna kredit eller att, i syfte att medverka till finansiering, förvärva fordringar eller upplåta egendom till nyttjande,
2. är av mera betydande omfattning eller bedrives av aktiebolag i vilket bank eller banks dotterbolag äger aktier.

Lagen är dock inte tillämplig på sådan verksamhet som
1. tillgodoser finansieringsbehov endast inom en mindre eller särskild grupp näringsidkare och för vilken medel ej anskaffas från allmänheten,
2. på grund av annan lag är föremål för bankinspektionens tillsyn eller med stöd av särskild föreskrift i sådan lag är befriad från inspektionens tillsyn, eller
3. avses i lagen (1949:722) om pantlånerörelse.

FBK föreslog alltså att en förutsättning för tillämpningen var att verksamheten *helt eller huvudsakligen* bestod i att lämna krediter eller av annan finansieringsverksamhet. När det gällde att bestämma om verksamheten var den huvudsakliga borde enligt FBK verksamhetens andel i företagets balansomslutning tillmätas avgörande betydelse. När utestående krediter, förvärvade fordringar och leasingobjekt utgjorde mer än 50 % av företagets totala tillgångar borde verksamheten betraktas som huvudsaklig för företaget och lagen således vara tillämplig. Man sade sig vara medveten om att besvärliga problem sannolikt kunde uppkomma med blandade företag, där kreditgivning var kombinerad med kreditförmedling, förvaltning av värdepapper eller fastigheter. FBK underströk att riksbanken och bankinspektionen noga borde följa utvecklingen. Om kreditgivning mellan företag fortsatte att växa eller en serie finansinstitut utanför lagens tillämpningsområde blev av betydelse fick enligt FBK ny ställning tas till den av kommittén valda avgränsningen.

Två av FBK:s experter framförde i ett särskilt yttrande kritik bl. a. mot begränsningen att kreditgivningsverksamheten skulle vara företagets huvudsakliga verksamhet. Detta möjliggjorde enligt experterna att omfattande finansieringsverksamhet kunde ställas utanför lagen genom att den kombinerades med annan verksamhet av ännu större omfattning. Det borde enligt yttrandet vara tillräckligt att finansieringsverksamheten utgjorde en väsentlig del av den totala verksamheten.

FBK diskuterade också frågan om varje finansieringsföretag, oberoende av dess storlek, skulle omfattas av en särskild lagstiftnings bestämmelser. Man fann därvid det väsentligt att göra en åtskillnad mellan bankägda och icke bankägda företag. Men hänsyn till det speciella koncernförhållande, som uppstår när en bank är ägare till ett finansieringsföretag fann FBK det vara lämpligt att varje finansieringsföretag, där bank – helt eller delvis – ingår som ägare, skulle omfattas av lagstiftningen. Om däremot den rörelse, som ett icke bankägt finansieringsföretag bedrev var obetydlig, tjänade det enligt FBK inte nämnvärt vare sig någon konkurrensneutralitet eller något kreditpolitiskt intresse att tvinga ett sådant företag in under lagstiftningen. Det skulle även bli betungande för tillsynsmyndigheten och inkräkta på mer väsentliga uppgifter att öva tillsyn över en mängd mycket små företag.

Eftersom nyttan av tillsynen måste bli begränsad, borde det enligt FBK undvikas att belasta tillsynsmyndigheten med denna uppgift.

Som en kompromiss mellan önskemålet att lagen borde omfatta alla finansieringsföretag och önskemålet att undvika en alltför omfattande regleringsapparat ville FBK föreslå att lagen skulle omfatta finansieringsföretag vars balansomslutning översteg 10 milj. kr. Företag med en mindre balansomslutning skulle således få fortsätta att bedriva finansieringsverksamhet oberoende av lagstiftningens bestämmelser. FBK ville dock samtidigt betona att denna storleksgräns inte fick användas på något stelt sätt. Möjligheter måste finnas både att låta lagen omfatta företag med en mindre balansomslutning och undanta företag med större omslutning. Det kunde nämligen inte uteslutas att vissa företag, just med hänsyn till en fixerad storleksgräns, skulle välja att splittra upp verksamheten i flera mindre delar. Tillsynsmyndigheten borde därför ha möjlighet att vid sin prövning av om ett företag föll inom lagens bestämmelser även beakta koncernförhållanden eller liknande. Mot denna bakgrund ville FBK inte föreslå att någon absolut storleksgräns skulle införas i lagtexten.

Under remissbehandlingen riktades viss kritik mot FBK:s avgränsning av tillämpningsområdet. Riksbanksfullmäktige befarade att besvärliga gränsfall kunde uppstå men tillstyrkte ändå kommitténs förslag. Bankinspektionen ansåg att det borde övervägas om inte begränsningen att finansieringsverksamheten skulle vara företagets hela eller huvudsakliga verksamhet borde utgå. Inspektionen ansåg att lagen skulle äga tillämpning när finansieringsverksamheten hade ett självständigt syfte vid sidan av företagets övriga verksamhet. I likhet med FBK ansåg inspektionen att finansieringsverksamhet av mindre betydande omfattning borde hållas utanför lagen. Som riktmärkte för gränsdragningen borde enligt inspektionen tas en balansomslutning på 25 milj. kr.

Finansieringsföretagens förening framförde samma kritik som de två experterna inom FBK. Föreningen befarade att den föreslagna bestämmelsen kunde leda till att företag, som vid sidan av annan huvudsaklig verksamhet ägnade sig åt kreditgivning, i stället för att kanalisera denna genom finansbolag valde att sköta den själva med den sämre effektivitet som detta enligt föreningen skulle innebära.

Kritik riktades också mot att tillämpningsområdet inte var tillräckligt tydligt avgränsat i förslaget. Några remissinstanser ansåg att tillämpningsområdet skulle bestämmas så att vissa verksamhetsgrenar eller branscher undantogs. Mot FBK:s beskrivning riktades också den anmärkningen att uppräkningen av verksamhetsformer inte var fullständig, vilket borde framgå av lagtexten.

Departementschefen menade i prop. 1978/79:170 att det var viktigt att lagens tillämpningsområde angavs så klart som möjligt. Han anförde vidare:

> Jag anser att kommitténs beskrivning i huvudsak lämpar sig som en definition av verksamheten. Denna bör betecknas som finansieringsverksamhet. I beskrivningen av finansieringsverksamhet bör i enlighet med kommitténs förslag anges att det är fråga om näringsverksamhet.

> Därav följer enligt bokföringslagen (1976:125) att företag som driver finansieringsverksamhet är bokföringsskyldigt. I likhet med finansieringsbolagskommittén anser jag att endast finansieringsverksamhet av betydande omfattning i princip skall falla inom det lagreglerade området. För detta talar bl. a. att en tillsyn av praktiska skäl inte med fullgod effektivitet kan ske över alla de företag som i mer eller mindre begränsad utsträckning ägnar sig åt extern finansiering.

Departementschefen delade FBK:s uppfattning att bankägda finansbolag oberoende av storlek skulle omfattas av lagen. I fråga om värdegränsen anförde han följande:

> Till skillnad från kommittén anser jag att en bestämd värdegräns bör finnas i lagen i fråga om andra än bankägda finansföretag. Detta är av betydelse inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. En värdegräns gör det möjligt för de berörda finansföretagen att själva bedöma när deras verksamhet är av sådan omfattning att den faller inom lagen. Med en sådan regel bör vidare ett mindre finansföretag, vars verksamhet storleksmässigt närmar sig den satta gränsen, ha bättre möjlighet än enligt kommitténs förslag att i tid anpassa sig till lagen. Kommittén diskuterar i motiven efter vilken måttstock det skall avgöras, om verksamheten har betydande omfattning. I likhet med kommittén anser jag att finansieringsverksamhetens balansomslutning kan användas för sådant ändamål. Med balansomslutning menar jag då värdet på tillgångarna i finansieringsverksamheten. Värdet bestäms med ledning av företagets balansräkning. För att undvika att tillfälliga förändringar i balansomslutningen avgör om lagen skall tillämpas på ett visst företag förordar jag att värdegränsen relateras till den genomsnittliga balansomslutningen för en längre tid, förslagsvis tre år. Om ett företag inte har drivit finansieringsverksamhet så länge, bör balansomslutningen för tiden när verksamheten har förekommit bli avgörande. – Bankinspektionen har föreslagit att balansomslutningen avseende finansieringsverksamheten skall uppgå till 25 milj. kr. för att verksamheten skall omfattas av lagen. De motiv, på vilka den av mig förordade lagstiftningen bygger, talar emellertid för att lagen skall omfatta sådan finansieringsverksamhet som av praktiska skäl kan ställas under tillsyn och inte av andra skäl bör undantas. Kommitténs förslag med riktmärket vid balansomslutningen 10 milj. kr. är enligt min mening väl avvägt. Jag förordar därför att en genomsnittlig balansomslutning för finansieringsverksamheten på minst 10 milj. kr. utgör en förutsättning för att lagen blir tillämplig i fråga om andra än bankägda finansföretag. Lagens tillämpningsområde bör i fråga om värdegränsen bestämmas så att ett enskilt företag inte genom organisatoriska åtgärder kan bestämma, om dess verksamhet skall ligga inom eller utom tillämpningsområdet. För att förhindra att organisatoriska förändringar får sådana effekter bör värderegeln kompletteras med en bestämmelse om att hänsyn skall tas till sammanlagda balansomslutningen av finansieringsverksamheten i företag mellan vilka det finns nära samband. Detta kan vara fallet i koncernförhållanden eller när företagen leds av samma eller i huvudsak samma personer eller om vinsten av företagens verksamhet helt eller till betydande del skall tillfalla samma eller i huvudsak samma personer.

Departementschefen diskuterade också frågan om finansbolag vid sidan av

finansieringsverksamheten också skulle kunna ägna sig åt annan verksamhet. Något generellt förbud att bedriva annan rörelse ville han därvid inte se. FBK:s förslag fann han emellertid mindre lämpligt.

> Om jämsides med finansieringsverksamheten drivs annan minst lika omfattande verksamhet, skulle med kommitténs förslag lagen inte gälla annat än i de fall finansieringsverksamheten drivs av ett särskilt subjekt, exempelvis ett dotterbolag. Att på detta sätt göra lagens tillämplighet beroende på hur verksamheten organisatoriskt fördelas mellan bolag i samma koncern måste betraktas som olämpligt. Jag anser därför i likhet med några remissinstanser, att det inte bör vara en förutsättning för lagens tillämplighet att finansieringsverksamheten är företagets huvudsakliga verksamhet. Det betyder att all finansieringsverksamhet med större balansomslutning än som tidigare har nämnts faller under lagen, om den inte ryms i de särskilda undantagen.

I avsnittet om lagens tillämpningsområde anförde departementschefen avslutningsvis:

> Med det tillämpningsområde som jag nu har förordat kommer enligt vad nu kan beräknas ca 30 finansföretag att omfattas av lagen. Dessa utgörs till stor del av bankägda finansföretag och sådana bolag som kan betecknas som fristående, egentliga finansföretag. Såvitt jag nu kan bedöma kommer lagstiftningen inte att få sådana effekter att konkurrensen inom branschen påverkas så att det leder till någon större omstrukturering eller andra ej avsedda förändringar. Med hänsyn till att lagstiftningen är ny på detta område kan det finnas skäl att på grundval av vunna erfarenheter efter någon tid ompröva vilka företag som bör omfattas av lagen. Det är därför viktigt att noga följa utvecklingen av finansföretagen och de effekter som lagstiftningen kan ha på dem.

Lagrådet ansåg i sitt yttrande att begreppet finansieringsverksamhet fått en för vid definition i lagförslaget eftersom under begreppet skulle falla även den verksamhet som bedrivs av företag som står under bankinspektionens tillsyn på grund av annan lag samt även företag som på grund av särskild lag står under annan statlig tillsyn. På grund av detta undantogs därför från lagförslaget företag som omfattades av annan lagstiftning om särskild tillsyn. Lagrådet anförde:

> Oavsett vilken innebörd ordet "finansieringsverksamhet" kan anses ha i allmänt språkbruk torde det i denna lag böra ges en så begränsad betydelse, att därunder inte kommer att inbegripas den verksamhet som bedrivs av banker och liknande kreditinstitut. Sådan verksamhet avses ej skola omfattas av den nya tillsynslagen. Ej heller bör lagen omfatta verksamhet av nu ifrågavarande slag, som utövas av riksbanken eller annan statlig myndighet.

Departementschefen menade i anledning av vad lagrådet anfört att han inte ansåg att det var förknippat med några nackdelar att begreppet finansieringsverksamhet i lagen gavs ett vidsträckt innehåll utan att det tvärtom var en fördel om begreppet i lagen stod i överensstämmelse med sin allmänna innebörd. Genom en senare bestämmelse i förslaget undantogs ju från lagens tillämpningsområde verksamhet som drevs av banker och kreditinsti-

tut som redan var ställda under tillsyn. Departementschefen ville därför inte förorda någon ändring i fråga om definitionen av finansieringsverksamhet. När det gällde verksamhet som drevs av myndigheter menade departementschefen att det redan genom att lagen enligt 2 § endast gällde för företag framgick att statliga myndigheter var undantagna. Något behov att i lagtexten närmare ange detta förelåg därför enligt hans mening inte.

Inför riksdagens behandling av propositionen om FiL hade i flera motioner yrkats förändringar av det framlagda lagförslaget. I framställningar till näringsutskottet hade bl. a. finansföretagens förening framfört som sitt primära önskemål att riksdagen skulle avvisa lagförslaget.

Enligt en av motionerna borde lagen om finansbolag omfatta alla finansieringsföretag med en viss minimistorlek. Gränsen borde därvid enligt motionärerna sättas vid en balansomslutning på 5 milj. kr. Utskottet fann inte en sådan sänkning av beloppsgränsen motiverad.

8.3.1.2 Kommitténs ställningstagande

Finansbolagens utveckling och verksamhet har beskrivits i avsnitt 8.1.4–5. FiL:s finansieringsverksamhetsdefinition tillkom i en tid då finansieringsföretagens snabba utveckling stod i focus för lagstiftarens uppmärksamhet. Företagens huvudsakliga verksamhet var factoring och leasing. Det var därför naturligt att exemplifiera medverkan till finansiering genom att särskilt nämna förvärv av fordringar och upplåtelse av lös egendom till nyttjande.

Utvecklingen på finansbolagens område har efter FiL:s tillkomst varit mycket kraftig. I maj 1988 uppgick antalet registrerade finansbolag till över 280 bolag, vari ingick ett antal som registrerats efter den 1 januari 1988. Även om factoring och leasing fortfarande är viktiga inslag i bolagens verksamhet har dessa verksamheter fått en relativt sett minskad betydelse. Vid sidan av factoring och leasing förekommer nu en mängd olika finansieringsformer.

Mot den bakgrunden har det varit naturligt att söka finna en mera generell och heltäckande finansieringsverksamhetsdefinition. Den nuvarande definitionen utgår från kreditgivningen som den grundläggande uppgiften. Även en ny definition bör utgå från kreditgivningen som den centrala verksamheten. Ställande av garanti bör träffas av finansieringsverksamhetsdefinitionen. Liksom idag bör också medverkan till finansiering omfattas, dock utan någon exemplifiering. Definitionen kommer härigenom att vidgas i förhållande till idag. Kommittén diskuterar nedan de praktiska konsekvenserna av borttagandet av exemplen.

Tidigare har redogjorts för de motiv och syften som låg bakom införandet av FiL. Dessa är alltjämt bärande. Det är emellertid varken önskvärt eller lämpligt att utifrån dessa syften reglera all verksamhet som enligt allmänt språkbruk innefattas i begreppet finansieringsverksamhet. Från den heltäckande definition som föreslås är det därför nödvändigt att göra flera vittomfattande undantag. Endast yrkesmässig verksamhet bör omfattas av

definitionen. Detta innebär att enstaka krediter inte bör omfattas annat än då verksamheten sker inom ramen för näringsverksamhet.

Redan här bör sägas att lagen inte bör gälla företag som står under särskild tillsyn med stöd av annan lag. Företag som lämnar normala leverantörskrediter bör också särskilt undantas. Kommittén har i detta hänseende inte gjort någon annan bedömning än den nuvarande lagen ger uttryck för. När det gäller vanliga näringslivsföretags verksamhet på det finansiella området föreslog FBK att sådan verksamhet skulle undantas eftersom den inte utgjorde företagets huvudsakliga verksamhet. Detta krav kom sedermera aldrig med i lagen. Det har föranlett tillämpningssvårigheter. Kommittén – som i stort delar FBK:s bedömning i detta hänseende – föreslår att bankinspektionen ges en särskild möjlighet att från lagens tillämpning undanta företag vars finansieringsverksamhet inte kan anses ha ett självständigt syfte vid sidan av företagets huvudsakliga verksamhet och i förhållande till denna är av mindre betydelse.

Det är inte kommitténs avsikt att den kreditgivning som i sig ligger i insättning av medel i bank skall omfattas av finansieringsverksamhetsdefinitionen. Bankerna och de andra intermediärerna på marknaden måste kunna fullgöra sin funktion. Lån till kreditinstitut bör alltså inte anses som finansieringsverksamhet enligt lagen. Detta har emellertid ansetts så självklart att det inte behöver utsägas i lagtext.

Ett förvärv av fondpapper innebär givetvis en finansiering i förhållande till det företag som givit ut pappret. Det ligger emellertid i sakens natur att sådana förvärv inte bör omfattas av finansieringsverksamhetsdefinitionen. Ett så viktigt undantag bör tas in redan i samband med definitionen. Definitionen skall alltså aldrig komma att omfatta sådana förvärv oavsett vem som gjort förvärvet. Marknaden för sådana papper regleras i stället enligt de särskilda regler som behandlas i kapitlet om värdepappersmarknaden.

Särskilt om kreditförmedling

För att de lånetransaktioner som äger rum utanför det reguljära kreditväsendet skall komma till stånd behövs det ofta någon som kan förmedla kontakt mellan långivare och låntagare. FBK diskuterade huruvida förmedlingsverksamheten skulle ingå i den av FBK föreslagna finansieringsverksamhetsdefinitionen. FBK fann sig emellertid förhindrad att ta upp frågan. Skälen angavs enligt följande.

> En motsvarande kreditförmedling – och antagligen av betydligt större omfattning – bedrivs av bankerna. Det framstår därför som mindre ändamålsenligt att behandla kreditförmedlingsverksamhet utan att samtidigt inkludera motsvarande verksamhet hos bankerna. En sådan utredning fordrar emellertid, enligt kommitténs mening, en väsentlig utvidgning av kommittén, där bl. a. kanske representanter för bankerna deltar. I viss mån torde även en komplettering av de för kommittén gällande direktiven erfordras. Enligt kommitténs mening kan det finnas skäl att närmare studera denna kreditförmedlingsverksamhet. Det kan

ligga nära till hands att bankinspektionen, som har den erforderliga sakkunskapen och möjligheten till insyn, initierar en kartläggning av bankernas kreditförmedlingsverksamhet.

Inom ramen för den s. k. Ekokommissionens arbete utgavs en rapport betitlad "Kreditgivning och ekonomisk brottslighet". I rapporten redovisades en undersökning av bankernas kreditförmedling. Uppgifterna hänförde sig till av bankerna förmedlade lån per den 31 oktober 1983. Arbetet att infordra och sammanställa materialet utfördes av bankinspektionen. Inspektionen vände sig till samtliga affärsbanker, de femton största sparbankerna och samtliga föreningsbanker och centralkassor för jordbrukskredit. Den totala summan av utestående förmedlade krediter uppgick per angivet datum till 17 442 milj. kr. Av denna summa svarade affärsbankerna – utom Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank – ensamma för hela 16 219 milj. kr. I redovisningen indelades de förmedlade lånen i fyra huvudgrupper: Lån för vilka ställts säkerhet i form av bankgaranti, förmedling av lån för vilka ställts säkerheter eller ingen säkerhet lämnats, förmedling typ mäklarverksamhet och cash management.

När det gällde privata kreditförmedlare vid sidan av bankerna menade kommissionen att dessa utgjordes av både företag och enskilda personer. Det rörde sig enligt kommissionens bedömning om ett hundratal, ofta fastighetsmäklare. Enligt kommissionen var det inte närmare känt i vilken omfattning enskilda personer uppträdde som kreditförmedlare i yrkesmässiga former. Att det existerade s. k. kreditraggare hade enligt kommissionen visat sig bl. a. i samband med olika lånehärvor som utretts av åklagare och polis.

Enligt kommissionens bedömning hade det under senare år blivit allt vanligare att vissa firmor och privatpersoner också bedrev låneverksamhet. Denna bestod i att företrädesvis mindre belopp lånades ut på oftast kort tid. Det nya med denna verksamhet skulle enligt kommissionen bestå i att denna typ av låneverksamhet skedde helt öppet och i organiserade former som en ren näringsverksamhet. De lånefirmor som det här var fråga om vände sig genom annonsering i dagspressen direkt till allmänheten med sina erbjudanden. Många av firmorna hade drivit sin verksamhet i flera år och kunde betraktas som etablerade på marknaden. Ett typiskt drag var att dessa företag eller privatpersoner ofta använde sig av beteckningar som var ägnade att inge visst förtroende. I deras firma ingick sådana ord som bankir, finans, invest eller kapital.

Verksamheten hos dessa företag kunde enligt kommissionen vara av olika slag. Det kunde röra sig om ren utlåningsverksamhet. Det kunde också vara fråga om kreditförmedling. En annan verksamhet som hade dykt upp under senare år var den som bestod i handel med reverser, företrädesvis s. k. säljarreverser som utfärdats i samband med fastighetsaffärer.

Samhället saknar i princip kontroll över den finansieringsverksamhet som bedrivs av bankirfirmor och liknande företag samt privatpersoner. Det saknas därför uppgifter om storleken av denna marknad. Enligt den be-

dömning kommissionen gjorde torde omfattningen i förhållande till den reglerade marknaden och till bankernas låneförmedlande verksamhet med all sannolikhet vara ringa.

Vid de överläggningar kommissionen hade med företrädare för banker, försäkringsbolag, bankinspektionen och försäkringsinspektionen yppades stor skepsis mot den roll som de privata låneförmedlarna spelar på kreditmarknaden. Kommissionen delade denna tveksamhet. Eftersom det uppenbarligen fanns en marknad för de privata låneförmedlarnas tjänster ansåg dock kommissionen att det inte fanns skäl att föreslå förbud mot privat låneförmedling. Enligt kommissionen fanns det dock anledning att överväga någon form av kontroll eller tillsyn från samhällets sida över den verksamhet som bedrivs av privata låneförmedlare. Kommissionen ansåg att det borde tillsättas en särskild utredning med uppgift att föreslå åtgärder i syfte att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. En av flera uppgifter för denna utredning skulle vara att överväga om auktorisation borde införas för privata låneförmedlare.

När det gällde bankernas låneförmedlande verksamhet ansåg kommissionen att bankinspektionens tillsyn borde kunna förbättras. Förutsättningarna för dessa krediter borde enligt kommissionens mening prövas på samma sätt som för de krediter som bankerna tar i egen portfölj.

I prop. 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m. behandlades rapporten från kommissionen. Departementschefen uttalade där att han delade kommissionens uppfattning att det kunde finnas anledning att utreda frågan om åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. Han angav samtidigt att han avsåg att återkomma till frågan när rapporten remissbehandlats.

Vid remissbehandlingen av kommissionens rapport yttrades bl. a. följande i fråga om privata låneförmedlare.

Bankinspektionen

Beträffande privata låneförmedlare har inspektionen enbart negativa erfarenheter. De kan enligt inspektionens mening helt undvaras. Något förbud mot sådan verksamhet kan självfallet inte ifrågakomma. Den av kommissionen ifrågasatta offentliga kontrollen utgör emellertid inte någon lämplig lösning. Att utöva en sådan kontroll på ett meningsfullt sätt skulle vara praktiskt taget ogörligt. Kontrollen skulle dessutom få den oönskade effekten att verksamheten skulle få en oförtjänt auktorisation av samhället.

Riksskatteverket

När det gäller privata låneförmedlare torde redan utan någon särskild utredning kunna konstateras, att någon meningsfull kontroll svårligen är praktiskt genomförbar. Såsom kommissionen själv påpekat kan ej komma i fråga att förbjuda sådan låneförmedling.

Svenska sparbanksföreningen

Vad gäller kommissionens ståndpunkt att det behövs någon form av kontroll av eller tillsyn över privata låneförmedlares verksamhet, är det sparbanksföreningens uppfattning att det bör övervägas om utlåningsverksamhet och låneförmedling skall, på samma sätt som inlåningsverksamhet, vara oktrojskyddad. Sparbanksföreningen anser det föreligga goda skäl för ståndpunkten att utlåning och låneförmedling till i vart fall privatpersoner endast bör få bedrivas av den som erhållit oktroj.

Svenska fondhandlareföreningen

En annan sektor som kommissionen anser bör bli föremål för utredning är möjligheten av någon form för offentlig kontroll av i första hand privat låneförmedling som sker från företag, stiftelser och intresseorganisationer. Föreningen finner det utomordentligt tveksamt om det är möjligt att med erforderlig begränsning definiera dessa mycket omfattande kategorier. Det förefaller i det närmaste utopiskt att föreställa sig att man med statliga bestämmelser och kontrollorgan skulle kunna få grepp om ekonomisk aktivitet av detta slag. Också på denna punkt får föreningen alltså avstyrka tanken på någon ny utredning.

Svenska Bankföreningen och PKbanken

När det härefter gäller frågan om kontroll av privata låneförmedlare förefaller det Bankföreningen i det närmaste ogörligt att få till stånd en effektiv kontrollverksamhet. Kan effektiviteten av en sådan kontroll inte garanteras bör enligt Bankföreningens uppfattning ett kontrollsystem över huvud taget inte införas. Bankföreningen avstyrker således förslaget.

I beslut vid regeringssammanträde den 28 mars 1985 fann regeringen att någon särskild utredning inte behövde tillsättas för att behandla de av kommissionen upptagna frågorna. I stället skulle kreditmarknadskommittén och försäkringsverksamhetskommittén behandla vissa av frågorna. Rapporten överlämnades sålunda till kreditmarknadskommittén bl. a. såvitt den avsåg frågan om de privata låneförmedlarna borde ställas under offentlig tillsyn och kontroll och om åtgärder borde vidtas för att förstärka bankinspektionens kontroll över bankernas kreditförmedlingsverksamhet.

Den norska lagstiftningen

I den norska "lov om finansieringsvirksomhet" omfattas förmedling av krediter i och för sig av finansieringsverksamhetsdefinitionen. Vid förmedling av lån gäller emellertid ändå särskilda regler. För annan finansieringsverksamhet gäller att ingen annan än den som erhållit tillstånd får bedriva sådan verksamhet. Den som driver verksamhet bestående i yrkesmässig förmedling av lån behöver emellertid inte tillstånd. Det räcker att vederbörande underrättat bankinspektionen. Affärsbanker, sparbanker och auk-

toriserade finansieringsföretag är undantagna från underrättelseskyldigheten. Lagen anger att den som förmedlar lån på ett betryggande sätt skall tillvarata både låntagarnas och långivarnas intressen. Parterna i avtalsförhållandet skall ges upplysningar om den effektiva räntan och andra förhållanden av betydelse, t. ex. återbetalningsvillkor och eventuella möjligheter att reglera räntan.

Uttalanden av bankinspektionen

Bankinspektionen har i flera s. k. etikmeddelanden gjort uttalanden med anknytning till kreditförmedlingen. I uttalande nr 12 den 27 januari 1977 behandlades frågan om kreditgivning i samband med överlåtelse av flerfamiljs- och affärsfastigheter. I uttalandet relaterar bankinspektionen vad som förekommit i anledning av en omfattande handel med hyresfastigheter, som hade starkt spekulativa inslag. Det nämns att bankerna i den allmänna debatten utsatts för kritik såväl för direkta krediter ur egen portfölj som för medverkan vid förmedling av krediter, t. ex. notariatlån, och rådgivning i samband därmed. Vad som hade förekommit gav inspektionen anledning att understryka vikten av en noggrann prövning av ansökningar om medverkan med krediter i samband med överlåtelser av flerfamiljshus och affärsfastigheter. Motsvarande prövning borde enligt inspektionen göras när fråga uppkommer att i sådana sammanhang medverka med förmedling av krediter.

I etikmeddelande nr 13 den 14 december 1977 tas frågan om verksamhet vid sidan av banktjänsten upp. Efter att ha behandlat vissa oegentligheter av tre banktjänstemän uttalar inspektionen att bankernas kreditförmedling måste handläggas på en tillräckligt hög nivå i banken, så att krediter inte förmedlas till personer och ändamål, som banken inte skulle ha tillgodosett genom kreditgivning i egen portfölj.

I ett etikmeddelande från den 5 november 1981, nr 33, behandlas förskottsränta. Bankinspektionen rekommenderar där de som är ställda under inspektionens tillsyn att normalt avstå från att ta emot förskottsränta för längre tid än två år. Självfallet, säger inspektionen, kan omständigheterna i enskilda fall vara sådana att förskottsbetalning av ränta för något längre tid vid en samlad bedömning framstår som naturlig och förenlig med sunda kreditgivningsprinciper. Fråga härom bör enligt inspektionens uppfattning avgöras på hög nivå, av verkställande direktör eller vice verkställande direktör. Rekommendationen avser även förmedlade krediter, s. k. notariatlån.

I uttalande nr 44 den 16 juni 1983 angående samarbete mellan finansbolag och låneförmedlare anförs följande.

> Låneförmedling är en relativt ny företeelse. Inspektionen har under senare år fått kännedom om några låneförmedlares verksamhet. Det intryck inspektionen härvid fått har inte alltid varit positivt. Verksamheten har många gånger varit mindre seriös. Även om så inte har varit fallet, har låneförmedlingen framstått som en onödig och för låntagaren

starkt fördyrande mellanhand. Låneförmedlarna står inte under någon offentlig tillsyn. Å andra sidan är verksamheten som sådan inte olaglig. Det kan givetvis också förekomma seriösa låneförmedlare. Under alla förhållanden finns det all anledning för finansbolag och andra kreditinstitut att noga överväga om de bör träda i förbindelse med låneförmedlare. Om så skall ske, synes följande vara att förorda. Vad gäller samarbete med olika låneförmedlare bör det enligt bankinspektionens mening inledas först efter det att en noggrann undersökning gjorts av resp. låneförmedlare, bl. a. dennes ekonomiska ställning, organisation och ledning. Ett ovillkorligt krav är att låneförmedlaren bedriver verksamheten på ett seriöst sätt och att sundheten i verksamheten inte kan ifrågasättas. Det är av vikt att låneförmedlarens marknadsföring och reklam är saklig och korrekt, så att allmänheten inte får felaktig information. Finansbolaget bör kontrollera att så är förhållandet och avbryta förbindelsen om tveksamhet råder om förmedlarens marknadsföringsmetoder. En låneförmedlare bör göra ev. låntagare uppmärksam på att han endast har en förmedlande uppgift och att beslut i kreditfrågan fattas endast av långivaren. Låneförmedling innebär alltid en kostnadsfördyring för låntagaren. Finansbolaget bör därför bevaka att förmedlarens provisionsuttag inte är så stort att den effektiva räntan blir anmärkningsvärt hög. Ett samarbetsavtal med låneförmedlare bör alltid upprättas skriftligen och utformas så att det relativt omgående kan ändras eller annulleras. – Av det anförda följer helt naturligt att låneförmedlaren inte får driva sin verksamhet på ett sådant sätt att ekonomisk brottslighet kan föreligga. Skulle på sakliga grunder sådana förhållanden misstänkas bör samarbetet omedelbart avbrytas av finansbolaget.

I etikmeddelande nr 46 den 29 november 1983 angående stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål m.m. uttalar inspektionen att s. k. förmedlade krediter inte utan vidare kan jämställas med krediter i egen portfölj, eftersom de inte tar bankens eller finansbolagets egna resurser i anspråk. Även i fråga om sådana krediter måste enligt inspektionen emellertid ihågkommas att de i meddelandet diskuterade ändamålen – spekulation i värdepapper eller fastigheter eller skatteplanering – framstår som mindre angelägna och att påfallande stora krediter för sådana ändamål därför inte bör förekomma.

Kommitténs ställningstagande

Av den lämnade redovisningen har framgått att man på många håll är skeptisk till en reglering av kreditförmedlingsverksamhet främst av det skälet att det är svårt att utöva någon meningsfull kontroll av denna verksamhet. Som framgår längre fram anser kommittén att kreditgivning till konsument i princip bör förbehållas de auktoriserade instituten. Om förmedling av kredit till konsument fritt fick bedrivas skulle denna princip emellertid lätt kunna kringgås. Kommittén har därför stannat vid samma ställningstagande i detta hänseende som intagits i konsumentkreditlagen. Denna lag omfattar sålunda inte endast kredit som lämnas till konsument av näringsidkare utan också kredit av annan än näringsidkare, om krediten

förmedlas av näringsidkare "*som ombud* för kreditgivaren". Kommittén anser sålunda att dylik kreditförmedling skall omfattas av lagen. Härav följer att från lagens tillämpningsområde undantas förmedling till annan än konsument. Detta bör framgå av ett särskilt undantag i lagen. Kontrollen av kreditförmedling till konsument torde inte medföra lika stora problem som beträffande förmedling i allmänhet. Oftast förutsätter förmedlingsverksamheten annonser i dagspressen. Även eljest är verksamhet riktad mot konsument svårare att dölja än annan verksamhet.

Konsumentkreditlagen gäller enligt 1 § andra stycket även i fråga om köp från annan än näringsidkare, om köpet förmedlas av näringsidkare som ombud för säljaren. Enligt förarbetena (SOU 1972:28, s. 90) innebär kravet till en början att lagen blir tillämplig, om näringsidkaren handlar som fullmäktig för säljaren, dvs. i dennes namn och för dennes räkning. Handlar näringsidkaren som kommissionär blir lagen tillämplig redan på grund av huvudregeln. Undantagsbestämmelsen är emellertid avsedd att omfatta också fall då en privatperson själv formellt uppträder som part, t. ex. genom att underteckna avtalet som säljare, men en förmedlande näringsidkare aktivt medverkar vid köpet och exempelvis ställer sitt kontraktsformulär till förfogande. Att en näringsidkare i egenskap av mäklare gett säljaren anvisning om en spekulant på varan medför däremot i och för sig inte att han som ombud förmedlat köpet.

När det gäller gränsdragningen för vad som skall anses vara medverkan till finansiering menar kommittén att den utveckling av förmedling som ovan redovisats beträffande konsumentköp/kredit är användbar även i detta sammanhang. En kreditgivning som sker i eget namn men som uppges vara en "förmedlad" kredit skall anses vara en normal kreditgivning enligt huvudregeln. I det fallet är det därför inte fråga om kreditförmedling. Om däremot någon på grund av uttrycklig fullmakt eller ställningsfullmakt uppträder som ombud för kreditgivaren föreligger en kreditförmedling. Ställningen som ombud medför att ombudet kan förhandla och sluta avtal om krediten. Gränsen mot en ren anvisning torde inte bli särdeles svår att dra. Om en mäklare bara förmedlat kontakten mellan kreditgivaren och kredittagaren föreligger inte kreditförmedling i lagens mening. Endast om mäklaren aktivt medverkat vid förhandlingarna eller på annat sätt uppträtt så att kredittagaren hade anledning att uppfatta mäklaren som handlande enligt en ställningsfullmakt föreligger en kreditförmedlingssituation. Att en bank eller annan t. ex. endast ställer formulär till förfogande men alls inte deltar i avtalsförhandlingarna bör dock inte anses tillräckligt för att konstituera kreditförmedling.

Som redan anförts omfattar finansieringsverkssamhet endast yrkesmässig verksamhet. Enstaka kreditförmedlingar av annan än näringsidkare faller redan på denna grund utanför definitionen. En fastighetsmäklares medverkan vid kreditgivning torde för övrigt endast undantagsvis falla under begreppet kreditförmedling. I normalfallet är det fråga om en ren anvisning. Även då fråga är om enstaka fall av kreditförmedling torde emellertid verksamheten inte kunna anses ha ett självständigt syfte vid sidan av den

huvudsakliga verksamheten. En möjlighet att undanta verksamheten från tillståndskrav finns därför enligt den tidigare relaterade regeln.

Särskilt om s. k. fastighetsleasing

Kommitténs definition av begreppet finansieringsverksamhet utan särskild specificering av vad som avses med medverkan till finansiering innebär att samtliga existerande finansieringsformer kommer att träffas. För närvarande anger FiL att medverkan till finansiering sker genom förvärv av fordringar eller upplåtelse av lös egendom till nyttjande. Leasing av fast egendom har därmed redan till följd av definitionen av begreppet finansieringsverksamhet fallit utanför FiL:s tillämpningsområde.

Kommittén har i avsnitt 8.1.4 beskrivit fastighetsleasing/fastighetsrenting. Fråga har alltså nu uppkommit om den verksamhet som bedrivs under namn av fastighetsleasing/fastighetsrenting är att anse som medverkan till finansiering. Denna verksamhet bedrivs så att fastigheten köps av leasingbolaget med option för säljaren att köpa tillbaka fastigheten. Säljaren hyr därefter fastigheten av köparen. Eftersom avtal innebärande utfästelse att sälja fast egendom inte är giltigt är optionsavtalet inte civilrättsligt bindande. Samtliga inblandade parter betraktar emellertid avtalet som bindande och hela marknaden utgår från att avtalet som ett s. k. gentlemens agreement är förpliktande. För hela marknadens funktion torde det för övrigt vara av största vikt att ingen part undandrar sig uppfyllandet av optionsavtalet. Å andra sidan förekommer att fastigheten överlåts till ett av köparen för ändamålet bildat dotterföretag. Hyresavtalet träffas i detta fall med dotterföretaget och optionen gäller inte fastigheten utan aktierna eller andelarna i företaget. En sådan option är civilrättsligt bindande. Ett ytterligare alternativ är att överlåtelsen av fastigheten sker indirekt via ett av säljaren ägt företag, där fastigheten i princip utgör bolagets enda tillgång. Hyresavtalet träffas med företaget och optionen avser aktierna eller andelarna i företaget. Även i detta fall är optionen civilrättsligt bindande.

Det har framförts att frågan om fastighetsleasing borde anstå till dess att leasingutredningen har avslutat sitt arbete. Skälet skulle vara den osäkerhet som råder kring de civilrättsliga frågorna. Av redovisningen framgår att metoder redan finns för att göra optionsavtalet rättsligt giltigt. Marknaden utgår från att optionsavtalet – även då det avser en fastighet – förpliktar parterna. Enligt kommitténs mening finns det därför inte skäl att för att avgöra om det här är fråga om finansieringsverksamhet avbida lösningen av strikt civilrättsliga problem kring avtalets formella natur.

Det är uppenbart att syftet med leasingavtalet är finansiering, särskilt som det förenas med en option för säljaren att köpa tillbaka fastigheten. Det kan därför inte råda någon tvekan om att det skall anses som medverkan till finansiering. Därmed träffas verksamheten av kommitténs definition av finansieringsverksamhet. En del svåra gränsdragningsproblem kan uppkomma när det gäller att skilja avtal innebärande finansiering från andra. Det förekommer att byggföretag säljer producerade fastigheter med

option att köpa tillbaka fastigheten. Att närmare gå in i detaljerna kring gränsdragningen av begreppet fastighetsleasing torde emellertid inte låta sig göras. En av kreditmarknadskommitténs utgångspunkter är att skapa en så flexibel lagstiftning som möjligt. Det bör därför vara en uppgift för bankinspektionen att närmare följa utvecklingen av leasingverksamheten och avgöra när ett avtal faller inom eller utom ramen för begreppet finansieringsverksamhet. Kommittén anser dock för sin del att avtalet bör vara förenat med ett optionsavtal för att det skall anses som medverkan till finansiering. Med fastighetsleasing/fastighetsrenting i vid bemärkelse bör i detta fall likställas upplåtelser av byggnad på ofri grund och de nyss beskrivna avtalen som formellt avser aktierna i ett fastighetsbolag.

En särskild fråga är om denna verksamhet generellt skall vara tillåten för koncerner vari en bank ingår. Kommittén har i avsnitt 7.2.3.5 konstaterat att verksamheten inte bör vara tillåten för banker. Detta får till följd att kreditmarknadsbolag i koncern vari bank ingår inte fritt kan ägna sig åt denna verksamhet. Den får alltså förläggas i den ram som står dessa företag till buds enligt 4 kap. 12 § KML. Detta gäller oavsett om avtalet verkligen avser fast egendom eller om det gäller aktier i fastighetsbolag eller byggnad på ofri grund och alltså formellt är att betrakta som leasing av lös egendom. Det blir en uppgift för bankinspektionen att tillse att sistnämnda verksamhet inte utövas fritt i en bankkoncern.

8.3.2 Auktorisation

8.3.2.1 Historiskt perspektiv

Genom lagen den 27 maj 1898 innefattande särskilda bestämmelser om vissa aktiebolag, som driva lånerörelse meddelades föreskrifter om att sådana aktiebolag – utom bankaktiebolag – var skyldiga att söka stadfästelse av bolagsordningen hos Kungl. Maj:t. Eftersom bankaktiebolagen redan var underkastade en sådan skyldighet kom efter lagens tillkomst alla aktiebolag med ändamål att driva lånerörelse att lyda under en lagstiftning byggd på ett sanktionssystem.

Den nu gällande kreditaktiebolagslagen från år 1963 gäller alla aktiebolag som har till ändamål att driva lånerörelse och att genom utgivande av obligationer eller andra förskrivningar avsedda för den allmänna rörelsen upplåna för verksamheten erforderliga medel men i vars verksamhet bankrörelse inte ingår. Utanför lagens tillämpningsområde faller alltså de bolag som har till ändamål att upplåna för verksamheten erforderliga medel på annat sätt än genom utgivande av obligationer eller andra förskrivningar i den allmänna rörelsen.

Genom FiL inordnades alla företag som driver en beskriven finansieringsverksamhet under en lagstiftning som innefattar kontroll och tillsyn. Med vissa undantag omfattas alltså företag som har till ändamål att lämna kredit eller att medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. Lagen bygger emellertid på en frizon för

företag där nettovärdet av tillgångarna i den finansiella verksamheten understiger 10 miljoner kronor. Som tidigare redogjorts för görs också undantag för finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget självt, av vissa närstående företag om medel för finansieringsverksamheten inte anskaffas från allmänheten samt för finansiering inom en grupp av näringsidkare med ekonomisk intressegemenskap också under förutsättning att medel inte anskaffas från allmänheten.

I själva verket torde framväxten av finansieringsföretagen under 1960 och 70-talen ha inneburit det första praktiskt viktiga steget till en utveckling av finansieringsverksamhet utanför samhällets kontroll. Genom tillkomsten av FiL år 1980 och de därav föranledda ändringarna i lagen om kreditpolitiska medel bröts till dels denna utveckling.

8.3.2.2 Tidigare lagstiftningsarbeten

Finansieringsbolagskommittén (FBK)

I sitt betänkande "Finansieringsbolag" anförde kommittén att den stora betydelse som kreditmarknaden har för samhällsekonomin har lett till att samhället skaffat sig ett relativt stort mått av insyn i och kontroll över de institut, som verkar på denna marknad. FBK framhöll att för att samhället skulle kunna erhålla behövliga möjligheter till kontroll av och insyn i finansieringsföretagens verksamhet borde dessa inordnas i ett regelsystem liknande det som redan gällde för övriga kreditinstitut. FBK noterade att ett sätt att nå samhällelig kontroll av och insyn i den kreditverksamhet som sker skulle vara att låta all kreditgivning omfattas av en samhällelig kontroll. Man hänvisade här till lagstiftningen i Norge och anförde vidare:

> Kommittén har diskuterat ett sådant tillvägagångssätt och är helt medveten om det konsekventa i denna lösning. Kommittén vill likväl ej föreslå en sådan konstruktion. Den skulle innebära ett ingrepp i vanliga företags verksamhet på ett sätt som hittills varit främmande för svensk lagstiftning. Inte heller framstår det för kommittén som motiverat med en så långtgående lagstiftning. Den kreditgivningsverksamhet som sker t. ex. hos större produktionsföretag är normalt avhängig deras likviditetssituation. Denna påverkas emellertid av den allmänna kreditpolitiken – såväl via dess effekter på kreditinstituten som via de mer generella kreditpolitiska åtgärderna. Kommittén har därför funnit det vara tillfyllest att låta sina förslag enbart omfatta företag som kan betraktas som kreditinstitut.

FBK:s ställningstagande fick till följd att deras förslag endast kom att omfatta företag vilkas verksamhet helt eller huvudsakligen bestod i att lämna kredit. Som har framgått under avsnitt 8.3.1.1 kom emellertid förslaget i denna del att bli kritiserat under remissbehandlingen. Detta resulterade i att lagens tilämpningsområde inte avgränsades med hjälp av något huvudsaklighetskriterium utan att i stället finansieringsverksamhet under viss omfattning skulle undantas från reglering.

Konsumentkreditlagen

Lagens huvudsakliga innebörd

Konsumentkreditlagen trädde i kraft den 1 januari 1979. Den gäller kredit (betalningsanstånd eller lån) som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds till konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Med konsument avses enskild medborgare i egenskap av privatperson. Termen näringsidkare skall, i överensstämmelse med vad som är fallet enligt marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konsumentköplagen, fattas i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Som en ytterligare förutsättning för lagens tillämplighet i nu berörda fall gäller emellertid att krediten erbjuds eller lämnas i denna yrkesmässiga verksamhet. Denna behöver inte vara särskilt inriktad på kreditgivning. Om en näringsidkare vars yrkesmässiga verksamhet avser försäljning av varor endast i enstaka undantagsfall beviljar köpare kredit är lagen likväl tillämplig i dessa fall. Däremot äger lagen enligt huvudregeln inte tillämpning om näringsidkare erbjuder eller lämnar kredit utanför sin yrkesmässiga verksamhet. Lagen har dock ansetts böra omfatta också vissa fall där kreditgivaren inte är näringsidkare eller väl är näringsidkare men lämnar krediten utanför sin yrkesmässiga verksamhet. Efter förebild i konsumentköplagen har konsumentkreditlagen därför gjorts tillämplig även på kredit som lämnas av annan än näringsidkare i yrkesmässig verksamhet, under förutsättning att krediten förmedlas av näringsidkare som därvid i sin yrkesmässiga verksamhet handlar såsom ombud för kreditgivaren.

Reglerna om marknadsföringen innebär närmare att information måste lämnas om den effektiva räntan för krediten och i förekommande fall också om kreditkostnad och kontantpris. Innan kreditavtal sluts skall också skriftlig information med motsvarande innehåll lämnas. Om näringsidkaren underlåter att fullgöra dessa skyldigheter kan han enligt en hänvisning till marknadsföringslagen åläggas att lämna den ifrågavarande informationen. En ekonomisk sanktion kan således utkrävas först om ett föreläggande eller åläggande överträds, dvs. i praktiken om näringsidkaren upprepar sin underlåtelse.

Med stöd av hänvisningen till regeln i marknadsföringslagen kan de övervakande myndigheterna tillse att näringsidkare vid marknadsföring lämnar tillräcklig och saklig information rörande innebörden av krediterbjudanden. Med hänsyn till den vida omfattningen av begreppet marknadsföring ges här utrymme för att uppställa krav på information såväl vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring där kredit erbjuds som vid tillfälle då parterna står i begrepp att träffa avtal om kredit.

Under remissbehandlingen ifrågasattes om inte skyldigheten att inför slutande av kreditavtal lämna information om effektiv ränta och kreditkostnad m.m. borde förenas även med viss civilrättslig sanktion. Konsumenten skulle exempelvis inte vara bunden av ett kreditavtal med mindre

han innan avtalet ingåtts hade kvitterat mottagandet av en handling som innehöll den föreskrivna informationen. Departementschefen anförde till detta att han inte var beredd att föreslå införandet av någon särskild civilrättslig sanktion i detta sammanhang.

Lagen som gäller alla former av krediter är dock i huvudsak inriktad på kreditköp. Krediter som är fristående från kreditköp, dvs. vanliga banklån, checkräkningskrediter m.m., berörs sålunda endast av bestämmelserna om marknadsföring av kredit. Enligt departementschefen får reglerna i bl. a. 11 § marknadsföringslagen – som omfattar även banker och finansbolag – anses ge konsumentmyndigheterna tillräckliga möjligheter till kontroll av bankers och finansbolags marknadsföring beträffande kredit. Verksamhet som står under bankinspektionens tillsyn undantas därför från konsumentverkets tillsyn enligt konsumentkreditlagen.

Närmare om de konsumentpolitiska diskussionerna i förarbetena

I sitt betänkande "Konsumentkreditlag m m", SOU 1975:63, kom kreditköpskommittén (KKK) in på vissa frågor som berörde kreditmarknaden. I en diskussion om behovet av konsumentskydd behandlade KKK de nackdelar för enskilda konsumenter som är förenade med kreditköp. En undersökning som KKK lät utföra visade att kreditköp medförde påfallande höga kreditkostnader för konsumenten. Skillnaden mellan det pris konsumenten fick betala för en avbetalningskredit och för andra krediter kunde enligt KKK endast till liten del förklaras under hänvisning till större kreditrisker. KKK menade i stället att förklaringen till huvuddelen av kostnadsskillnaden torde ligga i själva systemet. Det var KKK:s uppfattning att avbetalningshandeln med dess sammanblandning av kredit och försäljning inte på samma sätt som bankverksamhet fyllde kraven på en rationell kreditgivning.

Systemet förutsatte enligt KKK i regel att säljaren i sin tur anlitar olika kreditgivare med åtföljande hanterings- och refinansieringskostnader. KKK hänvisade till att avbetalningssäljaren många gånger förutom sin försäljningsvinst även tillgodogör sig vinst på den kredit som lämnas till konsumenterna.

Enligt KKK bestyrkte också deras material den uppfattningen att ekonomiskt sämre ställda grupper i större omfattning använder sig av kreditköp än mera gynnade. Därför, menade KKK, drabbar de höga merkostnaderna vid avbetalningsköp de konsumenter som inte kommer sig för att göra anspråk på de billigare finansieringsalternativen och framför allt dem som av ekonomiska skäl är utestängda från de förmånligare krediterna. KKK konstaterade att de minst gynnade i samhället i regel får betala det högsta priset för konsumentkrediterna. Detta innebär enligt KKK att kreditmarknaden avviker från flertalet andra marknader där alla konsumenter möter samma priser. De berörda negativa verkningarna av kreditköpssystemet drabbade enligt KKK inte bara dem som har ett särskilt utsatt läge utan även i varierande grad konsumenterna i allmänhet. Olägenheterna motiverade enligt KKK en betydande utbyggnad av den rättsliga regleringen på

området. Ur samhällsekonomisk synvinkel borde en sådan ordning eftersträvas att de enskilda medborgarna kunde tillgodogöra sig krediternas fördelar med ett minimum av risk för negativa konsekvenser.

Huvuddelen av de krediter som lämnas för enskilt bruk hänför sig primärt till andra ändamål än köp av varor. Störst betydelse bland dessa krediter har de lån som lämnas för investeringar i egna hem, bostadslägenheter och fritidshus. Konsumenterna använder sig i allt större utsträckning av lån även vid anskaffande av dyrare varor. Lånen är i regel inte förbundna med samma olägenheter för konsumenterna som de direkta inköpskrediterna. Ramen för den blivande konsumentkreditlagstiftningen borde enligt KKK i princip vara så vid att alla krediter för enskilt bruk omfattades, låt vara att regleringen huvudsakligen borde inriktas på de kreditformer där olägenheterna var störst. Det var enligt KKK främst två skäl som talade för att lagstiftningen borde ha denna bredd. För det första krävdes en långtgående enhetlighet beträffande begrepp och normer för att konsumenterna skall kunna överblicka och jämföra kreditmarknadens olika alternativ. För det andra var marknaden så flexibel att en reglering inte lämpligen borde inskränkas till de typer av konsumentkredit som i lagstiftningsögonblicket var mest aktuella. KKK konstaterade att det redan pågick en förskjutning från traditionella kreditköp mot fristående lån. För att stärka konsumenternas ställning på kreditmarknaden i stort erfordrades enligt KKK till en början en grundläggande förbättring av det informationsunderlag som står till buds. KKK föreslog därför regler om upplysningsplikt för hela konsumentkreditfältet.

I sina diskussioner gick KKK emellertid ett steg längre. Skulle avbetalningskrediter över huvud taget få komma ifråga? Man anförde:

> Olägenheterna vid kreditköp har enligt kommitténs mening sin grund huvudsakligen just i kombinationen kredit och köp. Kommittén anser det nödvändigt att göra en klarare åtskillnad mellan dessa båda transaktioner. Det kan starkt ifrågasättas om inte de traditionella avbetalningskrediterna och andra krediter som lämnas i samband med försäljning bör i framtiden avskaffas och kreditgivningen i stället helt överlåtas på banker eller andra kreditinrättningar utan direkt försäljningsintresse. De bestämmelser som kommittén för köpkrediternas del föreslår om kreditbelopp, kredittid, trepartsförhållanden och återtaganderätt avser ytterst att påverka utvecklingen i den riktningen. Kommittén har emellertid inte ansett tiden mogen att avskaffa köpkrediterna. Dessa representerar såsom tidigare påpekats ibland den enda möjligheten att få kredit. Förslagets bestämmelser om kreditköp är därför i övrigt huvudsakligen inriktade på att skydda konsumenterna mot alltför betungande åtaganden i samband med köp och mot alltför kännbara påföljder om de likväl råkar i svårigheter.

KKK avslutade sina allmänna överväganden i denna del med att det enligt dess mening inte fanns skäl att införa någon mera omfattande särskild reglering beträffande de konsumentlån som var fristående från försäljning av varor. Samtidigt menade emellertid kommittén att all kreditgivning till konsumenter var av sådan allmän betydelse att den borde stå under sam-

hällets tillsyn (SOU 1975:63, s 153 ff).

Konsumentkreditlagen bygger alltså på tanken att åtgärder för en förbättrad konsumentupplysning utgör ett viktigt inslag i arbetet med att stärka konsumenternas ställning på kreditmarknaden och att öka deras möjligheter till ett i egentlig mening fritt val. Grundtanken är här densamma som ligger bakom t. ex. den amerikanska lagstiftningen på detta område, nämligen att den upplyste konsumenten själv kan ta till vara sina intressen. I propositionen anförde departementschefen att utbudet av konsumentkrediter tenderade att bli alltmer svåröverskådligt efterhand som nya kreditformer introducerades på marknaden. Det ansågs därför många gånger svårt för konsumenten att få ett riktigt begrepp om den egentliga kostnaden för olika slag av krediter och att göra jämförelser mellan olika krediterbjudanden. Samtidigt pekade departementschefen på att ingående av ett kreditavtal kunde vara av ingripande betydelse för den enskilde. Kreditmarknaden var enligt departementschefen ett område där det var av väsentlig betydelse för konsumenten att få tillgång till klar och saklig information. Departementschefen ansåg därför – i likhet med KKK och en bred remissopinion – att de dåvarande förhållandena borde förbättras.

Brottsförebyggande rådet, PM 1983:1; Ocker

I denna promemoria diskuterade BRÅ olika möjligheter att komma till rätta med avarter i de grå lånefirmornas verksamhet främst genom en förändring av ockerbestämmelserna i 9 kap. 5 § brottsbalken, som vid den tidpunkten hade följande lydelse.

> Den som vid avtal eller annan rättshandling begagnar sig av någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning i förhållande till honom till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag icke skall utgå, dömes för *ocker* till böter eller fängelse i högst två år.
>
> Är brottet grovt, dömes till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

BrB reglerar ocker i omedelbart samband med bedrägeri och utpressning. I likhet med dessa brott är ocker ett vinningsbrott som består i att någon med psykiska medel åstadkommer en förmögenhetsöverföring. Ocker skiljer sig från bedrägeri och utpressning i huvudsak genom att bedragaren och utpressaren i typiska fall själva skapar den situation som de drar fördel av, medan ockraren utnyttjar en redan föreliggande situation.

Vid kreditgivning kan det uppstå särskilda svårigheter att avgöra om uppenbart missförhållande mellan förmån och vederlag föreligger. Svårigheten hänför sig till hur beräkningen av prestationerna skall göras. Är fordringen någorlunda säker (det kanske finns borgen eller annan säkerhet) föreligger uppenbart missförhållande, om den betingade räntan är orimligt hög. Är fordringen osäker kan vederlaget sägas bestå i att låna ut pengar på viss tid under osäkra omständigheter. En rimlig förmån som väger upp denna prestation består då inte bara i skälig ränta utan även i en riskpremie.

När viss *ej obetydlig* förlustrisk har förelegat har årsräntor på 100 % och därutöver ansetts innebära uppenbart missförhållande. När förlustrisken har varit *mycket* stor har 120 % i årsränta tolererats av HD (NJA 1963 s. 195).

I sin diskussion om åtgärder för att komma till rätta med lånefirmornas verksamhet tog BRÅ först upp frågan om förbud. För att tillgripa en så drastisk åtgärd måste man enligt BRÅ antingen ha klara belägg för att den verksamhet lånefirmorna bedriver genomgående utgör ett så allvarligt samhällsproblem att den inte kan accepteras eller att anse att verksamheten i sig strider mot grundläggande värderingar i samhället. Att införa ett generellt förbud mot utlåning av pengar utanför de institutionaliserade kreditinstitutens ram ansåg BRÅ dock som uteslutet. En möjlig väg skulle däremot kanske vara att utforma en förbudsbestämmelse så att den bara omfattade den typ av låneverksamhet som här diskuteras, dvs. sådan som drivs som näringsverksamhet. Ett sådant förbund skulle förmodligen få till effekt att verksamheten fick mindre omfattning. Även om verksamhetens omfattning gick ner till följd av ett förbud, skulle det dock vara alltför optimistiskt att tro att den helt skulle upphöra. För att ett förbud av vad slag det vara må skall framstå som allvarligt menat fordras att det finns en kontroll av att förbudet inte överträds. Dessutom måste överträdelser av förbudet leda till någon form av påföljd. Det finns anledning befara att det blir svårt att kontrollera att sådant förbud som här nämns verkligen efterlevs. Utan anmälningar eller tips från allmänheten blir det svårt att komma åt en illegal låneverksamhet. Fördelen med dagens situation är ju att de som i yrkesmässiga former sysslar med utlåning av pengar agerar öppet. Därigenom finns åtminstone vissa möjligheter att hålla ögonen på verksamheten. Denna fördel skulle man gå miste om vid ett förbud. Den allvarligaste invändningen mot ett förbud var enligt BRÅ dock att en sådan åtgärd skulle vara alltför ingripande. Man borde angripa problemet med andra och mindre drastiska metoder.

Även möjligheten att kräva särskilt tillstånd för att få bedriva låneverksamhet avvisades. Om lånefirmornas verksamhet skulle vara beroende av tillstånd, kunde detta inte ske annat än i form av en särskild lag som då också måste innehålla regler om kontroll och tillsyn. Alldeles bortsett från att det skulle komma att kosta pengar kunde det ifrågasättas om det fanns tillräckliga skäl för en så långtgående åtgärd även om kontrollnivån skulle sättas lägre och endast innefatta ett krav på registrering.

BRÅ diskuterade vidare möjligheten att få kontroll på låneverksamheten genom att meddela föreskrifter om vilken avgift som högst fick tas ut. En sådan bestämmelse kunde eventuellt kombineras med en bestämmelse om en högsta tillåtna ränta, en maximiränta. Båda möjligheterna avvisades dock som orealistiska. Den avgörande invändingen mot en maximiränta var att det inte låter sig göra att fastställa en för alla olika låneförhållanden avpassad maximal räntesats.

Under åren 1977-1981 lagfördes i Sverige endast 12 personer för ocker. En av orsakerna var enligt BRÅ svårigheten att tillämpa den dåvarande

ockerparagrafen och vidare att anmälningsbenägenheten beträffande ocker var låg. BRÅ förordade en utvidgning av ockerbestämmelsens tillämpningsområde genom att kravet på uppsåt slopas, när långivning sker i näringsverksamhet eller som led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning.

I promemorian föreslogs därför följande tillägg till den gällande lydelsen av ockerparagrafen.

> Om gäringsmannen ej insåg men hade skälig anledning antaga att omständigheterna vid avtalet eller rättshandlingen var sådana som i första stycket sägs, döms likaledes för ocker, såframt gärningen begås i näringsverksamhet, eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning.

Helt allmänt menade man i promemorian att det inte är orimligt att i olika avseenden ställa högre krav på den som är näringsidkare än på gemene man, bl. a. i fråga om att undersöka de förhållanden som ligger bakom en viss transaktion. Vidare menade BRÅ att man från konsumentsynpunkt har anledning att understryka att näringsidkare måste iaktta försiktighet i handel och vandel, självfallet även i samband med kreditgivning.

Genom att göra tilläggsbestämmelsen om ocker tillämplig endast på sådan utlåning som har formen av näringsverksamhet eller sker som led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller i större omfattning ansåg man sig ha nått en rimlig begränsning av bestämmelsens räckvidd och samtidigt fått en återhållande och sanerande verkan på denna del av lånebranschen.

Förmögenhetsbrottsutredningen

BRÅ:s PM överlämnades till förmögenhetsbrottsutredningen. I betänkandet "Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott" (SOU 1983:50) delade utredningen den av BRÅ framförda uppfattningen att det var angeläget att mera effektivt än dittills komma till rätta med ocker i samband med långivning, främst på den s. k. grå lånemarknaden.

Förmögenhetsbrottsutredningen valde dock en annan metod än den som föreslagits i BRÅ-promemorian och föreslog i stället följande tillägg till den gällande lydelsen av ockerbestämmelsen.

> För ocker döms också den som i samband med utlåning av pengar bereder sig eller annan ränta eller annan ekonomisk förmån, som är uppenbart oskälig, om gärningen begås som ett led i en låneverksamhet.

Utredningen föreslog alltså att den som i samband med utlåning av pengar bereder sig eller någon annan en uppenbart oskälig ränta eller annan uppenbart oskälig ekonomisk förmån skulle drabbas av straff för ocker, oberoende av om långivaren utnyttjat ett underläge hos motparten på det sätt som gällande ockerbestämmelse förutsätter.

Enligt utredningen innebar dess förslag i förhållande till förslaget i BRÅ-promemorian större lättnader i utredningshänseende, eftersom utredningen kan koncentreras på förhållandet mellan parternas prestationer. Man mena-

de också att utredningens förslag bättre än promemorieförslaget möjliggjorde effektiva ingripanden mot finansiärer av ockerverksamheten.

Ny ockerparagraf

I regeringsförslag (prop. 1985/86:65) om ocker lades ett andra stycke till ockerparagrafen med följande lydelse.

> För ocker döms också den som vid kreditgivning i näringsverksamhet eller annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, bereder sig ränta eller annan ekonomisk förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen.

Departementschefen anförde som skäl för förslaget att det förekommer kreditgivning som varken omfattas av den kreditpolitiska lagstiftningen eller är föremål för någon särskild insyn eller kontroll från samhällets sida och att i anledning av detta ockerparagrafen borde utvidgas eftersom den för närvarande inte fungerar tillfredsställande. Särskilt viktigt ansåg han det vara att komma åt de avarter som förekommer mer eller mindre öppet som närmast yrkesmässig verksamhet utanför insyn och kontroll från samhällets sida.

När det gäller bedömningen av om ett uppenbart missförhållande råder mellan de båda prestationerna anförde departementschefen att en naturlig utgångspunkt bör kunna vara att jämföra hur kreditvillkoren i fråga förhåller sig till de tänkbara villkoren för ett motsvarande lån i en bank eller något annat kreditinstitut på den reglerade kreditmarknaden oberoende av om det på grund av kreditpolitiska åtgärder kan vara svårt för privatpersoner att låna pengar för opioriterade ändamål. Därvid borde beaktas bl. a. att t. ex. finansbolagen på grund av sin upplåningssituation regelmässigt håller en räntenivå som överstiger bankernas utlåningsränta. Lånets löptid måste också vägas in i bedömningen. I den mån låntagaren medvetet väljer utvägen att anlita en grå lånefirma, t. ex. för att kunna anta ett tillfälligt erbjudande om att göra en förmånlig affär, bör detta givietvis också inverka på bedömningen av förhållandet mellan parternas prestationer. En borgenär som lånar ut pengar till en kreditsvag gäldenär måste rimligen ha rätt att sätta räntan högre än eljest på grund av den risk som är förenad med krediten. Även om borgenärens risktagande framstår som betydande, borde dock inte en hur hög riskpremie som helst godtas. Visserligen kunde det i praxis vara lämpligt att falla tillbaka på vissa riktlinjer för skälighetsbedömningen men ytterst är det en uppgift för domstolarna att i det enskilda fallet avgöra när gränsen mot ocker är överskriden. Att ange absoluta gränser lät sig inte göra (prop. 1985/86:65, s. 41 f).

Lagrådet hade ingen erinran mot ändringsförslaget och riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (Ju U 1985/86:17, rskr 121, SFS 1986:123).

Möjligheterna att ogiltigförklara eller jämka ett oskäligt kreditavtal

I det föregående avsnittet har redovisats en diskussion om krav som kan ställas på en näringsidkare i förhållande till en konsument. Dessa krav har resulterat i att principer om marknadsföring och information antagits (konsumentkreditlagen) och att brottsbalkens ockerparagraf har skärpts. Det finns emellertid också andra remedier mot oskäliga kreditavtal. Ett av dessa är att få avtalet ogiltigförklarat eller jämkat av domstol.

Allmänt om problemet

Den nuvarande förmögenhetsrättsliga lagstiftningen bygger i stor utsträckning på lagar som tillkom under 1900-talets första decennier. Äldre rätt präglades av stor restriktivitet när det gällde att inskränka avtalsfriheten. Motståndet mot sådana inskränkningar har emellertid brutits successivt. Det har ansetts nödvändigt att införa särskilda regler till skydd för den svagare parten i ett avtalsförhållande. Inte minst betydelsefull är den konsumentpolitiska lagstiftningen som har kommit till under mitten av 1980-talet.

I avtalslagen (1915:218) finns dels ogiltighetsregler (28-33 §§), dels vissa regler om jämkning av avtal på grund av innehållet (36-38 §§). Efter avtalslagens tillkomst har mer vittgående bestämmelser om jämkning av avtal på grund av innehållet införts i ett flertal lagar främst på det näringsrättsliga området. Till den näringsrättsliga lagstiftningen hör lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring och lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor. Marknadsföringslagen ger möjlighet till ingripanden mot reklam som är ohederlig eller skadlig och mot andra otillbörliga marknadsföringsmetoder. Syftet med avtalsvillkorslagen är framför allt att skydda konsumenterna mot oskäliga bestämmelser i standardkontrakt. Konsumentkreditlagen (1977:981) har redan behandlats.

Avtalslagen

3 kap. avtalslagen innehåller allmänna bestämmelser om vilka omständigheter som kan göra en rättshandling ogiltig. I 28 och 29 §§ föreskrivs ogiltighet av rättshandlingar som har kommit till genom rättsstridigt tvång. 30 § behandlar svek och 31 § ocker. I 32 § föreskrivs att en viljeförklaring som i följd av felskrivning eller annat misstag har fått annat innehåll än som varit avsett inte är bindande för den som avgett viljeförklaringen, om motparten insåg eller borde ha insett misstaget.

Bestämmelserna i 28-32 §§ kompletteras med den mer allmänt hållna bestämmelsen i 33 §, som gör det möjligt att ta hänsyn också till andra omständigheter än sådana som särskilt har nämnts i de föregående paragraferna. I 33 § föreskrivs att en rättshandling inte får göras gällande, om omständigheterna vid dess tillkomst var sådana att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dem åberopa rättshandlingen och den gentemot vilken rättshandlingen företogs måste antas ha haft sådan vetskap.

Som exempel på situationer där 33 § kan vara tillämplig anförs i för-

arbetena att den som företar en rättshandling är ut stånd att bedöma handlingens innebörd och följder på grund av kroppslig sjukdom, ålderdomssvaghet, berusning eller andra omständigheter. Vidare anges att bestämmelsen kan tillämpas, om en person utan att direkt handla svikligt på ett ohederligt sätt begagnar sig av att motparten inte känner till vissa faktiska förhållanden.

Särskilt om 36 § avtalslagen

Generalklausulen i 36 § avtalslagen infördes den 1 juli 1976. Regeln ger domstol möjlighet att jämka eller lämna utan avseende alla slag av avtalsvillkor, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Av lagtexten framgår att vid prövningen särskild hänsyn skall tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Regeln är tvingande.

Generalklausulen i 36 § avtalslagen är tillämplig inom hela förmögenhetsrätten. Införandet av regeln innebar att tidigare civilrättsliga generalklausuler i andra lagar än avtalslagen blev onödiga och för den skull upphävdes.

36 § avtalslagen är avsedd att kunna tillämpas på alla typer av förmögenhetsrättsliga avtal. Den kan också användas på andra rättshandlingar än avtal, såsom betalningsutfästelser, fullmakter och gåvor. Prövningen enligt generalklausulen bör i första hand inriktas på det villkor vars skälighet har ifrågasatts. Hänsyn skall emellertid tas också till bl. a. avtalets innehåll i övrigt.

Rättsverkningarna av att ett villkor bedöms som oskäligt är i första hand att villkoret *jämkas* eller *lämnas utan avseende*. Domstolen har emellertid också möjlighet att jämka ett avtal även i annat hänseende eller att lämna avtalet utan avseende i dess helhet.

Regeln föreskriver att särskild hänsyn skall tas till om part i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i förhållande till motparten. Under begreppet konsument faller i första hand privatpersoner som förvärvar vara eller tjänst för enskilt bruk efter mönster från 1 § avtalsvillkorslagen. Vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen kan emellertid ett konsumentförhållande föreligga även i situationer som faller utanför avtalsvillkorslagen, t. ex. när en enskild person förvärvar fastighet, tecknar försäkring eller tar upp ett banklån. Det avgörande för om särskild hänsyn skall tas är inte om en part tillhör en viss kategori utan om han intar en underlägsen ställning till motparten.

I specialmotiveringen tog föredragande statsrådet särskilt upp vissa typer av avtalsklausuler bl. a. de s. k. förfalloklausulerna (prop. 1975/76:81 s. 139 ff). Dessa innebär att ett lån under vissa förhållanden skall anses förfallet till betalning före den avtalade förfallodagen. Bankernas låneformulär innehåller regelmässigt förfalloklausuler som ger kreditgivaren möjlighet att

kräva betalning i förtid, bl. a. om låntagaren inte fullgör sina förpliktelser i behörig ordning. Förfalloklausuler är endast i mycket ringa utsträckning föremål för lagreglering. I konsumentkreditlagen finns dock vissa bestämmelser som har till syfte att skydda kredittagare mot alltför hård tillämpning av förfalloklausuler i avbetalningskontrakt. Bestämmelserna innebär framför allt att sådana klausuler inte får göras gällande annat än om ett betalningsdröjsmål avser en viss del av köpeskillingen och om det har varat en viss angiven tid.

Föredraganden påpekade att generalklausulen har en viktig uppgift att fylla för att skydda låntagare mot en alltför hård tillämpning av förfalloklausuler men anförde vidare att i praktiken är behovet av att åberopa generalklausulen för att komma till rätta med oskäliga verkningar av förfalloklausuler förhållandevis begränsat, eftersom banker och andra kreditinrättningar i den praktiska tillämpningen torde fästa avsevärd vikt vid sådana omständigheter som orsaken till betalningsdröjsmål, dröjsmålets längd m.m. Vad departementschefen anförde om förfalloklausuler var i princip tillämpligt också på villkor som ger kreditgivaren rätt att säga upp ett lån till betalning i förtid. Det borde emellertid beaktas att det finns särskilda förskrifter om sådana villkor i banklagstiftningen.

Enligt den utredning som låg till grund för propositonen bör tillämpningen av villkor som krävs enligt banklagstiftningen inte kunna betecknas som otillbörlig utom under extraordinära omständigheter.

Andra lagar av intresse i sammanhanget

Avtalsvillkorslagen

Avtalsvillkorslagen har till huvudsyfte att ta till vara konsumenternas intresse vid utformningen av kontraktsformulär inom olika branscher. I detta syfte innehåller lagen en generalklausul (1 §), enligt vilken marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att i fortsättningen använda avtalsvillkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter är att anse som oskäliga mot konsumenten.

Lagen är enligt 2 § inte tillämplig på sådan verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen. Däremot torde det inte vara något hinder att tillämpa lagen på annan yrkesmässig utlåningsverksamhet.

Avtalsvillkorslagen bygger på tanken att KO skall övervaka marknaden och ta upp förhandlingar med företrädare för näringsidkarna i syfte att få till stånd ändring i sådana avtalsvillkor som kan anses oskäliga. KO skall härvid i första hand försöka uppnå ändringar på frivillig väg, men om förhandlingarna blir resultatlösa kan KO föra talan inför marknadsdomstolen om förbud enligt generalklausulen. Beslutar KO för visst fall att inte ansöka om förbud, får enligt 3 § ansökan göras av en sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. Handläggningen av ärenden hos domstolen regleras i lagen (1970:417) om marknadsdomstol. Fall som inte är av

större vikt får prövas av KO och kan avgöras genom förbudsföreläggande. Sådant föreläggande innebär att den som antas ha använt oskäligt avtalsvillkor av KO föreläggs förbud vid vite att fortsätta med det. Godkänns föreläggandet, gäller det som om förbudet meddelats av marknadsdomstolen. Näringsidkare är skyldig att på KO:s anmaning komma in med yttrande eller upplysningar i ett förbudsärende. KO kan förelägga vite, om anmaningen inte åtlyds.

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare (1 §). Uttrycket "nyttighet" har i lagen en vidsträckt innebörd och omfattar bl. a. krediter (prop. 1975/76:34 s. 125 f). Lagens centrala bestämmelser utgörs av tre generalklausuler som i allmänna ordalag anger vad en näringsidkare har att iaktta vid sin marknadsföring. Generalklausulerna behandlar otillbörlig marknadsföring (2 §), informationsskyldighet (3 §) och produktsäkerhet (4 §). Reglerna gör det möjligt att förbjuda vissa marknadsföringsåtgärder och att ålägga marknadsföraren att lämna viss information.

8.3.2.3 Bankinspektionens erfarenheter av finansbolagens verksamhet

Enligt de erfarenheter som bankinspektionen har av finansbolagen föreligger betydande skillnader i standard mellan olika bolag. Detta gäller alla områden av företagens verksamhet.

Finansbolagen har en omfattande kreditgivning som riktar sig mot hushållen. Denna kreditgivning har formen av kontokortskrediter, reverskrediter och avbetalningskrediter. Omfattande kritik riktades tidigare mot kontokortsföretagens marknadsföring. Numera har på detta område utarbetats regler vilka företagen har åtagit sig att följa. När det gäller den indirekta utlåningen, dvs. krediter till hushåll som säljföretag beviljar och som säljföretagen refinansierar hos finansbolag, är kritiken den att dessa krediter ofta medför höga kreditkostnader för kredittagaren. Vanligen är det säljföretagen som bestämmer kreditkostnadernas storlek. Beträffande direkta krediter har bankinspektionen riktat kritik mot såväl finansbolag som banker avseende de sätt på vilka krediterna marknadsförts genom direktreklam. Genom direktreklam har, enligt inspektionen, privatpersoner uppmanats att skuldsätta sig i en utsträckning som de vid närmare eftertanke kanske inte avsett.

I början av år 1984 genomförde bankinspektionen en undersökning av finansbolagens krediter mot säkerhet av värdepapper. I åtskilliga fall ledde denna till kritik från inspektionens sida, bl. a. för en alltför summarisk kreditprövning.

Det finns vidare problem för bankinspektionen att få in alla sådana företag under tillsyn som skall stå under tillsyn. Företag som bedriver finansieringsverksamhet långt över tiomiljonersgränsen anmäler sig inte självmant till inspektionen när de rätteligen borde göra det. I en del fall har refinansieringen skett hos finansbolag som står under inspektionens tillsyn. Problemet med företag som driver verksamhet strax under tiomiljonersgränsen kvarstår. I många fall sker sådan verksamhet i mer eller mindre nära samarbete med finansbolag som står under bankinspektionens tillsyn. Verksamheten har i en del fall varit sådan att bankinspektionen sett sig föranlåten att i generell skriftlig rekommendation (etikmeddelande nr 53) avråda finansbolag från att överta krediter som varit förenade med sådana villkor – räntor, avgifter, uppsägning o. a. – att det skulle strida mot god sed om finansbolaget självt skulle ha beviljat krediten.

Det finns problem också med de finansbolag som står under bankinspektionens tillsyn. Flera bolag kan inte uppfylla de lagstadgade kraven på kapitaltäckning. Ett antal bolag underlåter att sända in rapporter som skall utgöra underlag för bedömning av bolagen. Kvaliteten på kreditportföljerna skiftar ibland i en oroväckande grad. Av de rapporter om engagemang på en hand som finansbolagen sänder in till bankinspektionen kan utläsas att vissa finansbolag får allt större enhandsengagemang mot ett generellt sett osäkrare belåningsunderlag/objekt som är svårare att bedöma det långsiktiga värdet av. Kreditportföljerna har fått ett allt mindre inslag av den traditionella factoringen och leasingen och ett allt större inslag av värdepapperskrediter. För mindre kapitalstarka finansbolag kan enstaka kreditförluster slå hårt.

8.3.2.4 Brottsförebyggande rådet (BRÅ), PM 1985:6; Den grå lånemarknaden.

BRÅ:s undersökning syftade till att kartlägga vilka former av utlåningsverksamhet som förekommer på den grå lånemarknaden, vilken utlåningsränta, provision och andra lånevillkor som tillämpas och vilken omfattning verksamheten har. Undersökningen omfattade privata lånefirmor och låneförmedlare verksamma i Stockholms kommun som fanns upptagna i telefonkatalogens yrkesregister för år 1981 samt de firmor som annonserade i Dagens Nyheter under december månad 1981. Samtliga företag stod utanför bankinspektionens tillsyn. Undersökningen genomfördes under år 1982 i samband med en kontrollaktion utförd av revisionsenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län.

Av företagen ägnade hälften sig åt korta smålån, ungefär 1/4 bedrev förmedling av större lån medan återstoden ägnade sig åt vitvarubelåning, belåning av bilar eller premieobligationer, köp och försäljning av reverser eller factoring.

En närmare analys av verksamheten för dem som ägnade sig åt korta smålån visade att lånen oftast avsåg 1 000 – 2 000 kr. och löpte på tre månader. Den effektiva räntan varierade från ungefär 26 % ända upp till

270 %. Som säkerhet för lånen lämnade låntagarna ofta växlar som löstes månad för månad. I vissa fall krävdes borgen utöver växeln. I ett fall förekom tecken på att firman använde antedaterade checkar.

Vitvarubelåningen kunde allmänt karaktäriseras på följande sätt. Vid inköp av hushållsmaskiner har kunden vanligen möjlighet att finansisera köpet med avbetalningslån. Om kunden t. ex. köper spis, kyl och frys för 25 000 kr. kan han i vissa företag få låna ytterligare 25 000 kr. till installationskostnaden. Ett sådant lån löper i regel på tio år. De olika grossisterna är vanligtvis anslutna till ett fåmansbolag. Detaljisterna är anslutna genom samarbetsavtal. Skuldebrevet som upprättas skrivs direkt mellan låntagaren och finansieringsföretaget och det är detta bolag som står kreditrisken. Någon säkerhet krävs inte för lånet. Krav finns dock på att kunden skall ha haft fast anställning de senaste åren. Vidare skall kunden inte ha haft någon betalningsanmärkning. Låntagaren/kunden bekräftar på skuldebrevet att varorna har mottagits.

Detta enkla sätt att låna pengar har medfört att oseriösa låneförmedlare har inlett samarbete med vitvaruföretag. Lånehandlingar har upprättats utan att några varor har överlämnats till låntagarna. Dessa har i stället fått avstå 30 % av totala lånebeloppet till förmedlaren och vitvaruföretaget som en slags förmedlingsavgift. Lånet hos finansieringsföretaget löpte med 20-22 % ränta. Om man räknar in det belopp kunden fick avstå i "förmedlingssprovision" till låneförmedlaren och vitvaruföretaget blev räntan nästan 40 %. Det förekom också att sådana "falska" hushållslån förmedlades av affärerna utan att kunderna först hade varit i kontakt med en låneförmedlare. Låntagarna behövde då endast avstå 20 % av lånebeloppet.

Bilbelåningen gick till på följande sätt. Den blivande låntagaren sålde sin bil kontant till bolaget för t. ex. 20 000 kr. Företaget sålde sedan tillbaka bilen till samma pris, eller i vissa fall med ett pålägg på 500 – 1 000 kr. Bilen såldes då på avbetalning. Kunden erlade 40 % av priset i kontant betalning, dvs. 8 000 kr. Detta stämde överens med lagstiftningen om kontant delbetalning vid avbetalningsköp. På så sätt fick låntagaren låna mellanskillnaden mellan det pris han "sålde" bilen för till bolaget samt den del han erlade kontant när han "köpte" tillbaka bilen på avbetalning, dvs. 12 000 kr. (= 20 000 – 8 000). På det utlånade beloppet, 12 000 kr., betalade kunden 40-55 % i effektiv årsränta. Lånefirman diskonterade avbetalningskontrakten hos ett finansbolag.

Något av de undersökta företagen belånade obligationer. Bolaget lånade ut pengar till låntagare som använde dessa till inköp av premieobligationer. Obligationerna lämnades som säkerhet och belånades till ett värde av 90 %. Låntagarna "spelade" därefter på dragningarna. Den effektiva räntan var 25 %. En viss belåning av aktier förekom också. Lånen var på lägst 75 000 kr. och löpte på 1-4 månader.

Av de företag som ingick i undersökningen förelåg brottsmisstanke beträffande 45 %. Brotten var i första hand försvårande av skattekontroll och bokföringsbrott men även grovt skattebedrägeri, oredlighet mot borgenärer och brott mot ABL:s låneförbud förekom.

8.3.2.5 En annan undersökning av den grå lånemarknaden

Av en arbetsgrupp inom Spintab gjordes under år 1986 en kartläggning av den grå lånemarknaden. Rapporten över undersökningen publicerades den 24 juni 1986 och innehöll bl. a. en redogörelse för telefonkontakter som arbetsgruppen hade haft med företag på den grå marknaden. Bland de undersökta företagen fanns både sådana som arbetade med säkerheter och sådana som inte alls krävde någon säkerhet.

Personlånen bedömdes utgöra den större delen av låneverksamheten för företagen. De mindre långivarna var som regel enpersonsbemannade. Lånen var där maximerade till 3 000 kronor och med 1 000 kronor som undre lånegräns. Enstaka långivare i denna grupp medgav emellertid lån upp till 5 000 kronor. Lån av denna typ och storlek beviljades som regel på dagen. Denna snabbhet i lånebehandlingen ansågs av företagen vara en mycket stor fördel för låntagarna och ansågs motivera kostnader som snarare låg över än under 40 % i räntor och avgifter. Vad som utgjorde avdrag från lånebeloppet redan vid utbetalningen i form av förskottsränta och andra former av ersättning var det enligt arbetsgruppen svårt att få grepp om. En sannolik gissning från arbetsgruppen var att denna del av långivarens ersättning uppgick till omkring hälften av den totala kostnaden för lånet.

På frågor om varför denna form av låneverksamhet förekom gavs i regel två standardsvar. Verksamheten är nödvändig för att hjälpa människor som inte på annat sätt kan lösa sitt akuta lånebehov. Det är fel att tro att det generellt sett är billigare att låna på den organiserade kreditmarknaden. Detta angavs av de tillfrågade företagen bero på att administrationskostnaderna är högre i bankerna. En annan förklaring var de stora bankpalatsen som bankkunderna fick vara med och betala.

På frågor om hur företagens upplåning gick till svarade man att det alltid finns god tillgång på pengar som söker placering på goda villkor och där långivaren har möjlighet att diskutera och påverka lånekostnader och lånevillkor. Det bestreds inte att den grå lånemarknadens upplåningskostnader generellt sett var högre.

Något som den grå marknadens företrädare var angelägna att framhålla var möjligheten att få personlån även om vederbörande hade ett eller flera lån i bank eller på deras egen marknad.

Ett av landsortsföretagen berättade att lånestocken uppgick till drygt 600 milj. kr. uppdelad på i runt tal 10 000 låntagare. Bland dessa fanns enligt företaget åtskilliga som till egen ekonomisk fördel utnyttjat möjligheten att byta ut tidigare banklån.

Förutsättningarna för att få större lån än 10 000 kr. upp till maximerade lånegränsen 70 000 kr. och i vissa fall upp till 80 000 kr. varierade något, men var i stort likartade. Det krävdes anställning med uppgift om arbetsgivare, sysselsättningens art, årsinkomst och familjeförhållanden. Var en manlig låntagare gift borde även makan skriva på lånekontraktet. I övrigt inhämtades upplysningar. Lånets storlek och villkor avgjordes från fall till fall.

8.3.2.6 Allmänt om näringsfriheten i Sverige

Svensk ekonomi bygger allmänt sett på näringsfrihet. I förarbetena till konkurrenslagen (prop. 1981/82:165) underströk departementschefen att en av de bärande tankarna beträffande en ekonomi med marknadshushållning är att det finns näringsfrihet och etableringsfrihet. Här gäller det alltså att det finns fritt marknadstillträde för såväl nya företag som för varor och tjänster från andra marknader. Att nya företag kan etableras, framhöll departementschefen, driver ju utvecklingen framåt och utövar ett tryck på de befintliga företagen att inte stelna till utan att vara effektiva och hålla rimliga priser. Departementschefen anförde vidare:

> Min bedömning är därför att man måste iaktta stor restriktivitet med etableringskontroll, privat såväl som offentlig auktorisation samt olika former av tillståndstvång, där villkor ställs upp för att etablering skall få ske i viss verksamhet. Beslut och regler, som framstår som motiverade sett mot bakgrund av sitt syfte, kan allvarligt inverka på konkurrensförutsättningarna, t. ex. mellan olika företag i en bransch, eller på förutsättningarna för att det över huvud skall förekomma konkurrens inom en viss samhällssektor eller på en viss marknad. – I de fall etableringsfriheten begränsas genom lagstiftning är det i regel fråga om enskilda branscher, där speciella skäl såsom hälso- och säkerhetsrisker, behov av integritetsskydd eller skydd för stora ekonomiska värden anses föreligga. Även i dessa fall bör emellertid återhållsamhet iakttas med att ställa andra vilkor, än sådana som hänför sig till kompetensen hos dem som utövar verksamheten. Villkoren bör alltså i princip inte innefatta en bedömning av behovet av antalet företag i en bransch eller på en ort.

Viktiga principiella ställningstaganden i fråga om näringsfriheten gjordes också i prop. 1985/86:126 med förslag till lag om näringsförbud m.m. Näringsfriheten betecknades där som en av grundstenarna i det ekonomiska systemet. Vidare påpekades inskränkningar i näringsfriheten mot denna bakgrund har varit mycket sparsamma och haft speciella bevekelsegrunder. Föredragande statsrådet uttalade att man bör värna om den vidsträckta näringsfriheten och att det generellt sett bör krävas starka skäl för att göra ytterligare inskränkningar i denna.

I sammanhanget kan också hänvisas till konsumentverkets rapport "Auktorisation och konsumentskydd" (KOV 1978:8-01) bl. a. för en utvärdering av olika auktorisationssystems för- och nackdelar. I promemorian redovisades som exempel finansmarknaderna med deras etableringskontroll för banker, försäkringsbolag och fondkommissionsbolag. Gemensamt för dessa områden sades vara att ett väsentligt motiv för etableringskontrollen var konsumentskyddet. Det rör för konsumenten stora ekonomiska värden i den meningen att den som sätter in pengar i banken, tecknar en försäkring mot viss premie eller anlitar en fondkommissionär för att förvärva, sälja eller förvara värdepapper skall vara säker på att den som erhållit ett sådant ekonomiskt förtroende skall kunna stå för sina förpliktelser.

Nuvarande krav på tillstånd eller auktorisation i svensk rätt

Nedanstående sammanställning är inte avsedd att vara fullständig men har ändå upprättats för att ge en bild av de begränsningar av näringsfriheten som samhället känt sig föranlåtet att göra oaktat den restriktiva inställning till sådana begränsningar som ovan redovisats. Skyddsintressena är flera och indelningen har gjorts med utgångspunkt från dessa.

Konsumentskydd

Krav på viss kompetens

Läkare
Tandläkare
Veterinärer
Elinstallatörer
Byggarbetsledare
Skeppsklarerare

Auktorisation

Advokater
Revisorer
Fastighetsmäklare
Tolkar och översättare

Andra former av konsumentskydd

Sällskapsresor
Tillfällig handel

Hänsyn till den personliga integriteten

Inkassoverksamhet
Kreditupplysningsverksamhet

Stora ekonomiska intressen

Bankrörelse
Försäkringsrörelse
Fondkommissionsrörelse

Samhällsintressen

Brevbefordran
Radio- och TV-sändningar
Teleförbindelser
Skorstensfejare

Säkerhet m.m.

Hantering av explosiva och brandfarliga varor
Handel med skjutvapen
Distribution av elektrisk ström
Tillverkning och försäljning av läkemedel
Tillverkning och försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat
Införsel och handel med injektionssprutor och kanyler

Ordning

Servering av alkoholhaltiga drycker
Hotell- och pensionatsrörelse

Brottsrisker

Bevakningsföretag
Handel med skrot och begagnade varor
Bilskrotning

Kontroll över vissa tjänster

Yrkesmässig trafik
Godstransporter i beställningstrafik
Persontransporter i beställningstrafik
Transportförmedling
Biluthyrning
Trafikskolor

Kontroll över utlänningars näringsverksamhet

Näringstillstånd
Filialtillstånd
Förvärvstillstånd

8.3.2.7 Kommitténs ställningstagande

Som redan tidigare har framhållits har kreditmarknaden i modern tid alltid varit föremål för regleringar av olika slag. Någon fri marknad i gängse betydelse har aldrig förekommit. Kommittén har konstaterat att 1960-talets utveckling på finansieringsföretagens område var det första större steget utanför tillsyn och kontroll. Denna utveckling avbröts genom FiL:s tillkomst. Någon helt fri marknad på kreditmarknaden kan och bör inte skapas. Starka skyddsintressen ställer hinder i vägen för en sådan utveckling. De allmänna argumenten om näringsfrihet uppvägs här av skyddsintressena.

När FiL antogs förutsattes det att en utvärdering av lagstiftningen kunde komma att behövas inom ett antal år. Lagen har nu varit i kraft i åtta år.

Utvecklingen av finansbolagsmarknaden har varit långt kraftigare än vad som kunnat förutses. Som har framgått av redovisningen av bankinspektionens erfarenheter från tillsynsarbetet har funnits och finns fortfarande ett flertal brister när det gäller bolagens efterlevnad av gällande regler. Detta torde mera kunna förklaras av att kvaliteten på en del av bolagen har varit för låg än av att inspektionens resurser för tillsyn och kontroll har varit begränsade.

På de institut som skall få vara verksamma på kreditmarknaden bör ställas höga krav. De bör i sitt handlande naturligtvis följa lagar och andra författningar men också i övrigt uppträda så att anmärkningar inte kan riktas mot dem. För kreditväsendets funktionsduglighet är det av vikt att instituten verkar så att allmänheten har fullt förtroende för deras förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Konsumentskyddsintressena har en framskjuten plats vid all verksamhet på kreditmarknaden.

För att driva verksamhet på kreditmarknaden uppställs i lag för flertalet kreditinstitut ett krav på särskilt tillstånd. Övervägande skäl talar enligt kommitténs uppfattning för att detta i princip bör bli förhållandet för samtliga aktörer på marknaden. Att bankinspektionen har legala möjligheter att agera mot missförhållanden hos finansbolag, som uppenbart åsidosätter kundernas berättigade intressen eller på annat sätt visar sig olämpligt att utöva finansieringsverksamhet, har inte visat sig vara tillräckligt. Det finns i dag finansbolag som inte kan uppfylla de lagstadgade kraven på kapitaltäckning. Ett antal bolag underlåter att sända in rapporter som skall utgöra underlag för bedömningen av bolagen. Kvaliteten på kreditportföljerna skiftar ibland i oroväckande grad. Vissa finansbolag får allt större enhandsengagemang mot ett generellt sett osäkrare belåningsunderlag. Det nuvarande registreringsförfarandet har visat sig vara otillräckligt för att motverka uppkomsten av icke seriösa företag. Det bör därför ersättas med ett auktorisationssystem. Kravet på tillstånd bör gälla samtliga som utövar finansieringsverksamhet i en större omfattning. Beträffande konsumentkrediter bör – som nedan kommer att utvecklas – auktorisationskravet gälla alla som lämnar sådana krediter.

Riksskatteverkets rapport 1985:8 som behandlar leasing utgår ifrån skatteförvaltningens erfarenheter och beskriver olika möjligheter att styra finansieringsformens utveckling. I rapporten framhålls att det finns tendenser att leasingformen används för att uppnå skattekrediter, för att undgå skatt eller för att på annat sätt otillbörligt utnyttja olika regler på skatteområdet. Rapporten finner en ökad styrning av marknaden påkallad. Detta förutsätter, menar rapporten, en lagstiftning som skärper tillsynen och kontrollen av finansieringsverksamhet och därvid starkare betonar samhällsintresset, men som också fångar upp alla yrkesmässigt bedrivna finansieringsverksamheter. Man pekar därvid på att ett annat kriterium än 10 milj. kr. i nettovärde av tillgångarna är nödvändigt när det gäller att välja ut dem som skall ställas under tillsyn. Rapporten förespråkar någon form av auktorisation av *alla* som bedriver yrkesmässig finansieringsverksamhet.

Kommittén har tvingats konstatera att en del finansbolag är av mindre

god kvalitet. För tillsynsmyndigheten har detta blivit en stor belastning, särskilt som antalet finansbolag nu blivit så stort. Av praktiska skäl är det dock nödvändigt att – i likhet med den nu gällande ordningen – ha en frizon för finansieringsverksamhet som är av mindre betydande omfattning. Enligt kommittén står man här inför en svår avvägning. Samtidigt som erfarenheten visat att de största bristerna förekommer i mindre finansieringsföretag där ingen tillsyn utövas tvingas man likväl att i viss utsträckning lämna dessa utanför regleringen. Redan vid tidpunkten för FiL:s tillkomst hävdade bankinspektionen att gränsen på 10 milj. kr. i balansomslutning var för låg. Vid lagens utarbetande förväntade man sig att ett relativt begränsat antal företag skulle komma att stå under tillsyn. Utvecklingen har därefter fortsatt i snabbare takt än väntat och antalet finansbolag uppgår för närvarande till drygt 280 bolag. Det säger sig självt att en marknad med ett så stort antal aktörer måste innehålla också sådana som inte uppfyller kraven på en sunt bedriven finansieringsverksamhet. Från branschens sida har också hävdats att en auktorisation nu är nödvändig för att upprätthålla kvaliteten på företagen. Seriösa företag tar skada av att sammanblandas med sådana som sköts mindre seriöst.

Intresset av att skapa en marknad med uteslutande seriösa aktörer talar för att ingen frizon att bedriva yrkesmässig finansieringsverksamhet utan tillstånd borde förekomma. Å andra sidan förekommer finansieringsverksamhet i näringslivsföretag, stiftelser och organisationer. Att helt förbjuda denna verksamhet har kommittén funnit inte vara vare sig möjligt eller önskvärt. För att lösa den här uppkommande konflikten mellan motstridiga intressen har kommittén av praktiska och andra skäl tvingats att göra en differentiering. En avvägning mellan skyddsintressena och motstående intressen har inneburit att finansieringsverksamhet av sådan omfattning att tillgångarna i verksamheten inte uppgår till 50 milj. kr. lämnas oreglerad. Utöver detta bör – som utvecklas mera längre fram – ges en möjlighet att från regleringen undanta finansieringsverksamhet som trots att den har en stor omfattning inte har en självständig inriktning. Härigenom anser sig kommittén ha åstadkommit en reglering som medför en rimlig frihet för finansieringsverksamhet inom ramen för normal likviditetsförvaltning samtidigt som förutsättningar skapats för en yrkesmässigt bedriven finansieringsverksamhet i seriösa former.

På den oorganiserade kreditmarknaden förekommer ett stort antal finansieringsföretag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter. Det är som har framgått av den tidigare redovisningen uppenbart att det bland dessa förekommer företag som inte uppfyller de krav som man från samhällelig och konsumentpolitisk synpunkt har anledning att ställa. Den nuvarande lagstiftningen ger inte möjlighet att effektivt ingripa mot de företag som missköter sig. Ett auktorisationsförfarande framstår därför som ett betydelsefullt och nödvändigt inslag även för dessa företag. Detta innebär att alla företag som driver en finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter bör vara auktoriserade.

Särskilt om konsumentkrediter

Begreppet konsumentkredit är – som redan framgått av redovisningen av konsumentkreditlagen – definierat i lag. Denna lag gäller nämligen kredit, dvs. betalningsanstånd eller lån, som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds till konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Med konsument avses enskild medborgare i egenskap av privatperson. Termen näringsidkare skall, i överensstämmelse med vad som är fallet enligt marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konsumentköplagen, fattas i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Som en ytterligare förutsättning för konsumentkreditlagens tillämplighet gäller att krediten erbjuds eller lämnas i den yrkesmässiga verksamheten. Den beskrivna definitionen passar också väl för de intressen som kommittén vill skydda. På grund av kravet att ändamålet med krediten huvudsakligen skall vara enskilt bruk faller krediter till privatpersoner utanför begreppet konsumentkredit då krediten är avsedd att användas i samband med företagsöverlåtelse, generationsväxling i företag, kapitaltillskott till företag e.d. Inte ens alla konsumentkrediter bör emellertid falla inom ramen för tillståndskravet. Här kan hänvisas till den diskussion om leverantörskrediterna som tidigare förts. KKK menade att det starkt kunde ifrågasättas om inte de traditionella avbetalningskrediterna och andra krediter som lämnas i samband med försäljning i framtiden borde avskaffas och kreditgivningen i stället helt överlåtas på banker och andra kreditinrättningar utan direkt försäljningsintresse. Skälet till KKK:s ifrågasättande var uppenbarligen att leverantörskrediterna från konsumentskyddspunkt fungerade mindre väl. KKK fann emellertid inte då tiden mogen att avskaffa köpkrediterna. Den såg emellertid sitt förslag som ett första steg mot en sådan ordning.

De överväganden som gjorts inom kreditmarknadskommittén beträffande köpkrediterna har lett till ställningstagandet att dessa inte heller i fortsättningen bör omfattas av tillståndskrav. Sålunda undantas leverantörskrediterna helt från kravet på tillstånd. Med leverantörskredit eller köpkredit avses en kredit eller ett betalningsanstånd i direkt samband med försäljning av en vara eller tjänst. Liksom enligt gällande 3 § FiL bör sådana krediter undantas från lagens tillämpning. Övrig finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter bör däremot träffas av lagens krav på tillstånd. Någon som helst frizon bör inte ges för sådan finansieringsverksamhet.

Tillståndsprövningen

Det är naturligt att endast svenska juridiska personer skall få bedriva den verksamhet varom det här är fråga. Detta betyder inte att utlänning är förhindrad att delta i verksamheten. Som kommittén utvecklar i annat sammanhang bör emellertid detta ske inom ramen för ett svenskt bolag. Detta ställningstagande står i överensstämmelse med den inställning kommittén tidigare intagit beträffande bankverksamhet. De utländska banketableringar, som nyligen medgetts i Sverige, kan sålunda endast ske i form av dotterbolag.

När det gäller företagsformen är följande att märka. Den verksamhet, som finansieringsföretagen bedrev innan FiL tillkom, kunde ske i olika associationsrättsliga former – aktiebolag, ekonomiska föreningar, enskild firma etc. Enligt FBK var det av vikt att de företag, som inordnades under lagstiftning, drevs i form av aktiebolag. Endast aktiebolagsformen torde sålunda enligt FBK ge rörelsen en sådan stadga som är önskvärd hos ett kreditinstitut. FBK pekade här på de krav som gällde för fondbolag och som då nyligen hade föreslagits för fondkommissionärer. FBK:s krav innebar att de existerande finansieringsföretag som inte var aktiebolag skulle åläggas att ombilda sin bolagsform. FBK föreslog emellertid en dispensmöjlighet för att t. ex. ge en ekonomisk förening möjlighet att driva finansieringsverksamhet. I specialmotiveringen anförde FBK att undantag temporärt borde medges så att ett företag under en övergångstid fick drivas vidare t. ex. som enskild firma, tills det hade omvandlats till aktiebolag, men också definitivt i de särskilda fall då aktiebolagsformen var mindre lämplig. Denna möjlighet att medge undantag utan tidsbegränsning var närmast avsedd för ekonomiska föreningar (SOU 1977:97, s. 153 och 159).

Departementschefen anslöt sig till uppfattningen att de finansföretag som omfattades av lagen borde drivas i form av aktiebolag. Enligt departementschefen förekom det endast undantagsvis annan form. Mot undantag från aktiebolagsformen talade enligt honom bl. a. att besvärliga tillämpningsproblem kunde uppstå, t. ex. i fråga om kapitaltäckning och andra krav enligt lagförslaget. Han ansåg därför undantag inte påkallat från kravet på aktiebolagsform. De företag som vid lagens ikraftträdande drev finansieringsverksamhet i annan form än aktiebolag borde dock under en lämplig övergångstid få fortsätta verksamheten och ges möjlighet att ändra företagsform. Detta tog sig uttryck i att företag som vid lagens ikraftträdande drev finansieringsverksamhet och inte var aktiebolag enligt en övergångsregel fick fortsätta verksamheten till utgången av år 1982 utan hinder av lagens krav i fråga om företagsformen.

När det gällde tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse kunde sådant tidigare meddelas fysisk person, handelsbolag – inklusive kommanditbolag – aktiebolag och bankaktiebolag. I praktiken medförde utvecklingen att i mitten av 1970-talet endast bankaktiebolag och kommanditbolag var representerade bland fondkommissionärerna. Fondbörsutredningen föreslog i sitt betänkande "Om fondkommissionsrörelse m.m.", SOU 1976:54, att den enda tillåtna företagsformen – utanför bankinstituten – borde vara aktiebolag. Skälen härför var att aktiebolagen var underkastade den mest ingående regleringen och skyldiga att avge offentlig redovisning. Förslaget mötte inga erinringar under remissbehandlingen och stöddes av departementschefen. I FkL finns därför ifrågavarande krav.

Kommittén anser att det inte finns skäl att avvika från nu gällande krav på företagsform för ifrågavarande verksamheter. Endast svenskt aktiebolag skall därför kunna erhålla tillstånd att bedriva sådan verksamhet. För stiftelser och organisationer som för närvarande driver finansieringsverksamhet inom ramen för annan juridisk person men som enligt vad som utvecklas

nedan kan komma att behöva förlägga denna verksamhet till ett kreditmarknadsbolag krävs en övergångsperiod under vilken verksamheten kan föras över till ett sådant bolag. Detta gäller givetvis endast för det fall verksamheten har sådan omfattning och form att den är tillståndspliktig. Kommittén föreslår att övergångstiden skall vara två år.

Frågan om vilka krav som skall ställas på aktörerna på kapitalmarknaden har diskuterats i olika sammanhang. Här skall endast kort behandlas några fall då frågan tidigare varit uppe till behandling.

Fondkommissionslagstiftningens förarbeten

Fondbörsutredningen (SOU 1976:54) föreslog att tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse endast fick meddelas om rörelsen kunde antas bli till nytta för det allmänna. Stort avseende borde därvid enligt utredningen fästas vid nödvändigheten av att endast seriöst arbetande personer engagerar sig i fondkommissionsverksamhet. De organisatoriska förhållanden under vilka fondkommissionsrörelsen avsågs att bedrivas borde ägnas uppmärksamhet vid tillståndsprövningen. Olika krav måste enligt utredningen kunna ställas beroende på om avsikten är att endast bedriva kommissionshandel eller att därmed förena även andra verksamhetsgrenar. I den mån värdepappersrörelsen hos ett fondkommissionsbolag omfattar olika specialiteter, såsom depåförvaltning, placeringsrådgivning eller handel för egen räkning, måste enligt utredningen krävas att ansvaret för de olika funktionerna blir klart definierat och anförtros kompetenta tjänstemän.

Vidare borde enligt utredningen tillståndsprövningen inriktas på en prövning av den personliga lämpligheten hos den verkställande ledningen och, när det gällde aktiebolag som ansöker om tillstånd, även ägarna. Såsom villkor för tillstånd måste, menade utredningen, krävas att fondkommissionsverksamheten kan antas bli bedriven på ett korrekt och omdömesgillt sätt. När det gällde ansökan från ett aktiebolags sida kunde det naturligtvis vålla vissa svårigheter att grunda tillståndssprövningen på en bedömning av samtliga aktieägares personliga kvalifikationer. Prövningens omfattning fick därför, enligt utredningen, bli beroende av den ägarstruktur som föreligger i det enskilda fallet. Utredningen tänkte sig följande lösning. Är aktierna i bolaget spridda på ett flertal händer, blir det naturligt att främst uppmärksamma den eller de aktieägare som på grund av eget eller närståendes aktieinnehav har ett majoritetsintresse och utövar ett bestämmande inflytande över verksamheten. Rör det sig å andra sidan om ett fåmansbolag, i vilket det bestämmande inflytandet med stöd av aktieinnehavet utövas av endast en eller ett fåtal delägare, blir det lättare att begränsa den personkrets som kommer i fråga för bedömning av tillsynsmyndigheten. Men inte heller i dylika fall syntes det utredningen möjligt att under alla förhållanden ställa kraven på samtliga aktieägare lika högt. Särskilda omständigheter kan nämligen föreligga i det enskilda ärendet. Någon av delägarna kan äga en så blygsam andel av aktiekapitalet att hans inflytande ej kan karaktäriseras såsom bestämmande.

När det gäller fondkommissionsverksamheten var det enligt utredningen självklart att den ställer krav på speciellt yrkeskunnande. För att erforderlig yrkeserfarenhet skulle föreligga föreslog utredningen därför att förutom verkställande direktören en av styrelseledamöterna skulle genom tjänstgöring hos fondkommissionsfirma eller på annat sätt ha vunnit för verksamheten tillräcklig erfarenhet. När verkställande direktören ingår i styrelsen, vilket han enligt utredningens mening regelmässigt borde göra, skulle sålunda två styrelseledamöter komma att ha branscherfarenhet. Några formella krav på examen av visst slag ansåg utredningen inte nödvändigt att uppställa. Det fick i stället ankomma på tillståndsmyndigheten att bedöma om tillfredsställande utbildning och sakkunskap är företrädd i den organisation som presenteras i tillståndsärendet.

Utredningens förslag om att tillstånd fick meddelas endast om det kunde antas att rörelsen blev till nytta för det allmänna utsattes för kritik under remissbehandlingen. NO ställde sig tveksam till om det behövdes en lika långtgående nyetableringskontroll för fondkommissionärer som den som tillämpades för bankerna. Länsstyrelsen i Malmöhus län framhöll att lagen hade tillkommit för att skydda den aktieägande allmänheten och föreslog att tillståndskravet formulerades så att tillstånd fick meddelas endast om rörelsen kunde antas bli till nytta för en väl fungerande aktiemarknad. Föreningen Auktoriserade Revisorer ifrågasatte hur det skulle styrkas att en fondkommissionsrörelse var till nytta för det allmänna. Föreningen föreslog att den som i övrigt fyllde villkoren borde få tillstånd om verksamheten inte bedömdes bli till skada för det allmänna. Fondkommissionsfirmorna var starkt kritiska till utredningens tolkning av nyttorekvisitet. Enligt firmorna kunde nämligen frågan huruvida "endast seriöst arbetande personer" deltar i verksamheten knappast ha med frågan om rörelsens "nyttighet" att göra. Denna fråga hörde i stället enligt firmorna till den prövning av ledningens lämplighet som tillståndsmyndigheten skulle företa i samband med tillståndets beviljande. Firmorna var också starkt kritiska till vad utredningen hade anfört om att företaget som sådant skulle vara lämpligt för verksamheten. Prövningen borde endast omfatta VD, ordföranden i styrelsen och den styrelseledamot som det krävdes särskild erfarenhet av. Kommerskollegium delade utredningens uppfattning att prövningen bl. a. borde inriktas på den personliga lämpligheten hos den verkställande ledningen och för fondkommissionsbolagen även hos aktieägare med majoritetsintresse. I de fall aktiebolaget har majoritetsintresse förutsatte kollegiet att prövningen inriktades på bolagets seriösa natur. Lagtexten borde emellertid preciseras så att prövningens innebörd, inriktning och omfattning kom till mera klart uttryck. Vidare borde det framgå att en prövning skulle ske även vid förändringar i bolagets ledning och ägarförhållanden.

Departementschefen ansåg också att bärande kritik kunde riktas mot utredningens förslag i denna del. Enligt honom förelåg inte de risker för överetablering som hysts i fråga om bankrörelse för fondkommissionshandelns del. Denna var vid tidpunkten starkt koncentrerad till ett fåtal företag förutom affärsbankerna. Det saknades därför, enligt departements-

chefen, anledning att skärpa dåvarande krav. Han förordade i stället att kraven i den dåvarande lagen av fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet om att rörelsen inte kunde antas leda till skada för det allmänna skulle föras över till den nya fondkommissionslagen.

De övriga förslag, som här behandlats, godtogs av departementschefen. Han uttryckte därvid att han ansåg det angeläget att de nya reglerna – liksom de dåvarande – innehöll en uttrycklig bestämmelse om att tillstånd fick meddelas endast om bolaget inte är olämpligt för uppgiften.

Försäkringslagstiftningens förarbeten

Försäkringsverksamhetskommittén (FVK) behandlade i sitt delbetänkande "Koncession för försäkringsrörelse", SOU 1983:5, frågan om den materiella koncessionsprövningen. FVK ansåg att statsmakterna borde behålla möjligheten att genom en materiell prövning av koncessioner på försäkringsområdet kunna utöva inflytande på utvecklingen. FVK:s förslag till en ny materiell koncessionsprövning syftade ytterst till att en beviljad koncession inte skulle bedömas innebära risk för att en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet äventyras. Förutom den sidan av prövningen som avser den planerade verksamhetens sundhet i det konkreta tillståndsärendet måste prövningen enligt FVK också avse den sökta koncessionens förenlighet med det långsiktiga kravet på en sund utveckling av försäkringsväsendet. Däremot skulle prövningen, till skillnad mot dittills, inte innefatta en behovsprövning i betydelsen av prövning knuten till antalet försäkringsbolag och dessas möjligheter att täcka försäkringstagarnas behov av försäkringsskydd.

Koncessionsbedömningen borde enligt FVK ses mot bakgrund av försäkringsväsendets allmänna betydelse i dagens samhälle. FVK pekade på att försäkringsverksamheten påverkas – förutom av försäkringsinspektionens tillsyn – bl. a. av konsumentskyddslagstiftning, handels-, skatte- och kreditpolitiska åtgärder och valutalagstiftning. Det är uppenbarligen genom speciallagstiftning som försäkringsverksamheten – liksom annan näringsverksamhet – i huvudsak skall styras inom dessa områden. Det borde dock enligt kommittén eftersträvas att koncessionsprövningen på försäkringsområdet överensstämmer med målsättningar inom andra väsentliga samhällssektorer. Det får därför anses ligga i sakens natur att koncessionsärenden måste bedömas delvis mot bakgrund av försäkringsväsendets roll i samhället i stort.

Enligt FVK borde de koncessionsbeviljande myndigheterna redan vid koncessionsprövningen i möjligaste mån försöka bedöma den planerade verksamhetens inriktning för att på så sätt sålla bort osunda och oseriösa sökande. En sida av den materiella koncessionsprövningen föreslogs därför avse en bedömning av den planerade verksamheten inte minst från soliditetssynpunkt. Förutom en prövning av den tilltänkta rörelsens kvalitet borde den materiella bedömningen enligt FVK ha ett vidare inslag. För att en koncessionsansökan skall kunna avslås måste den koncessionsprövande

myndigheten finna att den begärda koncessionen vid en allsidig bedömning är oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Detta innebar enligt FVK att varken koncessionsmyndigheten eller sökanden skulle behöva påvisa att en ny koncession behövdes eller främjade en allmänt sund utveckling eftersom detta i praktiken var en omöjlig uppgift. FVK menade därför att koncessionsprövningen i stället borde vara inriktad på att bedöma om ett beviljande av en koncession i något avseende kunde antas vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Vid koncessionsbedömningen borde myndigheten ta hänsyn inte endast till den rådande situationen utan även till de överblickbara utvecklingstendenserna. I det senare avseendet måste det enligt FVK – för att en koncessionsansökan skall avslås – föreligga påtagliga tecken som tyder på att det skulle vara oförenligt med försäkringsväsendets sunda utveckling att bevilja ansökningen.

FVK diskuterade huruvida det skulle vara möjligt att definiera begreppet sund utveckling av försäkringsväsendet eller ange vissa principiella kriterier för att närmare bestämma dess innebörd. FVK konstaterade att begreppet hade hävd och återfanns i den nu gällande försäkringslagstiftningen som huvudgrund för den materiella koncessionsprövningen vid sidan av behovsprincipen, utan att innebörden närmare hade preciserats. Enligt FVK:s uppfattning lät sig en precisering svårligen göras, eftersom innebörden kunde växla beroende på speciella förhållanden och utvecklingen inom försäkringsområdet. Tillståndsgivningen måste kunna flexibelt anpassas till de förhållanden som kan skönjas i ett långsiktigt framtidsperspektiv. Vidare måste en viss differentiering ske i bedömningen av olika försäkringsområden och försäkringsformer. Slutligen måste det finnas möjlighet för regeringen att ta hänsyn till reciprocitetsproblem, då utländskt försäkringsföretag söker koncession i Sverige. FVK fann det därför inte möjligt att närmare definiera begreppet men angav i motiven några faktorer som borde beaktas vid bedömningen av om koncessionsbeviljandet kunde antas vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Uppmärksamhet borde sålunda enligt FVK bl. a. ägnas åt faran för en alltför stor uppsplittring av den svenska försäkringsmarknaden och följderna härav för t. ex. bolagens kostnadsutveckling och soliditet. Tendenser till bildande av specialbolag som enbart eller i huvudsak avser att vända sig till extremt goda risker inom ett försäkringstagarkollektiv borde också uppmärksammas.

Departementschefen underströk i prop. 1984/85:77 att näringspolitiken här i landet vilar på principerna om fri etablering och fri konkurrens. Med hänsyn till försäkringsverksamhetens särart och särskilt till de starka krav på skydd för försäkringstagarna som måste ställas och den därav motiverade offentliga tillsynen fann han emellertid det vara uteslutet att helt avstå från tillståndsprövning. Han anförde därefter:

> Frågan är dock om denna prövning kan inskränkas till en kontroll av att de i försäkringslagarna och i annan ordning föreskrivna formella och kvalitativa villkoren för den tilltänkta verksamheten är uppfyllda. Detta

skulle bl. a. innebära att koncessionsprövningen fick grundas på de för dagen rådande förhållandena på den svenska försäkringsmarknaden. Enligt min mening är det nödvändigt att koncessionsreglerna utformas så att de ger möjlighet också att styra utvecklingen inom försäkringsområdet på lång sikt. Vidare måste man kunna beakta frågeställningar som hänger samman med den internationella utvecklingen inom försäkringsområdet. Jag menar alltså att en materiell koncessionsprövning behövs även i fortsättningen. Den prövningen bör vara inriktad på en allsidig bedömning huruvida den planerade verksamheten kan antas vara förenlig med en på lång sikt sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet. Hänsyn bör därvid tas både till de blivande försäkringstagarna i sökandebolaget och till utvecklingen av försäkringsväsendet i allmänhet. Vidare kan det inte gärna förutsättas bli en sund utveckling i försäkringsväsendet om verksamheten skulle tendera att få en inriktning stick i stäv mot väsentliga allmänna intressen. Det blir därför ett naturligt led i koncessionsprövningen att ta hänsyn till om den planerade verksamheten kan antas komma att allvarligt motverka strävanden på andra väsentliga samhällsområden. Som exempel kan nämnas konsument-, kredit-, valuta-, skatte- och handelspolitikens områden. (Prop. 1984/85:77, s. 49.)

Även när det gällde vilka faktorer som borde beaktas vid bedömningen huruvida den avsedda verksamheten kunde anses vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet delade departementschefen den uppfattning FVK gett uttryck för.

Bankinspektionens framställning om behovsprövning för fondkommissionsbolag

Bankinspektionen gjorde den 16 februari 1984 en framställning till regeringen om förändring av tillståndskriterierna för fondkommissionsbolag. I stället för rekvisitet att "rörelsen kan antagas ej bli till skada för det allmänna" önskade inspektionen "rörelsen kan antagas bli till nytta för det allmänna". Av redogörelsen ovan för FkL:s tillkomst har framgått den diskussion som förekom då. Bankinspektionen uttryckte nu sin oro för en fortsatt ökning av antalet fondkommissionsbolag. Inspektionen framhöll att tillståndsprövningen inte gav utrymme för någon behovsprövning annat än i det extrema fallet att antalet fondkommissionsbolag skulle bli mycket stort och därmed innebära en uppenbar överetablering. Inspektionen pekade på att det rådde en påtaglig brist på erfaren personal och att etablerandet av ett väsentligt större antal fondkommissionärer kunde leda till en bristande lönsamhet vilken kunde innebära risker för kundernas säkerhet. Inspektionen ifrågasatte också om en stark ökning av antalet tillståndsbundna företag inom denna speciella sektor borde ske så länge kreditmarknadskommittén arbetar.

I en skrivelse den 28 februari 1984 hemställde Svenska Bankmannaförbundet att fondkommissionslagstiftningen skulle ses över och att i avvaktan härpå möjligheterna att starta fondkommissionsverksamhet skulle begränsas för att undvika en skadlig överetablering.

I beslut den 28 juni 1984 yttrade regeringen bl. a. att de nuvarande bestämmelserna om prövning av ansökan att driva fondkommissionsrörelse i första hand tar sikte på en kvalitativ bedömning av bolagets eller bankens förutsättningar att driva sådan rörelse. Vidare gäller, utöver vissa villkor av formell karaktär, att tillstånd får meddelas endast om rörelsen kan antagas ej bli till skada för det allmänna. Det sistnämnda rekvisitet innefattar enligt regeringen, förutom en lämplighetsbedömning från allmänna utgångspunkter också ett visst hänsynstagande till om behov av rörelsen föreligger.

Regeringen redogjorde vidare för de diskussioner som förevarit i frågan vid FkL:s tillkomst samt hänvisade till att behovskriterierna såväl i banklagen som i försäkringslagstiftningen var föremål för översyn. Mot den bakgrunden fann regeringen inte de skäl som bankinspektionen och Bankmannaförbundet anfört tillräckliga för att motivera den föreslagna behovsprövningen. Regeringen företog därför ingen åtgärd i anledning av framställningarna.

Kommitténs ställningstagande

Tillståndsprövningen bör vara av såväl formell som materiell natur. En formell tillståndsprövning innebär att den tillståndsbeviljande myndigheten har att konstatera huvudvida vissa i lagstiftningen preciserade krav är uppfyllda eller ej. Det kan t. ex. vara fråga om att riktiga handlingar fogats till ansökningen, att bolagsordningen överensstämmer med lag m.m. En materiell tillståndsprövning innebär att den tillståndsbeviljande myndigheten har att göra en bedömning huruvida i lagstiftningen angivna allmänna kriterier för verksamhetens innehåll och inriktning kan anses uppfyllda. Exempel på sådana kriterier är att den tillämnade verksamheten inte kan antas bli till skada för allmämnna intressen eller om den tillämnade rörelsen är behövlig (behovsprincipen).

På bankområdet gäller behovsprincipen. När det gäller fondkommissionsbolag har departementschefen vid två tillfällen uttalat sig emot en s. k. rak behovsprövning, dvs. att bevisbördan läggs på sökanden att visa att den tillämnade rörelsen är nyttig eller behövlig. Kreditmarknadskommittén har inte funnit skäl att för de bolag som det här är fråga om införa en behovsprövning. Kommittén anser alltså inte att någon kvantitativ begränsning skall ligga i tillståndsprövningen. Den skall i stället helt inriktas på en kvalitativ prövning. Den närmare innebörden av denna prövning skall nu behandlas.

Den materiella prövningen förutsätts bli ett väsentligt inslag i tillståndsgivningen. Prövningen bör spänna över ett vitt område. De organisatoriska förhållanden under vilka verksamheten skall drivas bör också noga uppmärksammas. I sakens natur ligger att en prövning även skall ske av den personliga lämpligheten hos den verkställande ledningen och hos ägarna. Det måste därvid finnas rimliga garantier för att verksamheten blir bedriven på ett korrekt och omdömesgillt sätt. Även om några krav beträffande formell utbildning eller motsvarande kunskaper inte skrivs in i lag, bör det

vara ett inslag i tillståndsprövningen att se till att verkställande ledningen motsvarar högt ställda krav beträffande den personliga kompetensen och egenskaper i övrigt.

En tillståndsprövning föreslås bl. a. för att tillse att samhällsintresset beaktas i verksamheten. Det är en förutsättning att bolag som erhållit auktorisation inte bryter mot KML eller annan lagstiftning. Det kan gälla skattelagstiftning, konsumentskyddslagstiftning, kreditpolitisk lagstiftning eller valutalagstiftning. Det bör därvid eftersträvas att tillståndsprövningen blir en rimlig garanti för att målsättningen inom andra väsentliga samhällsområden inte motverkas. En grund för bedömningen blir den kunskap om verkställande ledning och ägare som bankinspektionen skaffat sig.

Enligt banklagstiftningen ges oktroj för bestämd tid, högst tio år. Det finns emellertid inte i detta sammanhang något behov av att tidsbegränsa tillståndet. Omprövning av givna tillstånd kan givetvis ske utan hinder av att de lämnats tills vidare. I praktiken innebär det därför ingen väsentlig skillnad om tillståndet är tidsbegränsat eller ej.

Undantag från tillståndskravet

Förutom den redan behandlade frizonen upp till 50 milj. kr. bör ett antal ytterligare undantag från tillståndskravet diskuteras, bl. a. gäller detta för finansieringsverksamhet som bedrivs inom ett företag eller en organisation som i sig har ett annat syfte än att bedriva finansieringsverksamhet.

Som har framgått av den tidigare redogörelsen för finansieringsverksamhetsdefinitionen diskuterades i FiL:s förarbeten en definition med krav på att näringsverksamheten helt eller huvudsakligen skulle bestå i att bedriva finansieringsverksamhet. Diskussionen ägnades främst åt produktionsföretagen vars kreditgivningsverksamhet konstaterades sammanhänga med deras likviditetssituation. Resultatet blev emellertid att *all* finansieringsverksamhet omfattas av lagen om nettovärdet av tillgångarna i verksamheten uppgår till 10 milj. kr. Lagen omfattar alltså även näringslivsföretag vars finansieringsverksamhet överskrider värdegränsen 10 milj. kr. Av olika anledningar synes emellertid lagen inte ha kommit att tillämpas på all den finansieringsverksamhet som bedrivs av de större industriföretagen.

Det har för kommittén framstått som en angelägen uppgift att – när en ny lagstiftning nu utformas – det görs klart i vad mån näringslivsföretagens finansieringsverksamheter skall regleras. Allmänt kan sägas att det är kommitténs uppfattning att näringslivsföretagen bör ha möjlighet att ägna sig åt en likviditetsförvaltning, som till art och omfattning är naturlig i förhållande till företagets verksamhet och storlek. Genom det redan diskuterade generella undantaget ges alla en fri sektor att bedriva finansieringsverksamhet upp till ett nettovärde av 50 milj. kr. av tillgångarna i verksamheten, allt under förutsättning att verksamheten inte riktas mot konsument. Finansieringsverksamhet gentemot konsument föreslås som redan har framgått endast vara undantagen då den har direkt samband med avsättningen av en vara eller en tjänst. Kommittén har emellertid funnit att det utöver andra

undantag bör finnas ett område där bankinspektionen efter en särskild prövning kan finna skäl att undanta finansieringsverksamhet som annars skulle falla under lagens tillämpning, men där verksamheten inte kan sägas ha ett självständigt syfte vid sidan om företagets huvudsakliga verksamhet. Tanken bakom denna formulering är att företagens likviditetsförvaltning skall hållas utanför reglering så länge som det rör sig om en naturlig sådan. Aktiveras emellertid förvaltningen av likviditeten inom ett företag på ett sådant sätt att verksamheten i stort blir att jämställa med ett kreditinstituts finansieringsverksamhet finns inget skäl att hålla denna verksamhet utanför tillsyn och kontroll.

Förutsättningen för att hålla den nu diskuterade likviditetshanteringen utanför regleringen bör vara att bankinspektionen funnit att verksamheten kan bedrivas utan tillstånd. Det har ansetts naturligt att inte överlämna prövningen av syftet med verksamheten helt till företaget. Detta är också rimligt mot bakgrund av den straffsanktion som föreslås drabba den som utan tillstånd driver finansieringsverksamhet.

När det gäller bankinspektionens prövning bör presumtionen i de här avsedda fallen vara att finansieringsverksamheten inte är av självständig natur. Endast när omständigheterna pekar på att det är fråga om en självständig finansieringsrörelse skall verksamheten ställas under tillsyn. Sådana omständigheter kan vara att verksamheten är relativt sett stor i förhållande till företagets övriga verksamhet, att den marknadsförs gentemot allmänheten samt att den har självständig ledning och egen kreditprövning.

Förfarandet i de här avsedda fallen torde normalt bli att företaget på grund av egen anmälan blir föremål för granskning av tillsynsmyndigheten som därvid efter utredning i varje särskilt fall har att fatta ett beslut om att undanta finansieringsverksamheten i fråga från lagens tillämpning. Detta gäller självfallet endast de fall där verksamhetens omfattning överskrider frizonen på 50 milj. kr. Att bankinspektionen föreslås kunna förelägga ett företag att inkomma med uppgifter för utredning av här behandlade förhållanden framgår av tillsynskapitlet. Inget hindrar givetvis bankinspektionen att själv ta initiativ till granskning av ett företags finansieringsverksamhet. Ett starkt incitament för företaget att självt ta initiativ till ifrågavarande prövning är dock att verksamheten eljest kan komma att drabbas av straffsanktion. För den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansieringsverksamhet utan erforderligt tillstånd föreslås en bestämmelse som stadgar böter eller fängelse i högst ett år. För att ett enskilt företag skall undgå straff fordras sålunda att företaget i de berörda undantagsfallen – så snart det bort inse att verksamhetens omfattning varit större än den generellt undantagna – agerat för att erhålla ett beslut från tillsynsmyndigheten av innebörd att verksamheten befrias från lagens tillämpning.

Redan i diskussionen om finansieringsverksamhetsdefinitionen har kommittén berört Ekokommissionens rapport "Kreditgivning och ekonomisk brottslighet". Kommissionen framförde i rapporten att det kunde finnas skäl att överväga om delar av den oreglerade kreditmarknaden borde ställas under offentlig tillsyn. Kommissionen avsåg i första hand den kreditgivning,

som sker från företag, stiftelser och intresseorganisationer. Kommissionen föreslog därför att kreditmarknadskommittén skulle ges tilläggsdirektiv att behandla denna fråga.

Regeringen beslutade att till kreditmarknadskommittén överlämna kommissionens rapport såvitt den avsåg bl. a. frågan om delar av den oreglerade kreditmarknaden som företag, stiftelser, intresseorganisationer och privata låneförmedlare borde ställas under offentlig tillsyn och kontroll.

Frågan om de privata låneförmedlarna har kommittén redan behandlat i samband med utformningen av finansieringsverksamhetsdefinitionen. Frågan om företagens finansieringsverksamhet har nyss genomgåtts och förslag har framlagts.

Stiftelserna står enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser under tillsyn av länsstyrelsen i det län, där stiftelsens förvaltning huvudsakligen skall utövas. Pensions- och personalstiftelserna står under tillsyn av länsstyrelsen i det län, där arbetsgivaren har sitt hemvist. För banks pensions- eller personalstiftelse gäller, enligt en särskild regel i banklagen, att bankinspektionen utövar tillsynen.

För kommittén har det inte varit möjligt att genomföra någon större undersökning av den finansieringsverksamhet som i dag bedrivs inom ramen för stiftelser och intresseorganisationer. Nedan följer en sammanställning över reverslångivningen i vissa organisationer och stiftelser för att ge en bild av dess omfattning. Siffran inom parentes anger reverslångivningen i procent av de sammanlagda tillgångarna. Beloppen anges i milj. kr.

	1984-12-31		1985-12-31	
Organisationer				
Landsorganisationen (LO)				
Reverslån	258	(20.7)	178	(16.2)
Obligationer och förlagslån	44		39	
Kassa, bank, postgiro	243		295	
Summa tillgångar	1 248		1 098	
Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)				
Reverslån	732	(31.2)	807	(29.7)
Obligationer och förlagslån	86		88	
Bankmedel och kortfristig utlåning	620		751	
Summa tillgångar	2 349		2 717	
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)				
Reverslån	7	(9.8)	5	(5.6)
Kassa, bank	25		22	
Summa tillgångar	71		89	
Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF)				
Reverslån	926	(72.3)	943	(67.0)
Obligationer	12		38	
Kassa, bank	60		44	
Summa tillgångar	1 280		1 408	

	1984-12-31		1985-12-31	
Organisationer				
Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF)				
Reverslån	47	(18.9)	48	(17.5)
Bankmedel	64		54	
Obligationer	44		77	
Summa tillgångar	249		274	
Svenska Metallindustriarbetareförbundet				
Reverslån	355	(26.4)	362	(25)
Kassa, bank, postgiro	389		302	
Summa tillgångar	1 344		1 443	
Stiftelser				
Nobelstiftelsen				
Reverslån	48	(13.8)	81	(21.3)
Inteckningslån	17		18	
Konvertibla skuldebrev	23		17	
Förlagslån	9		9	
Summa tillgångar	349		380	
Wallenbergstiftelsen				
Bedriver enligt uppgift ingen finansieringsverksamhet.				

Med den modell som kommittén har valt är stiftelserna inte generellt undantagna från lagens tillämpning på grund av att de står under tillsyn enligt annan lag. Endast den som enligt annan lag erhållit särskilt tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet bör enligt kommitténs bedömning vara undantagen. Med hänsyn till att inte heller begreppet "företag" används för att beskriva de aktörer som omfattas av lagen sker – i motsats till FiL – inte någon utgallring av vare sig stiftelserna eller organisationerna.

I motsats till FiL omfattas alltså den finansieringsverksamhet som ligger inom en stiftelses eller en ideell förenings organisatoriska ram av lagen, för det fall dess omfattning överstiger storlekskriteriet på 50 milj. kr. Det finns flera goda skäl för denna lösning. Enligt kommitténs uppfattning skall all finansieringsverksamhet ske i trygga och seriösa former. Detta gäller särskilt sådan som riktar sig gentemot konsument. Det har varit kommitténs uppfattning att det avgörande bör vara verksamhetens art och karaktär. Det har därför framstått som mindre betydelsefullt inom vilken organisatorisk ram verksamheten förläggs. En skyddsvärd finansieringsverksamhet skall sålunda träffas av lagstiftningens krav på tillsyn och kontroll oavsett om den bedrivs inom ett företag, en stiftelse eller en ideell förening. Att undanta verksamhet som förlagts till stiftelser eller organisationer skulle bara skapa möjligheter att kringgå kravet på auktorisation för verksamheten. Även av effektivitetsskäl är det rimligt att behandla all skyddsvärd finansieringsverksamhet på samma sätt. Härigenom kommer verksamheten att stå under enhetlig kontroll och tillsyn. En grund läggs också för en konkurrensneutral behandling av finansieringsverksamhet var helst den bedrivs.

En annan fråga är att det nu torde vara mycket sällan som skyddsvärd finansieringsverksamhet bedrivs inom stiftelser och organisationer. Kommittén har därför valt att behandla dessa på samma sätt som näringslivsföretagen. Bankinspektionen har alltså enligt förslaget att i varje särskilt fall fatta beslut om undantag från tillståndskravet enligt förevarande punkt. Även här bör presumtionen vara att verksamheten inte har självständig betydelse utan framstår som en naturlig del av likviditetsförvaltningen. Presumtionen kan brytas vid sådana förhållanden som nämndes när näringslivsföretagens likviditetsförvaltning behandlades.

Om inget undantag görs betyder det att verksamheten måste brytas ut och bedrivas i aktiebolagets form. Tillstånd att bedriva finansieringsverksamheter i form av kreditmarknadsbolag blir sålunda erforderligt. Regeln kommer inte i konflikt med den tillsyn över stiftelserna som länsstyrelsen utövar. Denna tillsyn är endast säkerhetsmässig och garanterar att stiftelsens medel är placerade på betryggande sätt. En mera omfattande finansieringsverksamhet är därför inte ägnad att ligga under denna form av tillsyn. Det är därför naturligt att en sådan bryts ut från stiftelsen och förläggs till ett kreditmarknadsbolag.

I motiven till bankdefinitionen har kommittén redogjort för den diskussion som tidigare förevarit om den inlåning från de egna medlemmarna som förekommer i Kooperativa förbundet ekonomisk förening (KF) och Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförbund (HSB). Eftersom här inte är fråga om inlåning från allmänheten – trots de högst avsevärda medlemskadrarna – har verksamheten inte ansetts strida mot nu gällande bankrörelsedefinition. En fråga som nu inställer sig är hur dessa organisationer skall behandlas i förevarande sammanhang. Konstruktionen vad gäller KF:s sparkassor är följande. KF har till uppgift att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att i nära och fortlöpande samverkan med dessa samordna rörelsens resurser och härvid bedriva sådan verksamhet som anges i stadgarna. Förbundet skall därvid bl. a. verka för en samordning av rörelsens kapitalanskaffning och investeringar samt uppsamla sparmedel. KF:s verksamhet skall bedrivas så, att en sådan kapitalbildning äger rum att förbundets och rörelsens utveckling och oberoende säkras. Vid kapitalanskaffningen skall eftersträvas att verksamheten i största möjliga utsträckning finansieras med medel som tillskjutits av anslutna föreningar och organisationer samt deras medlemmar enskilt eller kollektivt. För att uppsamla sparmedel har KF sparkassor vilka enligt sina "ordningsregler" har till ändamål att av till förbundet anslutna föreningar och deras medlemmar till förräntning motta pengar och efter uppsägning åter utbetala dem. KF står som mottagare till alla på en sparkasseavdelning verkställda insättningar, varför sparkasseavdelningen endast förmedlar insättning och uttag i KF:s sparkassa. Detta betyder att någon finansieringsverksamhet inte sker inom ramen för sparkassorna utan att de uppsamlade sparmedlen direkt kanaliseras till KF. Sparkassorna träffas därför inte av finansieringsverksamhetsdefinitionen.

I den mån KF bedriver någon finansieringsverksamhet med de sålunda

uppsamlade medlen faller denna verksamhet redan under FiL:s reglering, eftersom förbundet i egenskap av ekonomisk förening träffas av beskrivningen företag. Kommitténs val av lösning innebär sålunda för KF ingen förändring av verksamhetsförutsättningarna.

När det gäller HSB är förhållandena motsvarande. Kommitténs föreslagna modell innebär alltså inte heller här någon förändring av den ordning som nu gäller.

Undantag från tillståndskravet bör ytterligare ges för sådana föreningar som drivs *utan vinstsyfte* och vars syfte endast är att tillgodose medlemmarnas finansieringsbehov. Exempel på sådana föreningar är kreditkassorna inom Studentkårerna och föreningar med sparlåneverksamhet där insättarna inte erhåller någon ränta på insatta medel men i gengäld kan låna till låga kostnader. Exempel på sådana föreningar är JAK Riksförening för ekonomisk frigörelse, Fria Kulturfonden och liknande organisationer.

Aktiekapitalets storlek

Som framgår av avsnitt 8.3.4 föreslår kommittén att de nuvarande finansbolagen och kreditaktiebolagen i framtiden skall integreras i en företagsform kallad kreditmarknadsbolag. Med hänsyn till den verksamhet som kreditmarknadsbolagen kommer att driva bör dessa ha en hög standard både kvalitets- och soliditetsmässigt. Ett sätt att höja i vart fall de nuvarande finansbolagens standard är att ställa krav på att dessa skall ha ett aktiekapital av viss minsta storlek. Härigenom garanteras en stabilitet i bolaget. I den materiella tillståndsprövningen bör naturligtvis ingå att bedöma om det i bolagsordningen angivna aktiekapitalet framstår som väl avvägt i förhållande till den planerade verksamheten. Det kan härvid mycket väl tänkas att det i lag föreskrivna minimikapitalet inte framstår som adekvat med hänsyn till den verksamhet som bolaget planerar att driva.

Den i avsnitt 8.1.2 (tabell 3) redovisade uppställningen över aktiekapitalets fördelning för de 278 finansbolag som var registrerade vid årsskiftet 1987, visar att ett stort antal finansbolag arbetar med ett mycket litet aktiekapital. I 100 av dessa bolag uppgår inte aktiekapitalet till 1 milj. kr.

Ett krav på ett visst minsta aktiekapital bör utgöra en väsentlig förutsättning för att få driva finansieringsverksamhet i kreditmarknadsbolagets form. Av denna anledning bör bestämmandet av aktiekapitalets storlek inte enbart ingå som ett led i den kvalitativa prövning som auktorisationen skall utgöra. I stället bör detta krav lyftas fram så att det i KML tas in en särskild bestämmelse, som anger det lägsta belopp som aktiekapitalet skall uppgå till. Eftersom endast företag med ett relativt stort aktiekapital kan anses ha förutsättningar att driva finansieringsverksamhet på ett självständigt och förtroendeingivande sätt, bör kreditmarknadsbolagen ha ett aktiekapital som uppgår till minst 10 milj. kr. Ett krav på minst 10 milj. kr. betyder att *ungefär 75 %* av de nuvarande finansbolagen måste höja sitt aktiekapital för att få tillstånd att driva finansieringsverksamhet.

Kommittén har övervägt att ha differentierade krav när det gäller aktie-

kapitalet beträffande kreditmarknadsbolag som motsvarar de nuvarande finansbolagen och de som driver en långfristigt inriktad finansieringsverksamhet liknande den som bedrivs av de nuvarande kreditaktiebolagen. Kommittén har emellertid funnit att något differentierat krav i lag inte är erforderligt. Kapitaltäckningsreglerna har här ansetts tillräckligt styrande.

Bankinspektionen bör för dotterbolag som ingår i en koncern ha möjlighet att medge ett lägre aktiekapital. Detta bör dock endast ske då synnerliga skäl föreligger. Ett sådant skäl kan vara att ett mindre bolag under lagens övergångsperiod införlivas i en koncern för att åstadkomma en strukturrationalisering av marknaden. Dispensen bör vara tidsbegränsad.

8.3.3 Utländskt ägande

8.3.3.1 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Kommittén har redan behandlat utländskt ägande i svensk bank och föreslagit att sammanlagt 20 % av aktiekapitalet motsvarande högst 10 % av rösterna i en bank bör få ägas av utländska rättssubjekt. För utländska förvärv av svenska företag i allmänhet gäller lagen 1982:617, som trädde i kraft den 1 januari 1983. Enligt denna lag fordras förvärvstillstånd för s. k. kontrollsubjekt, när förvärvarens andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller av antalet aktier överskrider vissa gränsvärden.

Kontrollsubjekt enligt denna lag är framför allt utländska rättssubjekt men också svenska aktiebolag som inte har något s. k. utlänningsförbehåll i sin bolagsordning. Med utlänningsförbehåll avses enligt lagen ett i bolagsordningen för ett svenskt aktiebolag intaget förbehåll enligt vilket kontrollsubjekt genom teckning eller överlåtelse endast får förvärva viss del av aktierna i bolaget, vid varje tidpunkt motsvarande mindre än 40 % av hela aktiekapitalet och mindre än 20 % av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Utlänningsförbehåll kan också innebära strängare föreskrifter i dessa hänseenden. Sådant förbehåll får inte ändras eller upphävas utan tillstånd, Regeringen kan också genom särskilt tillstånd medge att även andra typer av förbehåll i bolagsordningen skall anses likställda med utlänningsförbehåll.

I lagen föreskrivs att ett kontrollsubjekt inte utan förvärvstillstånd får förvärva så många aktier i ett aktiebolag att dess andel av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger vissa gränsvärden, 10, 20, 40 och 50 %. Detta innebär att tillstånd måste sökas om ett kontrollsubjekt vill förvärva exempelvis 15 % av aktiekapitalet i ett bolag, där alla aktier har samma röstvärde. Har sådant tillstånd erhållits, behövs inte något nytt tillstånd för ytterligare förvärv av aktier i bolaget så länge det sammanlagda innehavet av aktiekapitalet inte överskrider nästa gränsvärde, dvs. 20 %, osv. Vid procentregelns tillämpning skall inräknas aktier ägda av företag som ingår i samma koncern som förvärvaren och, om förvärvaren är

en fysisk person, av företag som förvärvaren eller dennes närmaste anhöriga äger, liksom aktier i företag över vilka de har ett bestämmande inflytande. Sedan våren 1984 är sådana aktieförvärv från utländska bolags sida som avser transaktioner inom en och samma koncern tillståndspliktiga (1984:284).

Ett kontrollsubjekt kan också förvärva aktier på indirekt väg, t. ex. genom fusion med ett annat företag som redan äger sådana aktier. Förvärv genom fusion och företagssammanslagningar i allmänhet är underkastade reglerna om förvärvstillstånd. Även när fusion inte äger rum, kan vid kontrollsubjektets förvärv av företag, som i sin tur äger aktier, själva förvärvet av företaget bli tillståndspliktigt. När vid tillståndsgivning det förvärvade företagets aktieinnehav ingått i underlaget för prövningen synes lagen inte kräva något särskilt tillstånd för de medföljande aktierna.

Det bör tilläggas, att fusion enligt 14 kap. 8 § ABL, som avser ett helägt dotterbolags uppgående i moderbolaget, enligt 9 § andra punkten i 1982 års lag är uttryckligen undantagen från kravet på förvärvstillstånd.

Tillståndsplikten enligt 1982 års lag gäller inte vid förvärv av konvertibla skuldebrev eller skuldebrev med optionsrätt till nyteckning av aktier. Detta är enligt föredragande departementschefen i och för sig naturligt, eftersom innehavarna av sådana skuldebrev i princip inte kan utöva något inflytande över företaget. När skuldebreven byts mot aktier uppkommer emellertid ett förvärv som omfattas av lagens bestämmelser, om förvärvaren är kontrollsubjekt och någon av kontrollgränserna passeras.

Förvärvsansökan enligt 1982 års lag prövas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer, dvs. i normalfallet av länsstyrelsen. Tillstånd skall meddelas om det inte strider mot något väsentligt allmänt inresse. Regeringen prövar frågan om förvärvstillstånd i vissa i förordningen (1982:878) om utländska förvärv av svenska företag m.m. angivna fall, bl. a. om antalet anställda överstiger 100 eller om tillgångarnas nettovärde enligt senaste balansräkning överstiger 1 000 basbelopp enligt lagen om allmän försäkring, dvs. för närvarande 25,8 milj. kr.

Som en allmän bakgrund till lagstiftningen anförde föredragande departementschefen att ett omfattande utländskt inflytande över vårt näringsliv, liksom utländska förvärv av våra viktigaste naturtillgångar, kunde innebära risker i olika avseenden. Som exempel nämndes försämrade möjligheter till insyn i och påverkan på beslutsprocesser, risk för flyttning till utlandet av produktions-, forsknings- och utvecklingsfunktioner, etc. Vidare pekade departementschefen på behovet av skydd för jämväl andra tillgångar än naturtillgångar, såsom teknik, know-how, dyrbara maskiner, patent och varumärken. Att upprätthålla ett sådant skydd var enligt departementschefen angeläget, i synnerhet när det är fråga om företag som på grund av sin storlek eller produktionsinriktning hade särskild betydelse för landets försörjning eller ekonomi i stort. Det kunde också, menade departementschefen, finnas skäl att hindra uppköp av svenska företag i en bransch som redan förut har ett mycket starkt inslag av utländskt ägande.

I den praxis som utvecklats vid tillståndsprövningen har följande skyddsintressen åberopats

- industri- och regionalpolitiska intressen (företag med betydande forskning och utveckling, produktion eller sysselsättning m.m.)
- säkerhets- och beredskapspolitiska intressen (företag av betydelse för totalförsvaret)
- intresse av nationellt självbestämmande och oberoende (företag eller branscher, i vilka ett dominerande utländskt inflytande skulle kunna innebära svårigheter att hävda en oberoende svensk politik)
- kulturella och liknande intressen (företag inom informations- och massmediaområdet).

Beträffande nyetableringar anförde departementschefen i propositionen, att utländska företagsetableringar här i landet kan ske, dels i form av övertaganden, helt eller delvis, av svenska företag, dels genom nyetableringar, antingen på det sättet att helt nya företag upprättas eller genom att utländska företag som redan är etablerade utvidgar sin verksamhet till nya områden. Departementschefen framhöll att flera skäl motiverade en samhällskontroll av utländska företagsinvesteringar i Sverige men tillade att dessa skäl dock mest gjorde sig gällande när det var frågan om förvärv av inhemska företag. bl. a. kunde då viktiga intressen som gällde vår försörjning eller sysselsättningspolitik sättas på spel. I fråga om upprättande av helt nya företag eller utvidgning av befintlig verksamhet menade departementschefen däremot att fördelarna med etableringen ofta torde dominera. I varje fall var skälen för en kontroll här mindre starka. Det nya kontrollsystemet i fråga om utländska etableringar borde därför begränsas till övertagandefallen (prop. 1981/82:135 s. 28).

Enligt lagändring som trätt i kraft den 1 juli 1987 undantas också uttryckligen teckning av aktier i samband med stiftandet av ett aktiebolag från lagens tillämpning. De vanliga förvärvsreglerna skall dock gälla i de fall apportegendom tillskjuts i samband med nybildning av aktiebolag (prop. 1986/87:74 s. 238). Inte heller skall bestämmelserna tillämpas såvitt gäller förvärv av aktier i bolag som aldrig har bedrivit verksamhet och som saknar anställda eller förvärv av aktier i bolag där nettotillgångarna enligt den senast fastställda balansräkningen inte överstiger 100 basbelopp eller antalet anställda inte överstiger 10 personer.

Ett tillståndspliktigt förvärv blir ogiltigt om förvärvstillstånd inte söks inom föreskriven tid eller om förvärvstillstånd vägras. I förarbetena till de nu genomförda lagändringarna väcktes frågan om denna ogiltighetsregel borde ersättas med sanktionsregler av straffrättslig art. Föredragande departementschef fann emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att ta upp frågan om ändring i detta hänseende (prop. 1986/87:74 s. 239).

Lagen tillämpas inte på svenska bankaktiebolag eller på aktierna i sådana bolag. Undantaget innebär att en bank aldrig är kontrollsubjekt. Ett utländskt bankföretag som äger aktier i ett bankaktiebolag här i landet får inte förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller

rörelser som drivs här i landet. Detta hindrar emellertid inte ett sådant företag som erhållit fondkommissionstillstånd att som ett led i rörelsen förvärva aktier i svenska aktiebolag. Ifrågavarande förbud är inte avsett att träffa organisationsförvärv av aktier, vilka enligt 2 kap. 6 § BRL kan ske efter tillstånd av regeringen eller bankinspektionen. Enligt prop 1984/85:191 med förslag om utländska banketableringar i Sverige fanns det anledning att i avbidan på kreditmarknadskommitténs förslag se restriktivt på de utlandsägda bankernas möjligheter till organisationsförvärv. I motsats till kommittén ansåg emellertid departementschefen att det inte var nödvändigt att helt utesluta möjligheten för de utländska bankerna att förvärva aktier av ifrågavarande slag.

8.3.3.2 Nuvarande reglering av utländska förvärv i finansbolag

Ursprungligen innehöll FiL och FkL inga särskilda regler om utländska förvärv i sådana bolag. Detta fick till följd att lagen om utländska förvärv eller dess föregångare blev tillämplig. Genom prop 1982/83:154 föreslogs emellertid införandet av ett förbud för utländska rättssubjekt att förvärva aktier i dessa bolag. Propositionen antogs av riksdagen och ändringen trädde i kraft den 11 juli 1983.

Bakgrunden till lagändringen var att frågan om utländska bankers och andra utländska finansinstituts etablering i Sverige skulle övervägas. Departementschefen angav att han inom kort skulle föreslå regeringen att tillsätta en ny utredning för att se över strukturen inom kreditväsendet. Direktiven till kreditmarknadskommittén skrevs senare samma år. Departementschefen anförde att det som ett viktigt led i lösningen av strukturfrågorna på kreditmarknaden ingick att överväga utländska bankers och andra utländska rättssubjekts möjlighet att här i landet etablera sig i form av finansbolag. Han hänvisade till att finansbolagsformen för de utländska bankerna inte medförde någon väsentlig begränsning av den verksamhet som dessa kunde förväntas vilja driva i Sverige. En av de mera väsentliga inskränkningarna som är förenad med finansbolagsformen är att den utländske ägaren därigenom inte kan driva valutahandel. Enligt 2 § valutaförordningen (1959:264) kan sådant tillstånd inte beviljas ett finansbolag. Enligt departementschefen var det emellertid klart att konkurrensfördelar stod att vinna för ett utlandsägt finansbolag i förhållande till såväl svenska banker som de finansbolag som ägs av svenska banker. Etablering av finansbolag kunde därför framstå som ett fullgott alternativ till banketablering. Dittills hade etableringen i Sverige av finansbolag där utländska banker eller andra rättssubjekt hade intressen visserligen varit begränsad. Dessa bolag hade inte heller förorsakat några problem vid tillsynen. Det fanns dock enligt departementschefen anledning anta att intresset för sådana etableringar kunde öka i avvaktan på att frågan om utländsk banketablering fått sin lösning. Om utlänningar i stor utsträckning etablerade sig i form av finansbolag här i landet, skulle de rådande struktur- och konkurrensproblemen

fördjupas och möjligheterna att finna en tillfredsställande lösning skulle försvåras. Mot bakgrund härav ansåg departementschefen att ett förbud mot att utlänningar etablerar finansbolag borde införas. Förbudet borde gälla till dess frågan om utlandsägda bankers och andra finansinstituts rätt att etablera sig här i landet hade fått en varaktig lösning. Utländska förvärv av fondkommissionsbolag reglerades på motsvarande sätt.

Departementschefen pekade i sammanhanget på ett viktigt fall som de föreslagna förbuden borde omfatta, nämligen att en utländsk bank själv stiftar ett bolag som skall driva finansieringsverksamhet i Sverige. Bankens förvärv av aktier i ett sådant bolag skulle normalt ha skett, innan nettovärdet av bolagets tillgångar uppgår till 10 milj. kr. och följaktligen innan bolaget hunnit bli finansbolag i lagens mening. Den supplerande regel som finns i lagen om finansbolag och som innebär att ett bolag – oavsett om tillgångarnas värde uppnått gränsvärdet – är finansbolag, om det helt eller delvis ägs av en svensk bank (bankaktiebolag, sparbank och föreningsbank) eller dotterbolag till banken borde därför egentligen utvidgas till att omfatta även utländskt bankinstituts och dess dotterbolags ägande. Departementschefen var visserligen medveten om att de föreslagna förbuden inte kom att träffa alla utländska rättssubjekts eller andra kontrollsubjekts förvärv av aktier i bolag som driver finansieringsverksamhet av samma slag som finansbolag men som inte är finansbolag, därför att värdet av tillgångarna inte når upp till gränsvärdet 10 milj. kr. Inte heller träffade förslaget fall där kontrollsubjekt förvärvar aktierna i ett vanligt aktiebolag, vars ändamål från början inte behöver vara att syssla med finansieringsverksamhet, och kontrollsubjektet senare omvandlar bolaget till ett finansbolag. Ett sådant förfaringssätt skulle kunna förekomma, även om 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. i och för sig var tillämplig på förvärvet. Med hänsyn till att de föreslagna reglerna var avsedda att gälla endast under en begränsad tid och till att det skulle krävas relativt komplicerade regler för att förhindra de nu berörda förvärven samtidigt som det praktiska behovet syntes vara ringa avstod han dock från att föreslå några sådana regler.

8.3.3.3 Kommitténs ställningstagande

Kreditmarknadskommittén föreslog i delbetänkande 1984 (Ds Fi 1984:20) att utländska banker skulle få etablera dotterbanker i Sverige. Förslaget ledde till de lagändringar som möjliggjorde för de utländska bankerna att bilda dotterbolag i Sverige fr. o. m. år 1986. Regeringen har beviljat oktroj för tolv utländska dotterbanker i Sverige, av vilka några banker sedermera har lagt ner sin verksamhet här. Skälen bakom kommitténs ställningstagande var den ökande internationaliseringen som gjort det svårt att längre motivera den protektionistiska inställningen i fråga om utländska banketableringar. Det hade också visat sig förenat med svårigheter för svenska banker, att verka utomlands genom att de i flera länder mötts av krav på reciprocitet.

Som redan har framgått motiverades de införda förbuden för utländska rättssubjekt att förvärva andelar i finansbolag och fondkommissionsbolag av att utländska rättssubjekt, särskilt banker, inte skulle kunna kringgå förbudet att verka på bankområdet och därigenom försvåra en lösning av strukturfrågorna på den svenska kreditmarknaden. I propositionen pekade departementschefen på att ett finansbolag – med undantag av bankinlåning och valutahandel – kunde driva samma slags verksamhet som bankerna. För finansbolag ägda av svenska banker innebär praxis att ett sådant bolag i princip inte kan driva annan verksamhet än sådan som faller under en banks område. Bl. a. kan sådana bolag inte göra aktieplaceringar eller låna ut medel utan att ta hänsyn till banklagarnas förbud mot vinstandelslån och lån av förlagskaraktär. Vidare fick en svensk bank då inte i dotterbolag lägga ut s. k. central bankverksamhet som bedömdes böra drivas i bank. En utländsk bank hade alltså möjlighet att i finansbolagsform här i landet driva så gott som alla viktiga former av finansieringsverksamhet som banker kunde driva om man bortsåg från inlåning från allmänheten på vanliga bankräkningar. De inskränkningar som gällde för finansbolag ägda av svenska banker drabbade inte finansbolag ägda av en utländsk bank.

Kreditmarknadskommitténs prövning av utländska rättssubjekts ägande av kreditmarknadsbolag sker mot bakgrund av den principiella uppfattning som kommittén haft i fråga om sitt arbete i övrigt. Det innebär att sådant ägande bör tillåtas efter samma mönster som gäller för företag i gemen om inte särskilda skyddsintressen talar emot en sådan lösning. Lagen om utländska förvärv av svenska företag bör därför kunna vara utgångspunkten för prövningen av sådana förvärv även när det gäller de företag som det här är fråga om. En sådan lösning ligger också i linje med Sveriges internationella åtaganden beträffande utländska rättssubjekts företagsförvärv. Lagen om utländska förvärv av svenska företag innebär att ett utländskt rättssubjekt i och för sig kan äga 100 % av ett svenskt företag, dock att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall pröva lämpligheten av förvärvet redan när andelen första gången passerar 10 % av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bolaget. En sådan prövning skall sedan ske varje gång andelen kommer att överskrida 20, 40 eller 50 %. Prövningen åligger regeringen bl. a. i de fall då nettovärdet av tillgångarna överstiger 1 000 gånger basbeloppet, eller för närvarande 25,8 milj. kr. Det betyder att prövningen av förvärv i kreditmarknadsbolag normalt skulle komma att åvila regeringen. Det förefaller dock naturligt att för de företag som står under bankinspektionens tillsyn lägga prövningen enligt den ifrågavarande lagen på inspektionen. Vid prövningen bör beaktas att de stora svenska intressen som ligger i de nuvarande bostadsfinansierande kreditaktiebolagen inte kommer under utländsk kontroll.

När det gäller nyetablerade företag sker prövningen av ägandet i samband med tillståndsprövningen.

Kommitténs överväganden om försäkringsbolagens finansförvaltning innebär som framgår av kapitel 10 att kommittén ansluter sig till försäkringsverksamhetskommitténs bedömning att försäkringsbolag i dotterbolag, inte

bör få bedriva annan verksamhet än sådan som är tillåten för bolaget. Således bör det vara uteslutet för ett kreditmarknadsbolag som är ägt av ett försäkringsbolag att ägna sig åt t. ex. factoring och leasing.

Mot denna bakgrund är det ytterst otillfredsställande att utländska försäkringsbolag bildat finansbolag i landet. Bildandet av dessa bolag har i något fall tillgått så som departementschefen redogjorde för i motiven till 1983 års ändringar i FiL nämligen att det utländska försäkringsbolaget först bildat ett finansieringsföretag, vars verksamhetsomfattning varit mindre än vad som stadgas för krav på registrering enligt FiL. När sedan omfattningen av rörelsen ökat har bolaget automatiskt blivit finansbolag och utlänningsförbudet i lagen har därigenom kringgåtts. I fortsättningen kommer det beskrivna förfarandet inte att vara möjligt eftersom kreditmarknadsbolag alltid skall genomgå en auktorisationsprövning, varvid ägarförhållandena blir föremål för prövning. Ett bolag vari ett utländskt försäkringsbolag har större intressen än vad som är tillåtet för ett svensk försäkringsbolag bör inte få auktorisation. I enlighet med detta bör tillstånd till förvärv av andel i kreditmarknadsbolag inte heller tills vidare medges utländskt försäkringsbolag eftersom detta kan anses strida mot ett väsentligt allmänt intresse. Kommittén föreslår som framgår av avsnitt 6.2.5 att frågan om integration av bank- och försäkringsrörelse skall utredas. Ifrågavarande problem bör tas upp inom ramen för den föreslagna utredningen.

8.3.4 Kreditaktiebolagen

Kreditmarknadskommittén har till uppgift att se över hela strukturen på kreditmarknaden. Därför bör kommitten, innan ställning tas till de i direktiven uppställda frågorna beträffande kreditaktiebolagen, överväga om det finns tillräckliga skäl att ha kvar dessa bolag som särskild associationsform eller om dessa bör och med enkla medel kan inordnas i den struktur som kommittén föreslår för de nuvarande finansbolagen. I vart fall bör, enligt vad kommittén utvecklat i avsnitt 6.2, den tillståndskrävande finansiella verksamheten på kreditmarknaden vid sidan av bankverksamheten och hypoteksinstitutens verksamhet regleras i en övergripande lag, KML.

För att kreditaktiebolag som associationsform i framtiden skall ha en given plats på kreditmarknaden, bör krävas att dessa bolag på ett meningsfullt sätt kan särskiljas från andra kreditinstitut. Kreditaktiebolagen är i dag en heterogen grupp av företag med verksamheter och regleringar som sinsemellan företer klara särdrag. Bolagen definieras i lag som aktiebolag som har till ändamål att driva lånerörelse och att genom utgivande av obligationer eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar upplåna erforderliga medel utan att bedriva bankrörelse. Enligt gällande lagdefinition är det således enbart kapitalanskaffningssättet som utgör det särdrag som ger kreditaktiebolagen deras karaktär.

Lämpligheten av att i lag definiera ett kreditinstitut med utgångspunkt i dess upplåning kan ifrågasättas. Gränsen mellan lång och kort marknad har

visat en tendens att suddas ut i takt med en homogenisering av kreditmarknaden. Sortimentet av instrument på kreditmarknaden har kraftigt ökat men instrumenten har samtidigt blivit alltmer lika med avseende på effektiv löptid och förräntning. I dag kan formerna för upplåningen knappast sägas utgöra ett särdrag hos kreditaktiebolagen. Flera av bolagens upplåning skiljer sig inte på ett avgörande sätt från andra kreditinstituts. Kreditaktiebolagen lånar således i allt större utsträckning upp medel på den korta marknaden.

En bärande tanke bakom kommitténs överväganden och förslag är att lagreglerna på kreditmarknadens område inte skall cementera fast rådande förhållanden utan att reglerna bör medge en anpassning till ändrade förhållanden i takt med utvecklingen. Även om man önskar upprätthålla en distinktion mellan lång och kort kreditmarknad framstår det därför som olämpligt att formellt genom en definition av en typ av institut utestänga vissa andra från en del av kreditmarknaden. Institutens verksamhetsförutsättningar från tid till annan bör i stället avgöras genom andra styrmedel, såsom regler om auktorisation, kapitaltäckning eller regler som uppställs för kanaliseringen av statliga subventioner.

Kreditaktiebolagen bör således enligt kommitténs mening inte formellt definieras utifrån kapitalanskaffningssättet. Det bör då undersökas om det finns behov av och om det över huvud taget är möjligt att finna ett annat kriterium som på ett meningsfullt sätt särskiljer kreditaktiebolagen från andra kreditinstitut.

Möjligheten att genom en ändring av definitionen av begreppet kreditaktiebolag inordna finansbolagen under KAL:s bestämmelser övervägdes av FBK i betänkandet Finansieringsbolag, SOU 1977:97. En sådan lösning förkastades emellertid av FBK som anförde bl. a. följande.

> Kreditaktiebolagens och finansieringsföretagens upplåning har helt olika karaktär. Kreditaktiebolagens upplåning sker genom emission av obligationer – att detta ingår i ändamålsangivelsen tillhör vad som definierar ett kreditaktiebolag – eller genom reverslån främst från allmänna pensionsfonden. Finansieringsföretagens medelanskaffning är av en helt annan karaktär. Vid bedömandet av vilka kreditpolitiska medel som bör kunna utnyttjas ligger analogin med banker närmare till hands. I ett tidigare kapitel, där en kreditpolitisk reglering av finansieringsföretagen diskuterades framhölls att det vore lämpligt att låta finansieringsföretagen omfattas av bl. a. likviditetskrav och utlåningstak. Något motsvarande behov vad gäller kreditaktiebolagen finns ej. En annan invändning mot att låta en och samma lagstiftning omfatta både kreditaktiebolag och finansieringsföretag sammanhänger med den särställning kreditaktiebolagen har fått på den svenska kreditmarknaden – en särställning som dock inte avspeglas i lagstiftnigen om kreditaktiebolag. De i dag existerande kreditaktiebolagen har grundats för att tillgodose vissa speciella, av samhället som särskilt angelägna betraktade ändamål. Två av de största kreditaktiebolagen är nästan helt inriktade på att ge långfristiga krediter till bostadsbyggandet. Två andra av kreditaktiebolagen ger uteslutande krediter till kommunerna. Av de övriga har de flesta tillkommit för att ge långfristiga krediter till små- och medelstora

företag eller för särskilda ändamål – som Investeringsbanken, Exportkredit och Lantbrukskredit. Den speciella ställning som kreditaktiebolagen har framgår också därav att i flertalet fall staten ingår som delägare. De existerande kreditaktiebolagen kan således – med några få undantag – sägas ha en mer eller mindre "offentlig" prägel.

Flera remissinstanser yttrade sig i frågan. Bankinspektionen menade att den finansieringsverksamhet som då låg inom ramen för finansieringsföretagen och numera i finansbolagen inte lämpligen kunde inordnas i den för kreditaktiebolagen gällande lagstiftningen. Fullmäktige i riksbanken anförde bl. a. att kreditaktiebolagens rörelse var av en helt annan karaktär än finansieringsbolagens och att de senare inte borde inordnas i lagen om kreditpolitiska medel på samma sätt. Departementschefen anförde i prop. 1978/79:170 s. 21 att han delade kommitténs uppfattning i denna fråga.

Det kan sägas att kreditaktiebolag av tradition bedrivit sin verksamhet i särskild associationsform. De skäl som ursprungligen legat bakom kreditaktiebolagens specialisering har, som ovan framgått, prövats för tiotalet år sedan och då befunnits fortfarande äga giltighet. För FBK hade framför allt tre faktorer betydelse när tanken på att finansieringsbolagen skulle anknytas till KAL avvisades; kapitalanskaffningen, den kreditpolitiska regleringen och kreditaktiebolagens mer eller mindre offentliga prägel.

När det gäller *kapitalanskaffningen* har ovan konstaterats det olämpliga att i lag på sätt skett slå fast denna för ett institut. Att i en definition utgå från detta kriterium bör sålunda undvikas.

Mot bakgrund av den sedan en tid pågående avregleringen på kreditmarknaden utgör den *kreditpolitiska regleringen* för närvarande inte något argument för att hålla företagsformerna finansbolag och kreditaktiebolag åtskilda. Behovet av styrning är för närvarande lika litet beträffande båda företagsformerna. Även om den kreditpolitiska regleringen åter får aktualitet, synes den inte komma att utgöra ett skäl mot integrering. Kraven på likformighet gör nämligen att instituten bör omfattas av samma krav på styrning och insyn.

När det gäller den *offentliga prägeln* har kreditaktiebolagen ansetts ha en sådan prägel genom att stat eller kommun är delägare och genom att bolagen grundats för att tillgodose vissa av samhället som särskilt angelägna betraktade ändamål. Mot bakgrund av att flertalet kreditaktiebolag svarar mot ett krav på spritt ägande och att vi befinner oss i en situation där nya kreditaktiebolag utan statligt eller kommunalt ägande bildas, är den offentliga prägeln i betydelsen statligt eller kommunalt ägande numera inte ett avgörande skäl att behålla kreditaktiebolagen som särskild associationsform.

När det gäller den offentliga prägeln i betydelsen att kreditaktiebolagen grundats för att tillgodose vissa för samhället särskilt angelägna ändamål kan konstateras att så inte är fallet beträffande alla kreditaktiebolag. Vissa bolag synes ha fått tillstånd att driva sin verksamhet i kreditaktiebolagets form i brist på annan lämplig associationsform. Ett tydligt exempel på detta är Företagskapital AB. Dessutom tillgodoser även andra kreditinstitut i sin

kreditgivning vad som av samhället ansetts vara särskilt angelägna ändamål. Vilka dessa ändamål är kan också tänkas skifta i takt med utvecklingen. Liksom ovan konstaterats beträffande kapitalanskaffningssättet framstår det därför som olämpligt, att i en lagstiftning som skall vara lätt att anpassa till utvecklingen, slå fast vilka ändamål som vid varje tidpunkt skall anses vara särskilt angelägna för samhället.

Det anförda ger vid handen att det inte är meningsfullt att definitionsmässigt utskilja viss finansieringsverksamhet för att denna skall bedrivas i specialinstitut. Utvecklingen mot gränsöverskridande finansieringsformer, som beskrivs i bilaga nr 1, talar i stället för att all tillståndskrävande finansieringsverksamhet vid sidan av den som bedrivs av bankerna och hypoteksinstituten, *lagtekniskt* bör kunna bedrivas i samma associationsform och att tillgodoseendet av de intressen samhället särskilt vill värna om bättre bör kunna ske med andra styrmedel än genom en definition i lag. Genom att inordna all tillståndskrävande finansieringsverksamhet vid sidan av bankrörelse och hypoteksinstitutens rörelse under samma associationsform uppnås också en önskvärd förenkling av lagstiftningen.

Även om kreditaktiebolagen lagtekniskt samordnas med finansbolagen och får benämningen kreditmarknadsbolag, återstår frågan om det finns skäl att särskilja instituten genom att vid auktorisationsprövningen uppställa särskilda krav beträffande ett kreditmarknadsbolags långfristiga finansiering för att bolaget skall få ta obligationsmarknaden i anspråk.

Som framgått är finansbolagen i dag förhindrade att utge obligationer och andra löpande masspapper eftersom bolagen därigenom definitionsmässigt skulle bli kreditaktiebolag. Ett sammanförande av kreditaktiebolag och finansbolag under en gemensam lag innebär att finansbolagen inte längre på nämnda grund kan utestängas från obligationsmarknaden för att finansiera sin verksamhet. Under förutsättning att bolagen har den storlek och finansiella styrka som krävs för att vara "obligationsfähiga" finns det således inte något hinder för dem att låna upp medel mot obligationer. De nuvarande kreditaktiebolagen skulle då bli konkurrenskraftiga enbart om de kan utnyttja sina relativa fördelar, t. ex. att genom stora volymer och hög likviditet i sina obligationer hålla låga upplåningskostnader.

Från andra utgångspunkter har emellertid anförts att man bör slå vakt om obligationen som finansieringsinstrument och om den långfristiga finansieringen. Det har hävdats att det vid utsträckt rätt att emittera obligationer finns en risk att marknaden försämras genom att obligationer med betydande kredit- och ränterisk börjar emitteras. En väsentlig, om än avtagande, del av kreditaktiebolagens utlåning går alltjämt till finansiering av viktiga långsiktiga investeringsprojekt. Det skulle därför finnas skäl att även fortsättningsvis särskilt värna om dessa bolags finansieringsverksamhet.

Kommittén har mot denna bakgrund övervägt en lösning, som innebär att även om kreditaktiebolagen inordnas under samma associationsform som finansbolagen, sådan långfristig finansieringsverksamhet och därmed förknippad obligationsupplåning som i dag bedrivs i kreditaktiebolagen även i fortsättningen skulle hållas åtskild från annan finansieringsverksamhet samt

att långfristig finansiering avseende olika ändamål med sinsemellan artskilda säkerheter inte skulle få blandas i samma institut.

Styrmedlet för att åstadkomma detta skulle kunna ligga i den auktorisationsprövning som bankinspektionen enligt kommitténs förslag skall göra. En förutsättning för att ett kreditmarknadsbolag skulle få tillstånd till långfristig utlåning och emission av obligationer skulle då vara att bolagets verksamhet i allt väsentligt var koncentrerad till långfristig finansiering och att finansieringsändamål med artskilda säkerheter inte blandades. Det skulle därmed finnas två typer av kreditmarknadsbolag, motsvarande dagens finans- respektive kreditaktiebolag.

Mot en sådan lösning kan emellertid anföras följande. För det första kan ifrågasättas om den åsyftade avskärmningen av långfristig finansieringsverksamhet verkligen uppnås. Det torde vara svårt att förhindra något institut att bedriva långfristig utlåning finansierad med reverslån. Däremot kunde obligationsmarknaden avskärmas så att den fick tas i anspråk endast av sådana institut som ägnade sig så gott som uteslutande åt lång kreditgivning. Mycket talar emellertid för att en sådan avgränsning vid auktorisationsprövningen blir av mer formell art och kommer att sakna någon större reell betydelse. Auktorisationsprövningen avseende de långfristiga kreditmarknadsbolagen skulle – liksom för närvarande gäller för kreditaktiebolagen – inte komma att innefatta någon behovsprövning. De bolag som uppfyller de uppställda kvalitetskraven skulle komma att få auktorisation. Antalet institut för långfristig finansiering kan därför komma att fortsätta att öka. Hinder mot att blanda kort och lång finansiering i ett och samma institut, liksom kravet på att hålla isär verksamheter med artskilda säkerheter, kan därför mer eller mindre komma att bli en chimär. Syftet bakom dessa krav kan också komma att kringgås genom att man bildar en finansiell koncern i vilken lång och kort finansiering är uppdelad i moderbolag/dotterbolag eller i sidoordnade bolag.

Oavsett om en avskärmning av lång finansiering med auktorisationsprövningen som styrmedel genomförs eller ej, kommer således lång och kort finansiering att kunna fritt blandas på koncernbasis. Sådana koncerner kan bildas utan andra restriktioner än att i koncernen ingående kreditmarknadsbolag uppfyller de allmänna kvalitativa kraven för auktorisation.

För det andra kan diskuteras om en avskärmning av den långa finansieringen under alla förhållanden är önskvärd. Sålunda kan ifrågasättas om den traditionella administrativa uppspjälkningen efter instrument och löptider innebär några fördelar från allmän stabilitetssynpunkt. Marknadsinriktningen har väsentligt skärpt kraven på flexibilitet för kreditinstitutens vidkommande med allt mer av gränsöverskridande finansieringsformer som följd. Dagens begränsningsregler och konkurrenshinder försvårar framför allt de långfristiga institutens planering och anpassning av kreditutbudet, vilket bl. a. tagit sig uttryck i förhållandevis stora svängningar i utlåningsverksamheterna. Matchningen av villkor och bindningstider i balanserna försvåras. Det kan befaras att ingreppen därför fördyrar den långfristiga rörelsen.

Inte minst inom bostadsfinansieringens område har de senaste årens fria kreditmarknad medfört förändringar. I det tidigare prioriteringssystemet hölls t. ex. bostadsfinansieringens olika faser – dvs. byggnadskreditgivningen med efterföljande avlyft till den slutliga, långfristiga finansieringen – väl separerade i skilda institut. Kreditregleringarna ledde tidvis till avlyftsproblem och köbildningar. Avprioriteringen har här skapat nya marknadsförutsättningar för bostadsfinansieringen, där kreditgivningens olika delar bättre kan samordnas och fungera smidigare med hjälp av varierande lånekonstruktioner. Ur låntagarnas synvinkel kan det i denna situation hävdas att dessa bör ges bättre, mer tidsenliga förutsättningar att – utan byte av långivare – anpassa villkoren på nya eller förfallande krediter efter egna förväntningar om framtiden.

Mot angivna bakgrund föreslår kommittén att bankinspektionens auktorisationsprövning inte skall innefatta denna närmast administrativa uppspjälkning av verksamheten på lång och kort finansiering. Det bör i stället ankomma på varje kreditmarknadsbolag att självt avgöra vilken organisationslösning bolaget finner vara lämpligast för sitt vidkommande. En sådan valfrihet förutsätter att den föreslagna rätten att bilda organisationsbolag genomförs. Härigenom kommer nya uppdelningar och kombinationer av lång och kort finansiering i moder-/dotterbolagsrelationer att bli möjliga. Rätten att på koncernbasis blanda inriktning förändras således inte (t. ex. för en bankkoncern där såväl finansbolag som kreditaktiebolag ingår).

Det kan emellertid hävdas, att en vidsträckt rätt för en heterogen grupp finansinstitut att emittera obligationer tillför den långa marknaden ett större riskinnehåll, vilket i sin tur driver upp obligationsköparnas avkastningskrav. Resonemanget tar då främst sikte på obligationernas *kredit- och likviditetsrisker*. Utgångspunkten är att eventuella nya blandningar av ändamål och säkerhetsarrangemang i marknadsprogrammen ställer större krav på obligationsköparnas kreditprövning och uppföljning i enskilda fall. Förhållandevis små volymer för varje program ger ett begränsat likviditetsinnehåll. Sofistikeringsgraden växer och därmed kostnaderna.

Den blandning av lång och kort finansiering som ovan diskuterats bör däremot inte ge motsvarande negativa återverkningar, då väl utvecklade matchningstekniker för tillgångar och skulder finns att tillgå. Institutens egna riskexponeringar torde alltså snarast kunna minskas. Den avgörande frågan blir därmed i vilken utsträckning det kan accepteras att skilda verksamheter/säkerheter blandas och samfinansieras på den långa marknaden, exempelvis inteckningslån till bostäder i kombination med industrilån. Nuvarande regelsystem utesluter sådan blandning för mellanhandsinstitutens vidkommande.

I princip är det dock tillåtet för vilket industriföretag som helst att finansiera sin verksamhet genom att emittera obligationer. Variationer i riskinnehåll och säkerhetsarrangemang är alltså inget okänt fenomen för svensk obligationsmarknad. Industriföretagens upplåning sker antingen mot formella säkerheter (fastighets- och företagsinteckningar) eller, om låntagaren är tillräckligt stor, utan att direkta säkerheter uppställs (indu-

strilån med s. k. negativ klausul). I det senare fallet är det i praktiken fråga om upplåning med stöd av företagets storlek och namn.

På utländska marknader spelar ofta ratinginstitut en betydande roll när det gäller att ge vägledning för värderingen av kredit- och likviditetsrisker i emitterade obligationer av detta slag. I Sverige har nyligen bildats ett ratinginstitut – Svensk Rating AB (SRAB). Det kan antas att sådana institut inom en snar framtid kommer att få större betydelse för värderingen av utgivna marknadspapper även på den svenska marknaden.

För kreditaktiebolagens – och även hypoteksinstitutens – vidkommande har upplåningsformerna nu genomgående renodlats så att emissionerna sker mot namnsäkerheter. Varje institut är auktoriserat för en avgränsad verksamhetsinriktning och har att tillgodose upplåningsrättsregler och krav på matchning av villkoren för tillgångar och skulder. Realsäkerheterna bakom institutens egen utlåning bildar indirekta säkerheter för emissionerna och skall i sista hand minimera placerarnas förlustrisker.

För t. ex. bostadsinstituten är detta mönster tydligt. Utlåningen sker genomgående mot inteckningar i bostadsfastigheter, kontors- och affärshus, jordbruksfastigheter eller i vissa fall mot kommunal borgen. Storskalig hantering i förening med en koncentration på praktiskt taget försumbara kreditrisker framstår som helt avgörande konkurrensmedel. Volymerna, standardiseringen av villkoren, handeln avista och på termin samt sättet att ställa marknad är faktorer som sammantaget medverkar till förhållandevis låga upplåningskostnader.

Kommittén anser det vara ett väsentligt allmänt intresse – och ett marknadsintresse – att det också i fortsättningen finns förutsättningar för *inslag av specialisering* av ovan angivet slag bland gruppen kreditmarknadsbolag. Kommittén ser specialiseringen som ett led i en nödvändig marknadsanpassning för vissa av bolagen, vilka avser att mer frekvent agera på den långa marknaden i kraft av stora volymer men med förhållandevis små marginaler för egen kostnadstäckning. Sinsemellan artskilda säkerheter bör då inte blandas inom ett och samma institut.

Gränsen för vad som är att betrakta som "artskilda" säkerheter bör i huvudsak dras så, att bostadslån, jordbrukets finansiering samt kommunlångivning särskiljs från näringslivskrediter och utlåning till allmänheten i övrigt. En sådan generell gränsdragning efter säkerheternas art utesluter i och för sig inte att man därutöver, av strukturskäl, överväger ytterligare uppdelningar inom det avsnitt där bostadslånen, kommunlånen samt lånen till jordbruksnäringen återfinns.

Styrmedlet för att särskilja de specialiserade resp. de blandade kreditmarknadsbolagen blir *bankinspektionens auktorisationsförfarande*. Ett nybildat kreditmarknadsbolag kan härvid fritt välja bolagsordning med eller utan begränsningar vad gäller verksamhetsområdet. Om begränsningar införs förutsätts att bankinspektionen utövar en fortlöpande kontroll av att bolagsordningen efterlevs. Vidare måste eventuella anpassningar i syfte att vidga gällande verksamhetsinriktning resultera i förnyad auktorisationsprövning från inspektionens sida. Utgångspunkten bör härvid vara att valet

av inriktning och organisation alltid skall ske med beaktande av utfästelser som tidigare gjorts på marknaden, i första hand för utgivna obligationslån. En övergång från vad kommittén betecknat som specialiserad verksamhet till blandad verksamhet, med högre riskinnehåll, får således inte ske på bekostnad av obligationsköparnas intressen.

Det bör dock noteras att en ändrad verksamhetsinriktning inte med nödvändighet försämrar långivarnas ställning eller skärper avkastningskraven vid nyplaceringar. Effekter av högre risknivåer i institutens portföljer kan – åtminstone till en del – uppvägas av att en adekvat, riskrelaterad fonduppbyggnad kommer till stånd. Därutöver kan olika anpassningar ske i säkerhetsarrangemangen direkt för långivarnas räkning (kompletterande tilläggssäkerheter, garantiförbindelser osv.). Säkerheter kan också skiljas ut och formellt knytas till en utelöpande stock av obligationslån, vilket i sin tur öppnar möjligheter till s. k. subordinering av nyutgivna lån till gamla. Sådana lösningar har i någon mån praktiserats och återfinns t. ex. i vissa äldre kreditaktiebolags bolagsordningar (för obligationer och reverser utgivna före år 1970). Kreditmarknadskommittén föreslår att bankinspektionen får uppgiften att noga pröva förfaranden av detta slag i anslutning till framställningar om ändringar i gällande bolagsordningar och utfärda de föreskrifter som i resp. säkerhetssituation kan vara påkallade.

För redan verksamma bolag – dagens kreditaktiebolag – måste följaktligen valfriheten när det gäller att ändra verksamhetsinriktning och blanda skilda säkerheter begränsas på ett motsvarande sätt. Styrmedlet blir som framgått själva auktorisationsförfarandet. Bankinspektionen kan härvid avslå en framställning om ändrad bolagsordning, om man bedömer att risknivån och säkerhetsbilden kommer att förändras på ett genomgripande sätt som strider mot tidigare utfästelser för utestående obligationslån. Beslutet kan överklagas till regeringen och inspektionen bör för egen del kunna hänskjuta principiellt viktiga fall till regeringen för avgörande. Vidare bör bankinspektionen tillse att specialiserade institut inte genom utformningen av bolagsordningar eller organisationslösningar kan svara för *finansieringen* av blandade verksamheter i andra institut.

Rätten att förvärva organisationsaktier påverkas av de här föreslagna gränsdragningarna. Kommittén föreslår att kreditmarknadsbolagen ges rätt att bilda egna organisationsbolag, under förutsättning att dessa inte agerar inom vidare verksamhetsområden än moderbolaget. Ett dotterbolag till ett specialiserat bostadsinstitut skall exempelvis inte tillåtas ha en bolagsordning som ger utrymme för kreditgivning till näringslivet. Syftet är att även i framtiden så långt som möjligt få de blandade verksamheterna att uppträda *på koncernbasis*, mellan oberoende syskonföretag.

Diskussionen om olika former av specialisering knyter också an till frågan huruvida *särskilda författningar och bestämmelser* vid sidan av den egentliga kreditmarknadslagstiftningen skall kunna reglera angelägna finansieringsverksamheter.

Även om själva auktorisationprövningen enbart sker på kvalitativa grunder och inte medger att ett bolag erhåller speciella rättigheter i utbyte mot

att det uppfyller vissa krav, kan ändå verksamhetsinriktningen och begränsningarna i denna bestämmas av externa förhållanden. Exempelvis kan staten ange särskilda villkor som skall vara uppfyllda för att ett kreditmarknadsbolag skall få delta i bostadsbyggandets finansiering genom att ge lån med räntegaranti. Det kan t. ex. innebära att bolaget i fråga inte får vara auktoriserat att syssla med annan finansiering än utlåning mot säkerhet i bostadsfastighet. Även för institut som handhar statsstödda exportkrediter kan särskilda villkor uppställas externt.

Det förefaller mer konsekvent och logiskt att knyta villkoren till de författningar och bestämmelser som reglerar den speciella finansieringsverksamhet det är fråga om än att ha generella regler för alla de bolag som bedriver långfristig finansieringsverksamhet.

Med hänsyn till obligationsköparna ligger det ett värde i att institut som uppträder på obligationsmarknaden tillämpar matchning i sin upp- och utlåningsverksamhet. Enligt nuvarande ordning återfinns matchningsregler i flertalet kreditaktiebolags bolagsordningar. Reglerna är utformade så att bolagen huvudsakligen inte får lämna krediter för längre tid än som svarar mot upplåningen och de tillkom främst i syfte att säkerställa institutens likviditet. Reglerna har emellertid därjämte kommit att fylla funktionen att nedbringa institutens ränterisker. I dag, när tillgången på kapital endast är en prisfråga, har den sistnämnda funktionen alltmer kommit i förgrunden.

Även i fortsättningen bör som huvudregel gälla att institut som driver långfristig finansieringsverksamhet och tar obligationsmarknaden i anspråk har en matchningsregel i sin bolagsordning. En sådan regel bör emellertid inte vara en absolut förutsättning för att ett kreditmarknadsbolag skall få tillträde till obligationsmarknaden utan bankinspektionen bör i det enskilda fallet kunna medge undantag från kravet på matchning om de ändamål kreditmarknadsbolaget skall tillgodose i sin finansieringsverksamhet föranleder detta. Någon förändring av vad som gäller för de nuvarande kreditaktiebolagen är alltså inte avsedd.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén således att den nuvarande heterogena gruppen kreditaktiebolag lagtekniskt inordnas i det regelsystem som föreslås bli gällande för de nuvarande finansbolagen och liksom dessa blir kreditmarknadsbolag. Förslaget får till följd att KAL upphävs. Motsvarande bestämmelser kommer i stället att finnas i den nya KML:s kapitel om gemensamma bestämmelser, tillsyn, straff och vite. De sakliga förändringarna i dessa avseenden ligger främst i auktorisationsprövningen och i det förhållandet att Sveriges Investeringsbank AB, i likhet med vad som gäller för andra kreditinstitut, ställs under bankinspektionens tillsyn.

Vidare innebär kommitténs förslag att bolagens rörelseregler kommer att framgå av lag (4 kap. KML) i stället för av institutens bolagsordningar, dock med undantag för matchningsregler, som även fortsättningsvis skall finnas i bolagsordningarna.

De föreslagna rörelsereglerna i KML (jfr avsnitt 8.3.5) är inte avsedda att leda till några drastiska sakliga förändringar i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande rörelseregler. Den största förändringen blir att upplånings-

rättsreglerna ersätts med kapitaltäckningsregler som tar sikte på tillgångssidan. Av konkurrensneutralitetsskäl förutsätter ett system med kapitaltäckningsregler att bestämmelserna rörande institutens kapitalbaser är likformiga. För att uppnå detta bör den skattemässiga särbehandlingen av SBAB enligt 2 § 8 mom. 8 st. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt upphöra. I stället bör SBAB liksom övriga kreditaktiebolag ges möjlighet att göra avsättningar till värderegleringskonto. För kreditaktiebolagen finns idag inte några anvisningar för hur stora avsättningar som får ske utan detta avgörs av skattemyndigheterna från fall till fall. Det kan i och för sig ifrågasättas om inte – på samma sätt som är fallet beträffande banker, finansbolag och fondkommissionsbolag – generella anvisningar i detta hänseende borde fastställas. Detta är emellertid närmast en fråga för riksskatteverket som kommittén inte anser sig ha anledning att ta ställning till.

Utöver kapitaltäckningsreglerna (8-10 §§) upptar 4 kap KML regler om bl. a. aktie- och andelsförvärvsrätt (2-6 §§), förvärv för skyddande av fordran (7 §), formellt säkerhetskrav (11 §) samt om bankägda kreditmarknadsbolags rätt att ägna sig åt vissa riskaktiviteter (12 §). Sistnämnda bestämmelse torde endast komma att beröra ett utav de nuvarande kreditaktiebolagen, nämligen Företagskapital AB. Den ram som bestämmelsen anger för ifrågavarande riskaktiviteter innebär emellertid för närvarande inte någon begränsning av bolagets verksamhet.

Inte heller övriga rörelseregler innebär någon begränsning i verksamhetsförutsättningarna i förhållande till vad som nu gäller för kreditaktiebolagen. Beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna hänvisas till följande avsnitt och till specialmotiveringen.

8.3.5 Rörelseregler för kreditmarknadsbolag

Som framgått i det föregående samlas enligt kommitténs förslag finansbolagen, kreditaktiebolagen samt vissa allmänna aktiebolag som bedriver fastighetsrenting eller annan finansieringsverksamhet under associationsformen kreditmarknadsbolag. Den föreslagna definitionen av ett sådant bolag innebär att all tillståndskrävande finansieringsverksamhet vid sidan av bankverksamhet och hypoteksinstitutens verksamhet måste bedrivas i kreditmarknadsbolag.

Enligt kommitténs direktiv bör rörelsereglerna för bank stå som förebild när nya och mer preciserade rörelseregler för finansbolagen övervägs. Vid utformningen av det kapitel i KML som skall uppta rörelseregler för kreditmarknadsbolagen har kommittén haft de föreslagna rörelsereglerna för bank i avsnitt 7.2 som utgångspunkt. De skillnader som föreslås är en följd av att skyddsintressena i kreditmarknadsbolagen inte är lika starka som i bankerna.

8.3.5.1 Verksamhetsområdet

Kreditmarknadsbolagen bör liksom finansbolagen ha möjlighet att verka

över hela kreditmarknaden. Inget bör emellertid hindra att de, såsom de nuvarande kreditaktiebolagen, koncentrerar sin verksamhet och därmed får karaktären av rena specialinstitut. Genom möjligheten till specialisering skiljer sig kreditmarknadsbolagen från bankerna, som inte kan tillåtas att vara specialinstitut, utan på vilka ställs krav på ett allsidigt utbud av tjänster för den breda allmänheten. Kommittén anser det vara betydelsefullt att kreditmarknadsbolagen kan välja att ha ett vittomfattande verksamhetsfält utan en allför detaljrik reglering som kan försvåra bolagens utveckling.

Kreditmarknadsbolagen bör i princip endast driva finansiell verksamhet. De bör således inrikta verksamheten på finansieringsverksamhet och på att utveckla ändamålsenliga finansieringsformer. Till denna verksamhet bör emellertid kunna kopplas andra finansiella tjänster och andra aktiviteter som är förenliga med finansiell verksamhet. I likhet med kreditaktiebolagen men till skillnad från finansbolagen och de allmänna aktiebolag som bedriver finansieringsverksamhet, bör dock kreditmarknadsbolagen inte få blanda sin verksamhet med industriell verksamhet eller med andra verksamheter som ligger utanför det finansiella området. På samma sätt som gäller för bankerna bör i princip inte kreditgivning och ägande få blandas samman (se närmare avsnitt 7.2). Även om skyddsintressena inte är lika starka i kreditmarknadsbolagens verksamhet som i bankernas, har kommittén ändå funnit skäl att upprätthålla denna princip (jfr kap 6). Kreditmarknadsbolagen bör således inte få förvärva aktier helt fritt. Aktieinnehav kan föranleda bolaget till kreditgivning som innebär en betydligt större förlustrisk än själva aktieinnehavet. Den risk som föreligger i bolagets finansiella verksamhet kan också i sig vara så avsevärd att bolaget därutöver inte bör ta företagarrisker, vilket ett större aktieinnehav kan betyda. Inte heller bör kreditmarknadsbolagen få förvärva fast eller lös egendom för egen räkning, om förvärvet utgör ett led i en verksamhet som inte är förenlig med finansiell verksamhet. Kommittén anser således att kreditmarknadsbolagens tillåtna verksamhetsområde bör avgränsas enligt samma konstruktion som den kommittén föreslår i avsnitt 7.2.3 för avgränsning av bankverksamhet. Kreditmarknadsbolagens verksamhetsområde behöver dock inte generellt begränsas i samma utsträckning som bankernas.

Mot bakgrund härav föreslås att det tillåtna verksamhetsområdet anges så att kreditmarknadsbolagen får driva verksamhet som består i att lämna kredit, ställa garanti för kredit eller på annat sätt medverka till finansiering samt därutöver utföra tjänster som är förenliga med nämnda verksamhet. Det är alltså fråga om finansieringsverksamhet och annan finansiell verksamhet samt vissa serviceverksamheter som kan sägas ha ett samband med och som även i övrigt går att förena med den finansiella verksamheten i betydelsen att tjänsten inte står i konflikt med de skyddsintressen som ligger i denna verksamhet. Den angivna ramen för tillåtet verksamhetsområde innebär att kreditmarknadsbolagen kommer att kunna bedriva i stort sett samma verksamhet som finansbolagen och kreditaktiebolagen gör idag. I förhållande till finansbolagen och de allmänna aktiebolag som driver tillståndskrävande finansieringsverksamhet föreligger dock vissa skillnader,

vilka framgått av föregående stycke.

I FiL uppställs inte några förvärvsregler för finansbolagen. Eftersom inte heller finansbolagens verksamhetsområde är begränsat i lagen, kan bolagen fritt förvärva såväl fast som lös egendom. För de bankägda finansbolagen och för kreditaktiebolagen gäller däremot vissa begränsningar i möjligheten till förvärv av bl. a. aktier och fast egendom. Med undantag för förvärv av aktier och vissa därmed jämförbara handlingar innehåller inte förslaget till reglering av kreditmarknadsbolagen några förvärvsregler. En begränsning av kreditmarknadsbolagens förvärvsmöjligheter ligger emellertid i att förvärven skall rymmas inom det ovan angivna verksamhetsområdet. Detta innebär, liksom redan nu gäller beträffande bankägda finansbolag och kreditaktiebolag, att förvärv i placeringssyfte inte blir tillåtna.

Vid en genomgång av den i avsnitt 8.1.4 intagna förteckningen över de nuvarande finansbolagens olika finanstjänster, kan diskuteras om följande aktiviteter kommer att ligga utanför det tillåtna verksamhetsområdet. *Lunchkupongsverksamhet* får – om än med viss tvekan – anses utgöra en verksamhet som är förenlig med finansiell verksamhet. I begreppet *corporate finance* ingår verksamheter som kan bli än mer tveksamma, eftersom aktieförvärv för placering i egen portfölj endast i avkastningssyfte inte bör tillåtas ett kreditmarknadsbolag. Enligt vad kommittén nedan föreslår tillåts dock kreditmarknadsbolag att göra vissa aktieförvärv. Om aktieförvärv i samband med takeovers eller vid köp av hela eller delar av företag enbart sker i finansieringssyfte är dessa verksamheter tillåtna. I annat fall bör de inte vara det. I förteckningen nämns också att äga fastigheter. Eftersom det för kreditmarknadsbolagen beskrivna verksamhetsområdet inte rymmer förvärv i placeringssyfte, får ett kreditmarknadsbolag endast äga sådana fastigheter som förvärvats i finansieringssyfte, exempelvis som ett led i fastighetsleasing, eller för att tillgodose bolagets egna behov av lokaler eller därmed sammanhängande behov.

8.3.5.2 Förvärvsförbud

Som framgått finns enligt nuvarande reglering inte någon bestämmelse som förhindrar de icke bankägda finansbolagen att förvärva viss egendom medan däremot de bankägda finansbolagen och kreditaktiebolagen är begränsade i detta avseende.

Enligt kommitténs förslag blir kreditmarknadsbolagens verksamhet begränsad till finansiell verksamhet och vissa därtill hörande servicetjänster. Liksom gäller för bankerna bör i princip inte kreditgivning och ägande få blandas samman. Som tidigare nämnts är ägarrollen förenad med stora risker och kreditmarknadsbolaget kan, om bolaget som kreditgivare även påtar sig rollen som ägare, komma i konflikt med sina kunders intressen. Ägarrollen kräver dessutom ett betydligt högre kapital jämfört med det som krävs om bolaget väsentligen är kreditgivare. Kommittén anser därför att ett aktie- och andelsförvärvsförbud bör införas för kreditmarknadsbolagen

på sätt gäller för bankerna. Undantagen till detta förbud bör emellertid vara mer omfattande för kreditmarknadsbolagen än för bankerna.

Med aktie- och andelsförvärvsförbudet följer enligt kommitténs mening, i likhet med vad som föreslagits gälla för bankerna, ett förbud att förvärva emissionsbevis, depåbevis och andel i aktiefond.

För att förhindra kringgåenden av förvärvsförbudet bör också uppställas ett förbud att för egen räkning inneha den ifrågavarande egendomen. Visserligen föregås eget innehav av egendom normalt av ett förvärv av densamma, men förvärvet kan ha skett i annan juridisk person, exempelvis i ett allmänt aktiebolag som efter förvärvet får tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet och därmed blir ett kreditmarknadsbolag. Ett allmänt aktiebolag som avses att ombildas till ett kreditmarknadsbolag måste sålunda dessförinnan avyttra eventuella egna innehav av sådan egendom som omfattas av förbudet.

Om inte förvärv av rörelse omfattades av förvärvsförbudet skulle aktieförvärvsförbudet lätt kunna kringgås genom förvärv av ett bolags hela rörelse. Ett sådant förvärv måste därför jämställas med förvärv av aktie eller andel i företag.

I syfte att förhindra att banker tar för stora risker omfattar förslaget till förvärvsförbud i BRL även förvärv och innehav för egen räkning av fordringsbevis med efterställd betalningsrätt och likartade bevis om tillskott av riskkapital, vilka inte är avsedda för den allmänna marknaden. Eftersom skyddsintressena inte är lika starka i kreditmarknadsbolagens verksamhet skall dessa bolag enligt kommitténs förslag kunna välja att ägna sig åt rena riskverksamheter. Bl.a. föreslås nedan att bolagen ges möjlighet att uppträda på venture capitalmarknaden. Kommittén finner därför inte skäl att förhindra bolagen att förvärva eller inneha nu ifrågavarande bevis. Frånvaron av ett sådant förbud medför bl. a. att kreditmarknadsbolagen kan lämna förlagslån till varandra. Bolagen får emellertid inte finansiera varandra genom att låta samma kapital utgöra del av bolagens kapitalbaser och därmed grunden för bolagens verksamheter. För de fall syftet med ett sådant förfarande inte motverkas av de regler om konsoliderad kapitaltäckning som kommittén föreslår, bör bankinspektionen med stöd av den föreslagna sundhetsparagrafen (6 kap. 13 § KML) kunna förhindra förfarandet. Som nedan skall framgå (avsnitt 8.3.5.8) föreslås i detta avseende ytterligare begränsningar för de bankägda kreditmarknadsbolagen.

8.3.5.3 Undantag från förvärvsförbudet

Förvärv av aktier och andelar i vissa fastighetsförvaltande bolag

Liksom för bankerna bör för kreditmarknadsbolagen undantag från förvärvsförbudet göras beträffande aktie- och andelsförvärv i företag som förvaltar fast egendom eller tomträtt som förvärvats för att bereda kreditmarknadsbolaget lokaler för verksamheten eller för att tillgodose därmed sammanhängande behov.

Förvärv av aktier och andelar i s. k. organisationsföretag

Ett kreditmarknadsbolag bör också kunna göra aktie- och andelsförvärv i s. k. organisationsföretag. Kommittén anser att den princip som enligt 2 kap. 4 § BRL föreslås gälla för bankernas förvärv av aktier och andelar bör vara vägledande även för kreditmarknadsbolagens motsvarande förvärvsmöjlighet, dvs. förvärv får endast ske i företag som driver en verksamhet som kreditmarknadsbolaget självt får bedriva (jfr avsnitt 7.2). På samma sätt som i BRL bör detta komma till uttryck i lagtexten genom att företagets verksamhet skall ha en nära anknytning till kreditmarknadsbolagets verksamhet. Ramen för denna verksamhet dras upp i 4 kap. 1 § KML enligt vad som ovan föreslagits (jfr avsnitt 8.3.5.1). Rätten att förvärva organisationsaktier ger bolagen möjlighet att indirekt genom dotterbolag eller intressebolag driva denna eller näraliggande verksamhet.

Organisationsförvärv bör få ske endast efter bankinspektionens tillstånd om förvärvet innebär ett kapitaltillskott eller en ändring av ägarförhållandena i företaget. Liksom för bankers motsvarande förvärv föreslår kommittén att sådant tillstånd skall ges om *hinder inte möter från allmän synpunkt.*

Kreditmarknadsbolaget avgör självt om organisationsförändringen av effektivitets- eller andra skäl gynnar bolaget. Bankinspektionen kan motsätta sig denna förändring om en uppdelning av rörelsen på olika juridiska personer innebär eller medför risk för att regler i KML eller annan lagstiftning inte får avsedd verkan. En sådan risk kan uppstå om kreditmarknadsbolaget endast äger en mindre del i organisationsföretaget och detta är ett allmänt aktiebolag. För att verksamheten i detta bolag skall kunna bedrivas i överensstämmelse med de regler som uppställts för kreditmarknadsbolaget bör därför som huvudregel gälla att bolaget genom aktie- eller andelsförvärvet får ett bestämmande inflytande i organisationsbolaget. Är däremot detta bolag ett kreditmarknadsbolag behöver något krav på bestämmande inflytande inte uppställas, eftersom rörelsereglerna för kreditmarknadsbolag blir direkt tillämpliga. För det fall det kreditmarknadsbolag som avser att förvärva aktier eller andelar ingår i en bankkoncern bör däremot – för att inte riskera att BRL:s regler åsidosätts – krävas att bolaget genom förvärvet får ett bestämmande inflytande i organisationsföretaget oavsett om detta är kreditmarknadsbolag eller allmänt aktiebolag. Beroende på samarbetspartner och andra faktorer bör dock undantagsvis kunna godtas att kreditmarknadsbolaget äger en minoritetspost i ett organisationsföretag. Nu berörda frågor har närmare behandlats i avsnitt 7.2.3.7.2.

När det gäller att avgöra om ett kreditmarknadsbolag skall få tillstånd till organisationsförvärv, bör bankinspektionen också kunna ta andra hänsyn av samhällsekonomisk natur eller för kreditmarknaden i sin helhet av mer övergripande karaktär. Mot bakgrund av kreditmarknadens uppbyggnad torde exempelvis ett kreditmarknadsbolags förvärv av bankaktier normalt möta hinder från allmän synpunkt.

Dotterbolag till ett kreditmarknadsbolag bör endast få förvärva aktier och andelar under samma förutsättningar som gäller för moderbolaget. För

det fall dotterbolaget är ett kreditmarknadsbolag kommer det att omfattas av tillståndskravet. När det gäller andra dotterbolag kan bankinspektionen i samband med tillståndsprövningen för moderbolaget/kreditmarknadsbolaget som ett villkor för tillstånd ålägga bolaget en anmälningsskyldighet om dess dotterbolag avser att förvärva aktier och andelar i organisationsföretag. Bankinspektionen kan på så sätt kontinuerligt få information om förvärven och, för det fall dessa enligt inspektionens bedömande möter hinder från allmän synpunkt, ompröva moderbolagets/kreditmarknadsbolagets förvärvstillstånd.

Förvärv av ett företags rörelse helt eller delvis har av kommittén jämställts med förvärv av aktier eller andelar i företaget. Sådana förvärv omfattas därför av det generella aktieförvärvsförbudet. Kommittén anser dock att det bör vara möjligt för kreditmarknadsbolag att förvärva rörelsen i ett organisationsföretag. Om detta förvärv avser företagets hela rörelse eller en inte obetydlig del av denna bör dock tillstånd krävas som för förvärv av aktier eller andelar. Om förvärvet avser endast en obetydlig del av rörelsen i ett sådant företag krävs dock inget tillstånd.

När det gäller förvärv av aktier och andelar i utländska företag bör för tillstånd krävas att det huvudsakliga syftet med förvärvet är att främja svenska ekonomiska intressen. Vid tillståndsprövningen måste vidare beaktas att etableringar på marknader utomlands kan innebära ett betydligt större risktagande än etableringar på den svenska marknaden. För att ett kreditmarknadsbolag skall få tillstånd att etablera sig utomlands bör därför, för att hinder från allmän synpunkt inte skall anses föreligga, ställas särskilda krav när det gäller kunnande och andra förutsättningar att klara de risker som är förenade med internationell finansieringsverksamhet. Vid bedömningen huruvida dessa förutsättningar föreligger bör bankinspektionen regelmässigt samråda med riksbanken.

Tillståndsprövningen skall således som huvudregel göras av bankinspektionen. Om ett tillståndsärende är av principiell vikt bör emellertid inspektionen, liksom föreslås gälla vid prövning av bankernas motsvarande förvärv, ha en skyldighet att hänskjuta ärendet till regeringen för prövning.

Förvärv av emissionsaktier

Kreditmarknadsbolagen bör kunna uppträda som emissionsinstitut. För vissa av dessa bolag kommer en betydelsefull del av verksamheten att vara emissionsverksamhet. Bolagen bör således kunna medverka vid andra företags emissioner av lång- och kortfristiga värdepapper och har därvid att vända sig till riksbanken på samma sätt som bankerna.

Kommittén har inte funnit skäl att införa ett krav på särskilt tillstånd att bedriva emissionsverksamhet. I stället bör bankinspektionen i samband med auktorisationsprövningen och i samband med prövning av framställning om ändring av ett kreditmarknadsbolags bolagsordning i nu nämnt avseende, pröva bl. a. om bolaget har de personella och tekniska resurser som krävs för emissionsverksamhet.

Ett kreditmarknadsbolag som medverkar vid en emission av aktier på den allmänna marknaden bör också få förvärva aktier som ingår i emissionen. Denna förvärvsmöjlighet är nödvändig för att bolaget skall kunna garantera emissionen och därmed bidra till att förbättra näringslivets kapitalförsörjning och minska företagens kostnader för kapitalanskaffning. Med uttrycket "emission av aktier på den allmänna marknaden" avses utgivning av nya aktier eller teckningsrätter men en spridning av ett befintligt aktieinnehav i ett bolag bör även, såsom redan sker i praxis, intolkas i begreppet.

Rätten att förvärva aktier som ingår i emissionen kommer att utgöra ytterligare ett undantag till det generella aktieförvärvsförbudet. För att aktierna skall anses ingå i en emission bör, när det gäller spridning av aktieinnehavet i ett bolag i samband med introduktion på den allmänna marknaden, krävas att introduktionen är omedelbart eller nära förestående.

Rätten att förvärva emissionsaktier bör emellertid på samma sätt som gäller för bankerna tidsmässigt begränsas för att förhindra mer långsiktiga placeringar. Kommittén förordar här samma innehavstid som uppställts för bankerna. Emissionsaktierna skall således avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast ett år efter förvärvet. Innehar kreditmarknadsbolaget aktierna utöver ettårsfristen, exempelvis på grund av att emissionen misslyckats, bör den ökade risken mötas med ett högre kapitaltäckningskrav. Som nedan skall framgå föreslår kommittén att efter ettårsfristen aktierna skall anses förvärvade i finansieringssyfte och därmed kräva kapitaltäckning med 24 %. Detta innebär att ett bankägt kreditmarknadsbolag efter ettårsfristen måste medräkna emissionsaktierna vid tillämpningen av de begränsningsregler som föreslås för sådana bolag. Beträffande innebörden härav hänvisas till avsnitt 8.3.5.8.

Om en bank enligt förslaget till 2 kap. 5 § BRL har förvärvat emissionsaktier, har banken möjlighet att överföra innehavet till ett av banken ägt kreditmarknadsbolag. Det är således inte något krav att en emission som garanterats i själva banken också skall avslutas i banken. Vid en sådan överföring av aktieinnehav blir emellertid kreditmarknadsbolagets förvärv att bedöma enligt reglerna för aktieförvärv i finansieringssyfte enligt vad som sägs i det följande.

Förvärv av aktier och andelar i finansieringssyfte

Som framgått skall kreditmarknadsbolag, liksom nuvarande finansbolag, kunna vara breddinstitut. Vissa av kreditmarknadsbolagen kommer att ha en verksamhet som i huvudsak är inriktad på att lämna näringslivet olika finansiella tjänster. Därvid bör bolaget medges en stor flexibilitet vid val av engagemang och utformning av kreditvillkor m.m., så att verksamheten anpassas till nu aktuella eller kommande finansieringsbehov. Vidare bör verksamheten kunna ges en mer uttalad riskprofil än vad som är möjligt för en bank. Således bör ett högre risktagande än i sedvanlig kreditgivning kunna ingå i verksamheten. Kreditmarknadsbolaget bör aktivt kunna medverka till näringslivets finansieringsbehov, t. ex. i samband med omstruktu-

rering av företag, företagsgrupper eller branscher och rekonstruktion av enskilda företag samt delta i kredit- och garantigivning för export och andra projekt. Ett kreditmarknadsbolag som valt att bedriva sådan verksamhet bör ha möjlighet att arbeta med okonventionella finansieringslösningar beträffande företagens investeringar i anläggningar, maskiner, forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m. Företagens finansieringsbehov härvidlag kan leda till att speciella lösningar krävs med hänsyn till säkerhetsbild, bindning av räntan, särskilda amorteringsvillkor etc. I finansieringsverksamheten skall därutöver, till skillnad från vad som gäller för bankernas verksamhet, kunna ingå ett inte obetydligt inslag av risktagande bl. a. genom förlags- och vinstandelslån. Utrymme bör kunna ges att delta i projektfinansiering, där återbetalning av ett lån görs beroende av projektets framgång.

För att ha så stor frihet som möjligt vid valet av olika finansieringslösningar, bör kreditmarknadsbolaget ha möjlighet att i *finansieringssyfte* kunna tillskjuta riskkapital till företag – såväl svenska som utländska – i form av aktier, andelar eller andra rättigheter. Denna möjlighet bör tillkomma såväl bankägda som icke bankägda kreditmarknadsbolag. Vissa begränsningar för deltagandet i nämnda verksamhet bör dock gälla. Sålunda bör för ifrågavarande riskengagemang uppställas högre krav på kapitaltäckning än vad som för närvarande gäller för finansbolagen. Därutöver bör särskilda begränsningar uppställas för de bankägda kreditmarknadsbolagen (se avsnitt 8.3.5.8).

Förvärv av aktier och andelar i syfte att placera dessa i egen portfölj för avkastning bör som tidigare nämnts vara förbjudna. Vidare bör de tillåtna förvärven – transaktionsförvärven – endast få ske som ett led i en total lösning av ett företags finansieringsproblem, dvs. som ett komplement till annan kreditgivning.

Förvärven av aktier och andelar bör endast få ske i företag som kan antas vara utvcklingsbara. Kreditmarknadsbolaget bör således mot bakgrund av omständigheterna kunna förutse att det riskkapital som lämnas kundföretag, t. ex. genom aktieförvärv, inom en rimlig tid kan återföras till bolaget. Genom förvärven bör kundföretagen som huvudregel tillföras ett nettotillskott av riskkapital. Så kan ske vid ett företags etablering eller vid en rekonstruktion av ett företag, koncern eller bransch. Vidare kan ett företag som står inför en snabb expansion ha stort behov av externt riskkapital. Ett annat fall är att ett företags eget kapital kan behöva stärkas inför en introduktion på börsen. Kreditmarknadsbolaget bör också i vissa fall få förvärva aktier och andelar i andra sammanhang, t. ex. vid utlösen av delägare.

Gränsen mellan transaktionsförvärv som nu tillåts och placeringsförvärv som skall vara förbjudna är emellertid flytande. I själva syftet med de tillåtna förvärven ligger dock att innehavstiden inte får vara för lång. Några fasta placeringar får det som nämnts inte vara fråga om. Aktierna eller andelarna skall därför avyttras så snart finansieringssyftet med förvärvet är uppnått, dvs. när ett sådant klart finansieringsbehov som är en förutsättning

för förvärvet inte längre föreligger. Eftersom det i vissa fall kan tänkas bli problematiskt att dra gränsen för när finansieringssyftet är uppnått och förvärvet skall anses övergå till att bli att betrakta som en placering, har kommittén övervägt om, på samma sätt som föreslagits för emissionsaktier, en längsta innehavstid bör fastställas.

Undersökningar av venture capitalmarknaden utvisar att det finns behov av ägarinsatser när det gäller företagens tidiga utvecklingsstadier medan de senare utvecklingsstadierna är väl tillgodosedda. Detta torde ha sin förklaring i att tidiga satsningar innebär stora risker och svårigheter. Det krävs därför investerare som är tillräckligt långsiktiga i sin bedömning av företaget och har tillräckligt med resurser och tålamod för att vänta åtskilliga år på resultat. Erfarenheten har visat att – främst när det gäller högteknologiska företag – det kan ta 10-15 år för ett nystartat företag att nå fram till OTC-registrering.

Avsikten är att kreditmarknadsbolagen skall kunna medverka vid finansiering i nystartade företag där kostnaderna inledningsvis är höga och finansieringsbehovet föreligger under en relativt lång tid, t. ex. på grund av att företaget måste utföra betydande forsknings- och utvecklingsinsatser för att få fram en produkt som kan introduceras och vinna framgång på marknaden. Å andra sidan skall kreditmarknadsbolagen också kunna gå in i ett senare stadium, där finansieringsbehovet föreligger under en betydligt kortare tid.

Om en längsta innehavstid skall fastställas, behöver denna vara så väl tilltagen att de tidiga satsningarna täcks, dvs. ca 15 år. Många engagemang skulle emellertid kunna avvecklas betydligt tidigare och en längsta innehavstid skulle därför inte bidra till att underlätta gränsdragningen mellan finansiering och placering. Om å andra sidan en snäv ram för längsta innehavstid fastställs med möjlighet till dispens om finansieringssyftet ej uppnåtts, skulle dispensmöjligheten behöva utnyttjas som regel snarare än undantag. Kommittén har därför stannat för att avstå från att föreslå en längsta innehavstid. För att kreditmarknadsbolagen inte skall frestas till alltför långa innehav föreslår kommittén i stället att, om aktierna eller andelarna inte avyttras inom fem år från förvärvet, innehavet därefter skall kräva kapitaltäckning med 100 %.

Genom aktie- och andelsförvärven skall kreditmarknadsbolaget bistå företag långsiktigt med anskaffande av eget kapital. Syftet får som nämnts inte vara att ta över ansvaret för verksamheten. Aktieförvärven skall därför företrädesvis utgöra förvärv av minoritetsposter. Ett kreditmarknadsbolags innehav av aktier bör därför begränsas *dels* så att röstetalet för aktierna i ett kundföretag aldrig får överstiga en tredjedel av rösterna för samtliga aktier i företaget, *dels* så att innehavet aldrig får överstiga en tredjedel av företagets aktiekapital. Från denna begränsningsregel bör bankinspektionen kunna ge dispens om det är uppenbart att kreditmarknadsbolaget annars skulle lida förlust eller om det av annan orsak föreligger synnerliga skäl.

Begränsningarna i rätten att förvärva aktier i finansieringssyfte bör gälla för hela den koncern i vilken kreditmarknadsbolaget ingår.

Förvärv för skyddande av fordran

Liksom bankerna bör kreditmarknadsbolagen få förvärva aktier och andelar för att ge bolagen möjlighet att på ett okomplicerat sätt skydda sina fordringar i obeståndssituationer. Reglerna härom föreslås få samma innebörd och utformning som motsvarande regler för bankerna (jfr avsnitt 7.2.3.7.4). Som ovan framgått kan emellertid ett kreditmarknadsbolag utöver vad som svarar mot bolagets fordran förvärva aktier och andelar i finansieringssyfte, t. ex. i samband med rekonstruktion av ett företag. Dylika förvärv sker dock i fall av en riktad emission alltid med stöd av 4 kap. 6 § KML och inte enligt reglerna om skyddande av fordran.

8.3.5.4 Kapitaltäckning

Ett grundläggande mål för kommitténs förslag i sin helhet är att skapa så konkurrensneutrala regler som möjligt. Detta framstår som särskilt viktigt när det gäller reglerna om kapitaltäckning. Kommitténs förslag innebär att i princip samtliga institutgrupper kommer att ha regler om kapitaltäckning efter mönster i BRL. Detta gör förutsättningarna bättre för att skapa neutralitet i regelsystemet. Det betyder alltså att de nuvarande finansbolagen och kreditaktiebolagen inte längre får regler som begränsar upplåningen i förhållande till deras kapitalbas, utan i stället tas hänsyn till deras placeringar och därmed till deras riskprofil. Kommitten har också varit inriktad på att denna i sig tekniska förändring inte skall få medföra någon drastisk förändring av bolagens nuvarande villkor. Detta gäller även de allmänna aktiebolag som enligt kommitténs förslag blir kreditmarknadsbolag och som i dag inte har några kapitaltäckningskrav alls.

Bakom kommitténs förslag till kapitaltäckning för kreditmarknadsbolagen ligger dels en undersökning av utfallet för fjorton kreditaktiebolag, varav åtta bostadsinstitut och sex näringslivsinstitut, dels en undersökning av utfallet för tolv finansbolag, därav sju bankägda och fem icke bankägda. Beräkningarna visar att bolagen i stort sett kommer att ha samma rörelseutrymme med förslagets kapitaltäckningsregler som med nuvarande upplåningsrättsregler.

Den nuvarande generella upplåningsrättsregeln i FiL innebär en högsta upplåningsrätt på 12,5 gånger det egna kapitalet och motsvarar ett krav på kapitaltäckning med ungefär 8 %, eller för att vara mera exakt 7,4 %, eftersom även det egna kapitalet kan användas för placeringar. Detta krav gäller för samtliga de skiftande verksamheter som finansbolagen idag driver. För kreditaktiebolagen regleras upplåningsrätten i respektive instituts bolagsordning. Högsta upplåningsrätt varierar mellan 3 och 50 gånger det egna kapitalet. Institutens genomsnittliga krav på kapitaltäckning varierar mellan 1,3 och 33 %. För såväl kreditaktiebolagen som finansbolagen ställs således hela upplåningen i relation till bolagens respektive kapitalbas oavsett för vilken verksamhet upplåningen sker. Detta har inte ansetts vara tillfredsställande. Som ovan framgått har kommittén därför funnit att de

nuvarande upplåningsrättsreglerna inte bör överföras till KML. I stället bör för kreditmarknadsbolagen – liksom för övriga bolag – införas kapitaltäckningsbestämmelser som tar hänsyn till placeringar och därmed till bolagens riskprofil.

De nya reglerna om kapitaltäckning bör så långt möjligt utformas i överensstämmelse med vad som gäller för bankerna.

När det gäller graden av kapitaltäckning är det risken i placeringarna som skall vara avgörande. Därför bör samma krav på kapitaltäckning uppställas som gäller för bankernas motsvarande placeringar. Kreditmarknadsbolagen skall emellertid kunna bedriva vissa riskfyllda verksamheter som inte är tillåtna för bankerna. Sålunda skall bolagen bl. a. kunna förvärva aktier och andelar i finansieringssyfte, förvärva fordringar med villkorad återbetalningsskyldighet och fordringar med efterställd betalningsrätt, även om dessa inte är avsedda för den allmänna marknaden. För dessa mer riskfyllda placeringar bör krävas högre kapitaltäckning än 8 %, som nu är den högsta kapitaltäckningsgraden för banker. Kommittén anser att kreditmarknadsbolagens nämnda riskverksamheter bör kräva täckning i eget kapital med 24 % och föreslår således att en sådan riskklass införs. När det gäller fordringar med efterställd betalningsrätt på aktiemarknadsbolag, dvs. börsbolag och OTC-bolag, anser kommittén emellertid att risken i placeringen är lägre än som motsvarar ett kapitaltäckningskrav på 24 %. Dessa placeringar bör därför hänföras till 8-procentsklassen.

Enligt vad kommittén tidigare anfört skall kreditmarknadsbolagen kunna utveckla och ägna sig åt nya verksamheter, även mer riskfyllda sådana. Därför bör den föreslagna 24-procentsklassen inte begränsas till placeringar i aktier, andelar och fordringar med villkorad återbetalningsskyldighet. Den bör i stället utformas som en uppsamlingsklass för sådana placeringar som inte särskilt angivits vara hänförliga till någon av de andra riskklasserna, dvs. på motsvarande sätt som 8-procentsklassen har utformats i BRL.

I 2 kap. 9 § fjärde stycket BRL finns en regel som förenklat innebär att banks tillskott till företag som bedriver någon form av bankverksamhet skall avräknas från bankens eget kapital eller egna fonder. Kommittén har i avsnitt 7.3 föreslagit att det nuvarande kravet på konsoliderad kapitaltäckning i 2 kap. 11 § BRL utvidgas till att omfatta även svenska företag och i samband därmed att den nämnda avräkningsregeln avskaffas. De skäl som anförts för dessa förslag talar enligt kommitténs mening med samma styrka när det gäller kreditmarknadsbolag. Kommittén föreslår därför att krav på konsoliderad kapitaltäckning skall uppställas även för dessa bolag och utformas så att någon avräkningsregel för tillskott till vissa företag inte behöver införas.

Av skäl som angivits i avsnitt 8.3.5.3 har kommittén emellertid funnit att innehav av aktier och andelar i finansieringssyfte utöver fem år från förvärvet skall kräva full täckning i eget kapital. I stället för att införa en särskild avräkningsregel för sådana placeringar anser kommittén att kapitalkravet bör utformas som en riskklass på 100 %.

Med utgångspunkt i det sagda föreslås tre paragrafer rörande kapitaltäck-

ning, nämligen 4 kap. 8-10 §§ KML. I 8 § behandlas kapitalkravet för olika placeringar medan 9 § upptar bestämmelser om kapitalbasen. 10 § innehåller reglerna om konsoliderad kapitaltäckning. För en närmare kommentar till bestämmelserna hänvisas till specialmotiveringen.

8.3.5.5 Formellt säkerhetskrav

FiL innehåller inte några regler om säkerheter i finansbolagens verksamhet. Däremot finns bestämmelser om säkerhetskrav upptagna i flertalet av de nuvarande kreditaktiebolagens bolagsordningar.

Enligt kommitténs mening bör på motsvarande sätt som i BRL den yttre ramen för kravet på säkerhet i kreditmarknadsbolagens verksamhet framgå av lag. Avsikten härmed är inte att förändra de nu gällande säkerhetskraven för finansbolag respektive kreditaktiebolag. För de sistnämnda är således avsikten att de närmare säkerhetskraven även fortsättningsvis skall framgå av bolagsordningarna. Det är därvid kommitténs mening att de nuvarande säkerhetskraven inte skall lindras. Exempelvis bör bostadsinstituten också i fortsättningen som huvudregel endast ge kredit mot säkerhet i panträtt i fast egendom. Att valfriheten när det gäller blandning av olika säkerheter i viss mån måste bli begränsad för de nuvarande kreditaktiebolagen har framgått i avsnitt 8.3.4.

8.3.5.6 Enhandskrediter

För att minska de risker som ett kreditmarknadsbolag utsätts för bör bolaget inte få ha fordringar på samma låntagare eller på låntagare, som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk intressegemenskap i sådan omfattning att fara kan uppkomma för kreditmarknadsbolagets solvens.

En i storlekshänseende ojämnt sammansatt kreditportfölj kan vara oförenlig med ett kreditmarknadsbolags sunda utveckling. Bolaget kan i hög grad bli beroende av kredittagarens ekonomiska utveckling och dennes ekonomiska svårigheter kan drabba bolaget i sådan utsträckning att dess säkerhet kommer i fara. Stora krediter till en och samma låntagare kan även medföra risk för att kreditmarknadsbolaget lockas eller anser sig tvingat att bevilja ytterligare krediter till denne för att på så sätt försöka undgå hotande förluster avseende den tidigare kreditgivningen.

Största tillåtna engagemang bör inte fixeras till något bestämt belopp, viss andel av omslutningen eller liknande utan på samma sätt som i BRL ges en allmänt hållen beskrivning.

Vid tillämpningen av enhandskreditbestämmelsen i BRL har bankinspektionen rekommenderat bankerna att begränsa engagemangen med *en* kund till 15 % av bankens riskbärande kapital. I detta kapital inräknas förutom eget kapital även utelöpande förlagslån samt värderegleringskonto för utlåning till fullt belopp. Dessa 15 % utgör emellertid inte någon absolut gräns. Hänsyn har således i viss utsträckning kunnat tas till exempelvis säkerhetens art och kredittagarens person.

För att bankinspektionen skall kunna följa bankernas riskexponering tas frågor om enhandsengagemang alltid upp vid undersökningar hos bankerna. Dessutom lämnar bankerna varje år per den 30 juni en specifikation över alla engagemang som uppgår till mer än 15 % av det riskbärande kapitalet och engagemang överstigande vissa belopp rapporteras varje år per den 31 december. Bankinspektionen har sålunda vissa möjligheter att följa kreditgivningen i nu ifrågavarande avseende.

Som framgår i avsnitt 12.6.2.4 föreslår kommittén att inspektionen får möjlighet att utfärda bindande föreskrifter så att reella ingripandemöjligheter föreligger om ett institut bryter mot de regler som ansetts böra gälla för efterlevnaden av bl. a. enhandskreditbestämmelsen.

Enligt kommitténs mening bör tillämpningen av enhandskreditbestämmelsen i BRL vara vägledande vid tillämpningen av en motsvarande bestämmelse för kreditmarknadsbolagen. Liksom gäller för bankerna bör enhandskreditbestämmelsen vara tillämplig även på kreditmarknadsbolagens fordringsförvärv och på garantiförbindelser som bolaget ikläder sig. Beträffande garantier innebär detta att kreditmarknadsbolaget måste ägna uppmärksamhet åt att bolaget inte i sådan omfattning att fara kan uppkomma för dess säkerhet lämnar garantier för annans åtaganden. Detta skall tolkas så att bolagets garantigivning avseende en och samma låntagare måste sammanställas med dennes direkta åtaganden gentemot bolaget såväl som låntagare som garant för annan låntagares åtaganden. För att uppnå syftet med en enhandskreditbestämmelse bör den även tillämpas på förvärv av emissionsaktier samt aktie- och andelsförvärv i finansieringssyfte.

Vid beräkningen av en kredittagares sammanlagda åtaganden gentemot kreditmarknadsbolaget bör medräknas de borgensförbindelser och garantiåtaganden som kredittagaren ingått för annan kredittagares åtaganden gentemot kreditmarknadsbolaget.

8.3.5.7 Kreditjäv

Som framgår av förslaget till 2 kap. 4 § KML gäller – om inte annat följer av KML – vad som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet. Detta innebär att om inget sägs i KML kommer kreditmarknadsbolagen att träffas av låneförbudet i 12 kap. 7 § ABL.

ABL:s låneförbud

Innebörden av ABL:s låneförbud är i korthet följande. Enligt 12 kap. 7 § första stycket ABL får ett aktiebolag inte lämna penninglån vare sig till aktieägare (oavsett om denne är fysisk eller juridisk person), styrelseledamot eller verkställande direktör i bolaget eller i annat bolag inom den koncern bolaget tillhör. Som en följd av 8 kap. 1 § fjärde stycket och 8 kap. 3 § andra stycket ABL gäller förbudet även penninglån till styrelsesuppleant och vice verkställande direktör i bolag inom koncernen. För att hindra ett kringgående av förbudet har lagstiftaren utsträckt det till att gälla också

penninglån till fysiska eller juridiska personer som är närstående till en person i den nyss angivna primärkretsen. I paragrafens andra stycke finns vissa undantag från låneförbudet. Sålunda får lån ges bl. a. till rörelseidkare, om lånet betingas av affärsmässiga skäl och är avsett uteslutande för gäldenärens rörelse. Det är också tillåtet att ge lån till aktieägare om innehavet av aktier i bolaget inte uppgår till en procent av aktiekapitalet. Vid sidan av det nu beskrivna låneförbudet finns i paragrafens tredje stycke ett särskilt förbud mot penninglån i syfte att förvärva aktier i det långivande bolaget. Detta förbud gäller i princip envar. I fjärde stycket finns dock ett undantag även från detta senare förbud. Penninglån kan sålunda lämnas till anställd i bolaget bl. a. om lånebeloppet inte överstiger två basbelopp per anställd. Då ett aktiebolag på grund av de nämnda förbuden är förhindrat att lämna penninglån får det inte heller ställa pant, borgen eller annan säkerhet för förbindelse.

Såväl finansbolagen som kreditaktiebolagen träffas enligt gällande lag av ABL:s låneförbudsbestämmelse. Som nämnts blir så även fallet med kreditmarknadsbolagen om frågan inte regleras i KML.

Kommitténs förslag

Kreditgivning är ett normalt inslag i kreditmarknadsbolagens verksamhet och det bör vara naturligt att utgå från att erhållande av lån från det egna bolaget är ett fullt legitimt och naturligt utnyttjande av bolagets tjänster. I normalfallet finns således knappast anledning att misstänka att lån från dessa bolag skulle utgöra orättmätiga förmåner för låntagaren. Redan det anförda förhållandet gör det rimligt att kreditmarknadsbolagen i nu avsett hänseende behandlas annorlunda än aktiebolag i allmänhet. Härtill kommer att bolagen har svårt att förebygga att låneförbudet överträds, vilket är följden dels av mängden kreditärenden och dels den vittomfattande krets som enligt 12 kap. 7 § ABL är utestängd från lån. En ytterligare väsentlig aspekt är att det inte finns anledning att för kreditmarknadsbolagens kreditgivning uppställa längre gående restriktioner än som gäller för bankerna. Med hänsyn till likheterna och beröringspunkterna mellan bolagens och bankernas verksamhet är det tvärtom naturligt att en sådan reglering av bolagens kreditgivningsrätt väljs, som står i nära överensstämmelse med banklagstiftningen.

De ovannämnda ställningstagandena gjorde värdepappersmarknadsutredningen beträffande finansbolagen i sitt betänkande Värdepappersmarknaden (SOU 1984:2). Mot bakgrund av det anförda föreslog utredningen att finansbolagen skulle undantas från bestämmelsen i 12 kap. 7 § första stycket ABL. Utredningen lämnade förslag till en kreditjävsbestämmelse som till stora delar överensstämmer med den som finns intagen i 2 kap. 16 § BRL. Dock begränsas förbudet i utredningens förslag i likhet med ABL:s bestämmelse till förbud mot penninglån.

Kommittén delar i stort värdepappersmarknadsutredningens ställningstagande. Med hänsyn till de föreliggande likheterna i kreditmarknads-

bolagens och bankernas verksamheter synes det naturligt att för dessa företag ha ett likalydande kreditjävsförbud, i vilket personkretsen så långt som möjligt är densamma. Till skillnad från värdepappersmarknadsutredningen anser således kommittén att ifrågavarande bestämmelse inte enbart skall reglera förbud mot penninglån. Det vidare begreppet "lämna kredit" bör i stället användas. Kommittén anser vidare att kreditmarknadsbolagen bör undantas från tillämpning av 12 kap. 7 § ABL i dess helhet, dvs. även från det särskilda förbudet mot lämnande av penninglån i syfte att gäldenären eller honom närstående skall förvärva aktier i bolaget.

8.3.5.8 Behovet av särskilda rörelseregler för bankägda kreditmarknadsbolag

För närvarande begränsas de bankägda finansbolagen i sin verksamhet i förhållande till de icke bankägda finansbolagen. Medan de senare bolagen får driva verksamhet i princip utan begränsning får de bankägda finansbolagen driva endast sådan verksamhet som är tillåten för moderbolaget/banken. Som tidigare framgått har kommittén för avsikt att i så stor utsträckning som möjligt ge de bankägda och de övriga kreditmarknadsbolagen samma verksamhetsförutsättningar.

För bank gäller sedan lång tid tillbaka det principiella aktieförvärvsförbudet. De skäl som ligger till grund för detta förbud har beskrivits i avsnitt 7.2.3.6. De kan kort sammanfattas med risk för spekulation med insättarnas medel och risk för osund kreditgivning, bl. a. genom bristande objektivitet vid bedömningen av kreditansökningar. Även befarade risker för maktkoncentration och utnyttjande av ägarinflytande för att i första hand främja bankens affärer undviks genom detta förbud. Bankerna får inte heller enligt 2 kap. 14 § BRL vid avtal om kredit eller i övrigt för sin rörelse förbehålla sig andel i vinst på affär som bankerna inte själva får avsluta. Vidare råder enligt 2 kap. 13 § BRL i princip förbud för bank att lämna förlagslån, vilket utgör den kreditform som ligger mycket nära tillskott av egentligt aktiekapital. Kännetecknande för den typ av förlagslån som här avses är att skuldebrevet inte är ett masspapper med standardiserade villkor utan en revers utfärdad enkom för den aktuella kreditgivningen. För bankerna gäller även andra begränsande regler i fråga om kreditgivningen, t. ex. bestämmelserna om kortfristighet i kreditgivningen (2 kap. 18 § BRL). Dessa regler har beskrivits i avsnitt 7.2.2.

Enligt kommitténs mening finns det en rad starka motiv för den restriktivitet i BRL som ovan beskrivits. Dessa motiv får alltjämt anses tala med sådan styrka att det inte kan vara befogat att föreslå förändringar i nämnda rörelseregler. Samtidigt bör framhållas att dessa regler i sin nuvarande utformning blockerar ett antal möjligheter för bankernas aktiva medverkan i industriell utveckling och strukturomvandling.

Nya riskverksamheter för bankägt kreditmarknadsbolag

En förutsättning för nyföretagande är bl. a. att kapital kan tillhandahållas på villkor som ofta avviker från sedvanliga villkor på kreditmarkanden. Kombinationer av tillskott av ägarkapital och krediter kan i sådana fall utgöra en lösning på såväl företagets som finansiärens problem. Den strikta gränsdragningen mellan ägarkapital och lånekapital gör det svårare att utveckla nya finansieringsformer som bättre stämmer med företagens olika utvecklingsskeden och finansieringssituationer. Med tanke på de resurser som bankerna besitter är det angeläget att vidta åtgärder för att bl. a. underlätta bankernas medverkan i vissa företags långsiktiga anskaffande av eget kapital. En sådan öppning för bankerna till en aktiv medverkan i företagens kapitalanskaffning bör av naturliga skäl vara förenad med olika restriktioner, t. ex. vad gäller omfattningen av aktieägandet, aktieinnehavets längd m.m. Dessa restriktioner bör avvägas så att de nuvarande skyddsreglerna i banklagstiftningen inte urholkas på ett oacceptabelt sätt samtidigt som ett tillräckligt utrymme ges för erforderliga finansiella lösningar för näringslivets utveckling.

Förutom vissa typer av aktieförvärv bör också öppnas en möjlighet för bank att förvärva andelar i företag. För att bankerna aktivt skall kunna möta företagens finansieringsbehov bör även andra finansieringsformer komma ifråga. Bankerna bör kunna erbjuda krediter med krav på amortering och säkerheter som kan anpassas till enskilda företag och projekt. Andra tänkbara finansieringsformer är vinstandelslån och lån – med eller utan förlagskaraktär – mot skuldebrev, eventuellt medförande rätt till konvertering av aktier. Vidare bör för framtida behov öppnas en möjlighet för bankerna till andra finansieringsformer som nu inte är tillåtna för dem.

Flertalet av de nämnda finansieringsformerna ligger i ett fält mellan aktieförvärven, som får anses utgöra den mest riskfyllda formen, och bankens traditionella kreditgivning. En möjlighet till de nya finansieringsformerna tillsammans med en rätt att förvärva aktier och andelar – även om dessa förvärv bör ha ett speciellt syfte och en begränsad omfattning – utgör väsentliga genombrott av de skyddsregler som nu finns intagna i banklagstiftningen. Genom dessa nya verksamheter kan banken ikläda sig betydande risker. Skyddet för insättarnas medel måste dock hållas intakt. Kommittén har diskuterat flera lösningar på frågan var bank skall få förlägga dessa verksamheter och hur de skall begränsas. Den lösning, som kommittén stannat för, finner kommittén fylla kravet på ett tillfredsställande skydd för bl. a. insättarmedlen i banken, varför bank bör ges rätt att driva ovan nämnda riskfyllda eller från den traditionella bankverksamheten avvikande finansieringsformer. Förslaget innebär att verksamheterna skall avskiljas från bankens egen verksamhet och förläggas ut i ett av banken hel- eller delägt kreditmarknadsbolag. I detta bolag skall för verksamheten gälla vissa begränsningar.

Nödvändiga begränsningar av riskengagemang och andra engagemang som avviker från traditionell bankverksamhet

Avser ett bankägt kreditmarknadsbolag att engagera sig i de ovan nämnda verksamheterna bör omfattningen av dessa engagemang begränsas med hänsyn till bolagets nära koppling till bank. Förluster i dessa verksamheter bör inte få smitta av sig på banken, så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser kan ifrågasättas. Insättarskyddet i banken måste som ovan framhållits alltid hållas intakt. Det bankägda kreditmarknadsbolaget skall således bl. a. utgöra en kanal, genom vilken banken under kontrollerade former skall få ägna sig åt i själva banken förbjuden finansieringsverksamhet.

Som tidigare nämnts strävar kommittén efter en så enhetlig reglering som möjligt av bankägda och icke bankägda kreditmarknadsbolag. Kapitaltäckningsbestämmelserna skall således gälla för samtliga kreditmarknadsbolag. På nu ifrågavarande risk bör ställas ett förhållandevis högt kapitalkrav. Så blir också fallet enligt de föreslagna kapitaltäckningsbestämmelserna. För samtliga kreditmarknadsbolags mer riskfyllda placeringar krävs täckning i eget kapital på 24 %. För aktieinnehav utöver fem år uppställs vidare ett kapitalkrav på 100 %. För förlagslån till aktiemarknadsbolag (börsbolag och OTC-bolag) har emellertid endast uppställts ett kapitaltäckningskrav på åtta procent.

Kommittén anser det inte vara tillfyllest att enbart genom kapitaltäckningsbestämmelser reglera de bankägda kreditmarknadsbolagens riskverksamheter. I så fall skulle för dessa placeringar krävas betydligt högre krav på kapitaltäckning, vilket troligtvis helt skulle förta bolagets intresse att driva dessa verksamheter. Kapitaltäckningsregler kan vidare endast sägas styra bolaget i sitt val av verksamheter och sätter inte någon absolut gräns för bolagets engagemang i en speciell verksamhet.

Som ytterligare en begränsning har kommittén diskuterat två olika konstruktioner, som har det gemensamt att de uppställer en övre gräns för de riskfyllda placeringar som det bankägda kreditmarknadsbolaget skall ges rätt till. Begränsningen läggs således endast på de riskverksamheter som bolaget driver. Övrig verksamhet såsom kreditgivning med ett sedvanligt risktagande, factoring och leasing av lös egendom m.m. berörs således inte av denna begränsning. Införandet av en sådan övre gräns möjliggör ett kapitalkrav på de bankägda kreditmarknadsbolagens riskplaceringar, som kan ligga i nivå med det krav som uppställs för de icke bankägda kreditmarknadsbolagens motsvarande placeringar. Vidare har de båda konstruktionerna det gemensamt att den övre gränsen, dvs. den största möjliga omfattningen av riskverksamheterna, sätts i relation till bankens eller, om annat företag är moderbolag i en bankkoncern, moderföretagets konsoliderade kapitalbas.

En av konstruktionerna som övervägts innebär följande. Det bankägda kreditmarknadsbolaget ges en bestämd ram, inom vilken bolagets riskplaceringar alltid skall rymmas. Det sammanlagda värdet av förvärvade

aktier och andelar samt det nominella beloppet av utestående krediter i form av vinstandels- och förlagslån m.m. får således inte vid något tillfälle överstiga ett visst belopp. Detta belopp bestäms som en viss procentuell andel av bankens eller moderföretagets konsoliderade kapitalbas. Kommittén har inte förordat denna konstruktion, eftersom den har den nackdelen att ramen för de riskfyllda placeringarna alltid är lika stor oavsett graden av risktagande vid de olika placeringarna. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att hela det tillåtna utrymmet fylls enbart med de mest riskfyllda placeringarna, samtidigt som ramens storlek är bestämd mot bakgrund av att det skall föreligga en jämn spridning av riskaktiviteterna.

Kommittén förordar i stället en begränsningsregel, som innebär att varje ifrågavarande verksamhet vid varje tillfälle begränsas i förhållande till bankens eller moderföretagets konsoliderade kapitalbas. Genom de olika kapitalkraven i 4 kap 8 § KML kan framläsas hur stort risktagandet är vid nämnda verksamheter. Eftersom denna regel begränsar bolagets riskexponering beträffande dessa verksamheter, kan bolaget i kronor räknat t. ex. lämna förlagslån till aktiemarknadsbolag i större omfattning än förvärva aktier. Bestämmelsen kan sägas innebära att den tilltåna ramen för riskverksamheter varierar beroende på graden av risktagande vid de placeringar som görs.

När det gäller att bestämma omfattningen av den tillåtna riskverksamheten i de bankägda kreditmarknadsbolagen måste en avvägning ske mellan olika intressen. För det första bör bolagen på ett effektivt och konkurrensmässigt sätt kunna ägna sig åt dessa verksamheter. Ett bankägt kreditmarknadsbolag bör således inte endast undantagsvis få använda sig av en finansieringsform med nu ifrågavarande riskinslag. Tanken är i stället att detta bolag av moderbanken bör kunna ges en merchantbankkaraktär. För detta krävs att bolaget ges ett väl tilltaget utrymme att driva riskverksamheter. Banken skall finna det meningsfullt att till sitt kreditmarknadsbolag tillskjuta nödvändiga resurser i form av kapital och personal med specialistkunnande för att bygga upp en merchantbankfunktion inom bolaget. Samtidigt bör den tillåtna omfattningen av riskverksamheten inte få vara större än att banken har möjlighet att bära det fulla ansvaret för verksamheten. Banken skall alltså via sitt kreditmarknadsbolag driva ifrågavarande riskverksamheter under kontrollerade former. Även om bankerna måste förlägga riskverksamheterna ut till särskilda bolag, innebär förslaget ett inte obetydligt avsteg från det principiella aktieförvärvsförbudet. Motiven bakom detta är som nämnts inte enbart att värna om bankernas soliditet och därmed om insättarnas medel. Förbudet avser även att förhindra de risker som är förenade med en sammanblandning av ägande och kreditgivning. Det får även anses ha tillkommit för att från maktsynpunkt förhindra alltför stora ägarintressen i det privata näringslivet från bankväsendets sida.

Mot bakgrund av de kapitalkrav som i kapitaltäckningsbestämmelserna föreslagits gälla för kreditmarknadsbolagens riskfyllda verksamheter föreslår kommittén som en lämplig avvägning av de i föregående stycket nämnda intressena, att det sammanlagda kapitalkravet enligt 4 kap. 8 § KML för

ifrågavarande verksamheter aldrig får överstiga tre procent av bankens eller moderföretagets konsoliderade kapitalbas eller – om kreditmarknadsbolaget helt eller delvis ägs av flera banker eller moderföretag till bank – bankernas eller moderföretagens sammanlagda konsoliderade kapitalbaser.

Inom sparbanksrörelsen och föreningsbanksrörelsen finns många banker som är alltför små för att bilda egna kreditmarknadsbolag. De aktiviteter av riskkaraktär som det här är fråga om bör för dessas vidkommande kanaliseras genom Sparbankernas Bank eller Föreningsbankernas Bank. Det är därvid logiskt om sparbankernas resp. föreningsbankernas sammanlagda konsoliderade kapitalbaser utgör grunden för verksamheten. Om någon enhet emellertid väljer att efter tillstånd bilda ett eget kreditmarknadsbolag bör givetvis denna banks konsoliderade kapitalbas inte komma det gemensamma kreditmarknadsbolaget till godo. Även från ansvarssynpunkt är denna lösning den följdriktigaste eftersom det finns anledning att utgå ifrån att respektive rörelse tar ett gemensamt ansvar för det under den centrala banken bedrivna kreditmarknadsbolaget.

I detta sammanhang skall även erinras om den bestämmelse som kommittén föreslagit beträffande förvärv av "emissionsaktier". Medverkar ett bankägt kreditmarknadsbolag vid en emission av aktier på den allmänna marknaden, får bolaget förvärva aktier som ingår i emissionen. Dessa aktier får bolaget inneha under ett år. Om bolaget inte lyckas avyttra aktierna inom ettårsfristen skall bestämmelserna om aktieförvärv i finansieringssyfte gälla för aktierna. Sedan ettårsfristen utgått kommer således emissionsaktierna att falla inom den föreslagna riskramen. Det bankägda kreditmarknadsbolaget måste således beakta innehavet av dessa emissionsaktier vid beräkningen av bolagets sammanlagda kapitalkrav. Innehavet av emissionsaktier, som kräver 24 % kapitaltäckning, skall således medräknas så att även detta innehav ryms inom den ovan beskrivna övre gränsen för riskfyllda placeringar.

8.3.6 Hypoteksinstituten

Som framgått under avsnitt 8.2.4–8.2.6 har hypoteksinstituten gamla anor. I prop. 1986/87:145 konstaterade chefen för finansdepartementet att institutens organisationsform nu framstår som föråldrad och är i behov av en genomgripande översyn. Kommittén delar denna uppfattning. En organisatorisk översyn skulle emellertid förutsätta en omfattande utredning och förmodligen utmynna i en i det närmaste total omarbetning av hypotekslagstiftningen. Mot bakgrund av den tidspress kreditmarknadskommittén arbetar under är det inte möjligt för kommittén att åta sig ett sådant omfattande arbete. En organisatorisk översyn berör inte heller direkt de strukturfrågor kommittén har att utreda. Översynen såvitt avser hypoteksinstitutens organisation bör därför göras i en särskild utredning.

Kommittén har för sin del dock funnit starka skäl tala för att en omarbetning av hypotekslagstiftningen inte helt skjuts framåt i tiden. Enligt

kommitténs uppfattning kan vägande skäl anföras för att en modernisering av lagstiftningen nu genomförs i de delar som har omedelbart samband med eller nära anknytning till kommitténs reformförslag avseende närmast likartade kreditinstitut. Denna modernisering bör ta sikte på att för hypoteksinstituten införa regler som är så långt möjligt likformiga med dem som föreslås gälla för dessa andra institut. Härutöver bör en modernisering nu också ske på vissa andra punkter, där en anpassning till utvecklingen enligt institutens ledning är angelägen och där ändringar kan göras utan att den kommande översynen föregrips.

Med hänvisning till det anförda föreslår kommittén att de för hypoteksinstituten gällande upplåningsrättsreglerna nu ersätts med kapitaltäckningsregler som tar sikte på utlåningssidan. Vidare bör för Stadshypotek och Landshypotek aktieförvärvsrätten, säkerhetskraven, likviditetshållningen och för Stadshypotek även belåningsändamålen ses över.

8.3.6.1 Kapitaltäckning

Enligt nuvarande ordning grundas hypoteksinstitutens upplåningsrätt på en statlig grundfond och en reservfond samt för stadshypoteks del även en kapitaltäckningsfond. Upplåningsrätten är maximerad till tio gånger summan av fonderna.

Utöver begränsning i upplåningsrättshänseende har Stadshypotek ett kapitaltäckningskrav i relation till viss del av utlåningen. Sålunda skall kassans och föreningarnas kapitaltäckningsfonder tillsammans uppgå till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt fyra procent av föreningarnas fordringar med inteckningssäkerhet som ligger mellan 75 och 85 % av egendomens uppskattningsvärde samt åtta procent av föreningens fordringar med pantsäkerhet i bostadsrätt.

Kapitalbasen

Hypoteksinstitutens fonder bör enligt kommitténs uppfattning även ligga till grund för beräkning av institutens kapitaltäckningskrav på hela utlåningssidan. Vid en sådan beräkning bör stadshypotekskassan och stadshypoteksföreningarna betraktas som en koncern. Detsamma bör gälla för landshypoteksorganisationen.

Stadshypotekskassan, hypoteksbanken och skeppshypotekskassan skall enligt lag avsätta sina behållna årsvinster till *reservfonder.* För stadshypotekskassan och hypoteksbanken gäller att reservfonden skall uppgå till lägst ett belopp som motsvarar en procent av institutets skulder. När detta krav är uppfyllt får kassan och banken ur sin årsvinst bevilja sina resp. föreningar bidrag utan återbetalningsskyldighet. Kassan får under samma förutsättning göra avsättning till en *kapitaltäckningsfond.* Uppgår reservfonden till två procent av kassans skulder, kan kassan välja att använda vinstmedel för syfte som sammanhänger med kassans ändamål.

För stads- och landshypoteksföreningarna gäller på motsvarande sätt som

för kassan och hypoteksbanken att den behållna årsvinsten skall avsättas, för stadshypoteksföreningarnas del till säkerhetsfonder och för landshypoteksföreningarnas del till reservfonder. Fonderna skall uppgå till ett belopp som motsvarar en procent av föreningens skulder.I likhet med stadshypotekskassan får stadshypoteksförening göra avsättning till en kapitaltäckningsfond om minimikravet på avsättning till säkerhetsfonden är uppfyllt.

Stadshypoteksföreningarnas säkerhetsfonder är således uppbyggda på samma sätt som kassans, bankens och landshypoteksföreningarnas reservfonder. Enligt kommitténs mening framstår det som omotiverat att ha olika namn på samma typ av fonder. Stadshypoteksföreningarnas ifrågavarande fonder bör därför också benämnas reservfonder.

De olika fondavsättnningarna behandlas skattemässigt på olika sätt. Vid en historisk tillbakablick framgår att hypoteksinstituten var helt skattebefriade fram till år 1942. Därefter föreligger en principiell skattskyldighet för Stads- och Landshypotek. Enligt 2 § 8 mom. 8 st. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt har emellertid stadshypotekskassan och hypoteksbanken rätt till avdrag vid inkomsttaxeringen för belopp som avsätts till reservfond intill dess denna motsvarar två procent av kassans resp. bankens skulder. På motsvarande sätt har hypoteksföreningarna enligt nämnda lagrum rätt till avdrag för avsättning till säkerhetsfond resp. reservfond intill dess fonden motsvarar två och en halv procent av föreningens skulder. Däremot ger stadshypotekskassans och stadshypoteksföreningarnas avsättningar till kapitaltäckningsfond inte rätt till avdrag.

Stads- och Landshypoteks rätt till avdrag inom viss gräns för avsättning till reservfond/säkerhetsfond kan sägas motsvara andra kreditinstituts möjlighet att göra avsättning till värderegleringskonto. Liksom gäller för sådan avsättning ger fr. o. m. 1986 års taxering hypoteksinstitutens avdragsgilla avsättningar till reservfond/säkerhetsfond upphov till skattekrediter. En minskning av fonderna som hänför sig till avsättning som gjorts år 1985 eller senare och för vilken avdrag medgivits utlöser sålunda beskattning (jfr prop. 1984/85:150 bil. 1). Tidigare gällde att avsättningarna var definitiva och de avsatta medlen ansågs formellt beskattade.

Reservfonderna/säkerhetsfonderna består således av vinstmedel och, till den del skattekredit inte föreligger, av kapital som kan betecknas som "äkta eget kapital". Fonderna bör därför utgöra stommen i hypoteksinstitutens kapitalbaser. En förutsättning härför och för att över huvud taget skapa kapitaltäckningsregler, vilka är närmast möjligt likformiga med dem som föreslås gälla för jämförliga kreditinstitut, är att fonderna renodlas och att fondavsättningarna skattemässigt behandlas på samma sätt som för dessa andra. Något separat minimikrav bör således inte uppställas för reservfonderna/säkerhetsfonderna (dvs. att dessa fonder skall uppgå till minst en procent av resp. instituts skulder) och den särskilda avdragsrätten enligt lagen om statlig inkomstskatt för dessa fondavsättningar bör avskaffas. Reservfonderna skall således renodlas till att bestå av enbart beskattat kapital. Hypoteksinstituten bör istället ha motsvarande möjlighet som andra kreditinstitut att i form av bokslutsdispositioner göra avsättningar till värde-

regleringskonto. Hur stora avsättningar som kan göras får, liksom gäller för de nuvarande kreditaktiebolagen, avgöras av skattemyndigheten från fall till fall. Eftersom värderegleringskonton består av obeskattade reserver får i kapitaltäckningshänseende endast 40 % av reserverna inräknas i kapitalbasen. En kapitaltäckningsbestämmelse för hypoteksinstituten bör innehålla motsvarande begränsning.

En renodling av reservfonderna till att bestå enbart av beskattade medel förutsätter när det gäller Stads- och Landshypotek också en övergångsregel beträffande sådana redan gjorda avsättningar som är behäftade med en skatteskuld, dvs. avsättningar fr. o. m. år 1985 för vilka medgivits avdrag vid inkomsttaxeringen. Dessa avsättningar kan med fog betecknas som obeskattade reserver eftersom varje minskning av dem utlöser beskattning. De skiljer sig emellertid i väsentliga hänseenden från värderegleringskonton och andra obeskattade reserver. Ett finansföretag kan när som helst upplösa sitt värderegleringskonto och därigenom förbättra resultatet och höja utdelningskapaciteten. Om lagret av värdepapper minskar återförs vidare ett värderegleringskonto tvångsvis till beskattning. Hypoteksinstitutens reservfonder/säkerhetsfonder kan däremot tas i anspråk endast i två situationer; *dels* i form av bidrag till en förening som drabbats av förlust av viss omfattning, *dels* om förlust uppkommit på rörelsen i dess helhet. I båda fallen torde det finnas goda möjligheter att kvitta bort återföringen och därigenom åstadkomma ett skattemässigt nollresultat. Det kan nämnas att stadshypotekskassan och hypoteksbanken har rätt till avdrag för belopp som överförs till en stads- respektive landshypoteksförening (SFS 1976:225).

Skillnaderna i förhållande till andra kreditinstituts obeskattade reserver avser således möjligheterna att förfoga över reserverna. Enligt kommitténs mening bör något hinder inte föreligga mot att hypoteksinstituten får rätt att transformera ifrågavarande avsättningar till värderegleringskonto. Intill dess så skett bör inte någon del av ifrågavarande avsättningar få inräknas i kapitalbasen. Kommittén föreslår övergångsbestämmelser med sådan innebörd. Om överföringen inte genomförs på ett korrekt sätt bör bankinspektionen med stöd av tillsynsreglerna i stads- resp. landshypotekslagen kunna ingripa.

Reservfonderna kommer således enligt kommitténs förslag att bestå enbart av beskattade vinstmedel som i sin helhet skall ingå som det äkta egna kapitalet i hypoteksinstitutens kapitalbaser. Kommitténs förslag i detta avseende innebär att några särskilda kapitaltäckningsfonder inte behövs. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna i stadshypotekslagen om dessa fonder utgår. De medel som finns i fonderna, vilka består av beskattade avsättningar, kan lämpligen överföras till reservfonderna.

För skeppshypotekskassan är situationen annorlunda. Enligt 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt är kassan befriad från skattskyldighet för all inkomst utom inkomst av fastighet. Avdrag för reservfondsavsättningar har således varit obehövliga. Detta innebär att reservfonden inte innehåller någon latent skatteskuld utan fondmedlen är formellt beskatta-

de. Kassan är därför inte i behov av särskilda reserver för obeskattade medel.

Den skattemässiga särbehandlingen av hypoteksinstitutens reservfonder/säkerhetsfonder, dvs. skeppshypotekskassans nyss nämnda skattebefrielse och Stads- och Landshypoteks avdragsgilla avsättningar före år 1985, innebär emellertid att instituten i dessa delar kunnat bygga upp sina kapitalbaser med obeskattade medel. Detta har hävdats utgöra en otillbörlig förmån som inte tillkommit något av de institut med vilka hypoteksinstituten konkurrerar. Härtill kommer – har det sagts vid diskussionerna inom kommittén – att det numera avskaffade systemet med prioriterade obligationer inneburit ett gynnande av hypoteksinstituten i förhållande till vissa andra kreditinstitut.

Vid överläggningarna inom kommittén har det mot ovanstående bakgrund ifrågasatts det berättigade i att de ifrågavarande fondmedlen i kapitaltäckningshänseende fullt ut skall få räknas som "äkta eget kapital". Kommittén har ingående övervägt denna fråga och dessutom låtit göra en särskild utredning för att närmare belysa de här aktuella frågeställningarna.

När det gäller skeppshypotekskassan kan först konstateras att någon favorisering knappast inte föreligger eftersom kassan inte direkt konkurrerar med något annat kreditinstitut. Från konkurrenssynpunkt finns således inte något skäl att inte låta skeppshypotekskassans reservfond fullt ut få ingå i kapitalbasen.

Sådana skäl finns däremot när det gäller Stads- och Landshypoteks reservfonder/säkerhetsfonder. Kommittén har övervägt olika teoretiska möjligheter att eliminera den påstådda konkurrensolikheten i förhållande till andra kreditinstitut, särskilt de bostads- och jordbruksfinansierande kreditaktiebolagen. Ett alternativ som därvid diskuterats är en avskattning av reservfondsavsättningar som gjorts t.o.m. år 1984 och för vilka avdrag medgivits vid inkomsttaxeringen. Om en sådan avskattning kan följande anföras.

Stadshypotekskassans reservfond och stadshypoteksföreningarnas säkerhetsfonder uppgick vid utgången av år 1984 sammanlagt till omkring 5,4 miljarder kr. Motsvarande siffra för hypoteksbankens och landshypoteksföreningarnas reservfonder var omkring 0,6 miljarder kr. Hur stor del av fonderna som vid denna tidpunkt hade byggts upp med avdragsrätt är inte känt och torde vara ytterst svårt att fastställa. En i efterhand företagen taxering förutsätter nämligen kännedom om utfallet vid 1943-1985 års taxeringar. Även om det skulle vara möjligt att fastställa hur stor del av fonderna som skall bli föremål för beskattning, kan ifrågasättas om en bestämmelse om en engångsskatt av det nu diskuterade slaget är grundlagsenlig. Eftersom statens anspråk riktar sig mot ett fåtal rättssubjekt vid ett enda tillfälle kan hävdas att det närmast är fråga om ett statligt förfogande enligt 2 kap. 18 § RF. Finner man likväl att regler om avskattning av fonderna kan införas i den ordning som gäller för skattelagstiftning, uppkommer frågan om avskattningen strider mot förbudet i 2 kap. 10 § andra stycket RF mot retroaktiv beskattning. Det kan nämligen hävdas att avskattningen i realite-

ten innebär att inkomster som intjänats under tidigare år tas till beskattning i efterhand.

Med hänvisning till ovannämda grundlagsbestämmelser har kommittén ansett sig förhindrad föreslå beskattningsåtgärder avseende de reservfondsavsättningar som gjorts t. o. m. 1984. I detta sammanhang måste också särskilt beaktas att riksdagen – som framgått av det föregående – beslutat att en minskning av reservfond/säkerhetsfond skall föranleda beskattning endast om avsättningen gjorts år 1985 eller senare (SkU 1984/85:64).

Ett annat alternativ som kommittén ingående diskuterat är en övergångsbestämmelse med innebörd att de avsättningar till reservfond/säkerhetsfond som gjorts t.o.m. år 1984 i *kapitaltäckningshänseende* reduceras och åsätts ett ingångsvärde. Detta värde skulle kunna bestämmas till 50 % utav avsättningarna för att ungefär motsvara det belopp reservfonden/säkerhetsfonden skulle uppgått till om beskattning hade skett. Även andra under kommitténs överläggningar väckta förslag har ingående övervägts. För att i stora drag kontrollera effekterna av förändringar i kapitalbasen, som här diskuterade åtgärder skulle medföra, har kommittén utfört beräkningar utifrån olika förutsättningar och antaganden beträffande bl. a. genomsnittlig ökning av kapitalkravet. Under åren 1984-1986 var den genomsnittliga ökningen av kapitalkravet ca 14 % för Stadshypotek och 10 % för Landshypotek. Siffrorna är höga beroende på den kraftiga utlåningsexpansionen under år 1986. Men även om man antar att kapitalkravet varje år faktiskt ökar med 14 resp. 10 % kommer institutens resp. kapitalbas inte att vara fullt utnyttjad förrän tidigast in på 2000-talet. Hänsyn har då inte tagits till att även kapitalbasen rimligen bör öka. Även om konstruktionen med ett ingångsvärde på reservfonden i kapitaltäckningshänseende kan vara av ett teoretiskt värde, får den således verkan först på längre sikt.

Resultatet av de gjorda beräkningarna visar alltså att lagstiftningens konstruktion i nu nämnda hänseenden hittills varit sådan att den tvingat de berörda hypoteksinstituten till en högre soliditet än vad som har gällt för de jämsides på marknaden arbetande kreditaktiebolagen. Följden av detta blir att en omläggning av kapitaltäckningssystemet – i vart fall övergångsvis – kommer att gynna hypoteksinstituten. Relevant är också att en på grundval av en fiktiv beskattning framräknad kapitalbas inte får någon effekt i praktiken förrän in på 2000-talet.

Som redan framgått har kommittén föreslagit att en särskild utredning tillsätts för att se över hypoteksinstitutens organisation. Med hänsyn till hypoteksinstitutens starkt föråldrade organisation kan denna utredning förutsättas bli djupgående och komma att omfatta för dessa institut grundläggande frågor, bl. a. deras ställning i olika avseenden. Med denna utgångspunkt för utredningens arbete bör denna – även om man nu i likhet med kommittén finner fondavsättningarna före år 1985 böra betraktas som eget kapital – vara oförhindrad att i detta vidare sammanhang beakta dessa fondavsättningars förutsättningar vid regleringen av institutens kapitalbas enligt en ny lagstiftning. Likaså bör utredningen, som framgår av det följande, överväga frågan om och i vad mån den statliga grundfonden i

framtiden skall beaktas vid beräkningen av kapitalbasen. Med hänvisning till det anförda föreslår kommittén, att regleringen av kapitalbasen för hypoteksinstituten nu utformas på grundval av de regler som föreslås gälla för övriga institut på kreditmarknaden.

Hypoteksinstitutens *grundfonder* utgörs enbart av utfärdade statliga garantiförbindelser och är således rena garantifonder. För skeppshypotekskassan benämns fonden också garantifond. För att undvika sammanblandning av begreppen bör även stadshypotekskassans och hypoteksbankens statliga fonder benämnas garantifonder.

De statliga fonderna ligger som en garanti för hypoteksinstitutens upplåning. För fonderna betalar instituten avgifter som för stadshypotekskassan och hypoteksbanken uppgår till 0,33 % av grundfondsbeloppet och för skeppshypotekskassan till 1 % av grundfondsbeloppet. Statens garantiåtaganden kan ses som ett sätt att åstadkomma ett stort eget kapital utan att statsmakterna behöver skjuta till några egna medel.

Kommittén har i annat sammanhang konstaterat det olyckliga i en utveckling innebärande uttunning av kapitalbasen genom att i densamma inräknats garantier som inte svarat mot inbetalade belopp. Internationellt pågår en utveckling som innebär att garantifonder som *inte inbetalats* inte skall beaktas som kapitaltäckningsgrundande. Emellertid bygger i dag flertalet kreditaktiebolag sina kapitalbaser på sådana fonder. Kommittén har därför vid uniformeringen av kapitaltäckningssystemet tvingats konstatera att det nu inte är möjligt att helt ta bort dessa fonder. Det är emellertid kommitténs mening att den utveckling mot en uttunning av kapitalbasen som skett nu bör brytas och kommittén föreslår som ett steg i denna riktning att fondhandlarbolagen inte ges möjlighet att bilda garantifonder och att *i kapitaltäckningshänseende* garantifonderna för de nuvarande kreditaktiebolagen begränsas till fem gånger aktiekapitalet i enlighet med vad som gäller för finansbolagen. I övrigt har kommittén konstaterat att frågan måste uppmärksammas då det internationella arbetet på kapitaltäckningens område skall transformeras till svenska förhållanden.

Mot bakgrund av det sagda och när nu dessutom hypoteksinstitutens upplåningsrättsregler enligt kommitténs förslag ersätts med kapitaltäckningsregler som tar sikte på tillgångssidan, kan ifrågasättas om inte hypoteksinstitutens statliga garantifonder borde avvecklas i takt med att utestående obligationslån förfaller till inlösen. En större del av den utestående obligationsstocken förfaller emellertid inte förrän de första åren in på 2000-talet. Det betyder att en avveckling av fonderna inte får effekt i kapitaltäckningshänseende förrän om drygt 15 år. Dessutom skulle en sådan avveckling kunna komma att aktualisera grundläggande frågor avseende institutens ställning och organisation. Frågan om ett avskaffande av de statliga fonderna bör därför övervägas i samband med den av kommittén förordade organisatoriska översynen av hypoteksinstituten.

För det fall ett system med garantifonder kommer att finnas kvar i framtiden bör hypoteksinstituten, liksom andra kreditinstitut, själva kunna bestämma om institutet är i behov av garantiförbindelser. Om så är fallet

bör en marknadsmässig garantiavgift utgå. Denna avgift bör fastställas genom förhandlingar mellan respektive institut och regeringen. Hypoteksinstituten bör under sådana framtida förhållanden också ha möjlighet att vända sig till annan än staten för erhållande av garantiförbindelser.

I avvaktan på resultatet av en organisatorisk översyn av hypoteksinstituten föreslår kommittén således inte någon förändring när det gäller de statliga fonderna. Som ovan framgått föreslår kommittén att kreditmarknadsbolagens garantifonder endast skall få inräknas i den kapitalgrundande basen intill ett belopp som motsvarar fem gånger bolagets aktiekapital. Denna begränsning har uppställts för att bolagens garantifonder till stor del består av garantiförbindelser och inte av inbetalt kapital. Även hypoteksinstitutens möjlighet att inräkna garantifonden i kapitalbasen bör därför begränsas, varvid en maximering till fem gånger reservfonden bör införas.

Liksom föreslås gälla för kreditmarknadsbolagen bör hypoteksinstituten i sina kapitalbaser också få inräkna det nominella värdet av förlagsbevis och andra skuldförbindelser med efterställd betalningsrätt intill ett belopp som motsvarar institutens eget äkta kapital, dvs. reservfonderna.

Sammanfattningsvis skall således i hypoteksinstitutens kapitalgrundande baser få inräknas reservfond, garantifond intill ett belopp motsvarande fem gånger reservfonden, förlagslån och andra skuldförbindelser med efterställd betalningsrätt intill ett belopp motsvarande reservfonderna och för stads- och landshypoteks del även 40 % av värderegleringskonto intill ett belopp motsvarande reservfonderna. Vid beräkningen skall Stads- och Landshypotek betraktas som koncerner. Detta förutsätter bestämmelser om koncernredovisning för hypoteksinstituten.

Kapitalkravet

Eftersom det är institutens placeringar som skall vara styrande för kapitaltäckningskravet bör den indelning i riskklasser som föreslagits för kreditmarknadsbolagen kunna gälla även för hypoteksinstituten. 24-procentsklassen kan dock undvaras eftersom instituten inte kan ha sådana placeringar. För skeppshypotekskassan kan av samma skäl därutöver riskklasserna på en respektive fyra procent undvaras.

Hypoteksföreningarna svarar för att deras skuld till stadshypotekskassan resp. hypoteksbanken ständigt motsvaras av lånefordringar med föreskriven säkerhet eller av tillgodohavanden hos bank eller av kontanta medel. Vidare svarar föreningarna, intill lånat obetalt kapitalbelopp, för kassans respektive bankens förbindelser. Utlåningen till föreningarna bör därför inte kräva kapitaltäckning utan kapitalkravet bör läggas på föreningarnas utlåning. I den mån kassan respektive banken har andra placeringar skall dessa givetvis kräva täckning i eget kapital i förhållande till risken i placeringen.

Till skillnad från förslaget till kapitaltäckningsbestämmelser för banker och kreditmarknadsbolag föreslås för hypoteksinstituten inte några regler om konsoliderad kapitaltäckning. Kommittén har ansett att den möjlighet till dotterbolagsbildning som förslaget innebär för hypoteksinstituten inte

motiverar att man inför så komplicerade regler som de konsoliderade kapitaltäckningsreglerna utgör. I stället föreslås en avräkningsregel motsvarande den som enligt nuvarande BRL gäller för bankerna.

8.3.6.2 Stadshypoteks belåningsändamål

Stadshypotekskassan har till ändamål att driva lånerörelse genom att lämna lån till stadshypoteksföreningar samt driva annan verksamhet som står i samband därmed. Inriktningen för organisationens totala verksamhet kommer till uttryck genom beskrivningen av föreningarnas belåningsändamål. Stadshypoteksförening skall således inom sitt verksamhetsområde utöva låneverksamhet avseende 1) fast egendom eller med tomträtt upplåten fastighet som bebyggs för att användas huvudsakligen till bostäder eller affärslokaler, 2) annan bebyggelse om den finansieras med stöd av statligt bostadslån eller statligt lån för anordnande av allmän samlingslokal och 3) bostadsrätt i bebyggelse som avses under 1 eller 2 samt driva annan verksamhet som har samband med långivningen.

Som framgått under avsnitt 8.2.1 har stadshypotekskassans styrelse i skrivelse till regeringen hemställt att stadshypoteksföreningarnas belåningsändamål beskrivs på samma sätt som för de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen. I skrivelsen redovisar kassastyrelsen den nuvarande beskrivningen av belåningsändamålen och anför därefter följande.

> Som framgår av det redovisade tar beskrivningen av belåningsändamålen för Stadshypotek i första punkten sin utgångspunkt i att det är fast egendom eller med tomträtt upplåtna fastigheter som skall kunna belånas. Detta har under senare tid i några sammanhang visat sig vara en besvärande inskränkning, eftersom det förekommit fall där lånesökanden avsett att uppföra en byggnad av ett slag som i och för sig faller inom belåningsändamålen, men endast disponerat marken genom nyttjanderättsavtal (arrende). Det har då i formell mening inte varit fråga om fast egendom och trots att säkerhetsfrågan varit möjlig att lösa genom kommunal borgen har lån inte kunnat lämnas av Stadshypotek.
>
> Antalet fall av den angivna arten är inte stort. Likväl menar kassastyrelsen att det är motiverat att söka undanröja det formella hindret för belåning. En möjlighet synes därvid vara att följa den metod som utnyttjas i bolagsordningarna för de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen. Beskrivningen av belåningsändamålen tar nämligen där sin utgångspunkt i att det är bebyggelse av visst slag som skall avses med långivningen. Därmed blir frågan om den fastighetsrättsliga karaktären betydelselös för själva tillåtligheten, även om den givetvis fortfarande påverkar möjligheten att få en godtagbar säkerhet.
>
> Kassastyrelsen vill betona att framhävandet av bebyggelsen som låneverksamhetens ändamål inte skall tolkas så att endast själva byggnaderna får belånas. När frågan är om fast egendom, dvs. när också mark ingår, skall lånen givetvis på samma sätt som hittills avse hela fastigheten. Också lån för att finansiera enbart mark avsedd att upplåtas med tomträtt för bebyggelse av tillåtligt slag bör kunna lämnas, om detta i enstaka fall blir aktuellt. Att byggnaderna och marken har skilda ägare bör inte ändra bedömningen av låneändamålets tillåtlighet.

I framställningen till regeringen har stadshypotek vidare hemställt att rätten att bidra till finansiering av lokaler för allmänna ändamål inte skall vara knuten till förekomsten av ett statligt lån.

Som framgått i avsnitt 8.3.5.1 har kommittén valt att inte i lag ange belåningsändamålen för kreditmarknadsbolagen, däribland de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen, utan dessa ändamål skall även fortsättningsvis framgå av institutens bolagsordningar. Detta innebär att de bostadsfinansierande kreditmarknadsbolagen även fortsättningsvis kommer att kunna låta belåningsändamålen ta sin utgångspunkt i viss bebyggelse och inte i den fastighetsrättsliga karaktären, under förutsättning att säkerhetskravet kan upprätthållas. Vidare innebär förslaget att instituten kommer att vara oförhindrade att lämna lån till lokaler för allmänna ändamål oberoende av förekomsten av ett statligt lån. Av konkurrensneutralitetsskäl bör dessa möjligheter även finnas för stadshypoteksföreningarna. Kommittén föreslår därför att 19 § stadshypotekslagen ändras i dessa avseenden.

8.3.6.3 Aktieförvärvsrätten

I avsnitt 8.3.4 har kommittén framhållit att varje kreditmaknadsbolag självt skall ha möjlighet att avgöra vilken organisationslösning det finner lämpligast för sitt vidkommande och konstaterat att denna valfrihet förutsätter att den föreslagna rätten att bilda organisationsbolag genomförs. Hypoteksinstituten bör av konkurrensneutralitetsskäl ha samma möjlihet att lägga ut viss verksamhet i ett organisationsbolag.

Kommittén föreslår därför att 39 a § stadshypotekslagen resp. 30 a § landshypotekslagen ändras så att stadshypotekskassan och hypoteksbanken liksom andra kreditinstitut får möjlighet att efter tillstånd av bankinspektionen förvärva aktier och andelar i organisationsföretag, dvs. i företag som bedriver verksamhet som faller inom ramen för hypoteksinstitutens resp. ändamål. En förutsättning för tillstånd bör, liksom för kreditmarknadsbolag och banker, vara att hinder inte möter från allmän synpunkt.

Stadshypotekskassan och hypoteksbanken kommer således att kunna spela rollen som koncernmoderföretag med kreditmarknadsbolag som dotterbolag. Som följd härav bör kassan och banken också ges möjlighet att svara för dotterbolagens upplåning och sedan låna ut de upplånade medlen till bolagen. Principen att ett företag i en koncern sköter upplåningen för alla de i koncernen ingående företagens räkning tillämpas redan nu i SpintabGruppen, där Spafi svarar för all marknadsupplåning för de i koncernen ingående kreditaktiebolagens räkning. Detta medför betydande administrativa skalfördelar och lägre upplåningskostnader. Av konkurrensneutralitetsskäl bör motsvarande möjlighet öppnas för stadshypotekskassan och hypoteksbanken.

För att den möjlighet till koncernbildning som kommittén föreslår skall fungera tillfredsställande måste vinstöverföringar kunna ske mellan koncernföretagen. Kommittén föreslår därför att stadshypotekskassan och hypoteksbanken inom ramen för årets resultat får lämna bidrag utan återbe-

talningsskyldighet till sina organisationsbolag. En förutsättning härför bör emellertid vara att kassan resp. banken har ett bestämmande inflytande i bolaget. För att överföringar av vinstmedel skall kunna ske med skatterättslig verkan föreslås också ändringar i 2 § 3 mom. och 7 § 8 mom. lagen om statlig inkomstskatt.

I detta sammanhang skall också beröras möjligheten för kassan och banken att lämna bidrag utan återbetalningsskyldighet till sina resp. föreningar. Som ovan framgått får enligt gällande lag sådant bidrag endast lämnas om kassans resp. bankens reservfond uppfyller det minimikrav som ställs på fonden, dvs. att den skall uppgå till lägst ett belopp som motsvarar en procent av kassans resp. bankens skulder. Kommittén har ovan föreslagit att det separata minimikravet på reservfonden upphävs som ett led i systemet med kapitaltäckningsregler. Med hänsyn härtill anser kommittén att det inte längre finns skäl att bibehålla den nuvarande begränsningen för rätten att lämna bidrag till föreningarna. På samma sätt som beträffande organisationsbolag föreslås därför att bidragsrätten skall vara obegränsad inom ramen för kassans resp. bankens årsresultat.

Den föreslagna möjligheten till koncernbildning förutsätter också regler om koncernredovisning. Stads- och landshypotekslagarna upptar överhuvudtaget inte några regler om redovisning. Den 1 januari 1981 trädde lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag i kraft. Lagen innehåller bestämmelser om årsredovisning, koncernredovisning och revision. Uttryckligen undantagna från lagens tillämpningsområde är aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Av lagens förarbeten (SOU 1978:67 s. 160) torde emellertid kunna utläsas att avsikten var att inte heller hypoteksinstituten skulle omfattas av lagens bestämmelser. Det angavs i förarbetena att det finns särskilda regler om årsredovisning och revision för dessa institut. Som ovan framgått finns emellertid inte några särskilda regler om årsredovisning för hypoteksinstituten. När nu dessutom regler om koncernredovisning blir nödvändiga för Stads- och Landshypotek har kommittén funnit det vara mest ändamålsenligt att låta instituten omfattas av nämnda lags regler om redovisning. Kommittén föreslår därför att i stads- och landshypotekslagen införs en bestämmelse med innebörd att, ifråga om årsredovisning och koncernredovisning, lagen om årsredovisning m.m. i vissa företag i tillämpliga delar skall gälla för dessa hypoteksinstitut. Bestämmelserna om koncernredovisning i denna lag bör också kunna appliceras på den koncernredovisning som måste ske med anledning av de ovan föreslagna kapitaltäckningsreglerna.

8.3.6.4 Säkerhetskraven

Enligt 28 och 30 §§ stadshypotekslagen är huvudregeln att stadshypoteksförening får lämna lån endast mot betryggande inteckningssäkerhet och att pantbrev skall ligga inom 85 % av fastighetens uppskattningsvärde. För byggnadskreditgivning krävs därutöver annan betryggande säkerhet.

För landshypoteksföreningarna gäller enligt 41 § landshypotekslagen att

andra lån än statliga garantilån får lämnas endast mot säkerhet i form av panträtt i fast egendom eller annan betryggande säkerhet. Av 44 och 48 §§ samma lag framgår att lån får beviljas till högst 75 % av fastighetens belåningsvärde och att pantbrev skall ligga inom detta värde.

Dessa säkerhetskrav innebär en konkurrensskillnad i förhållande till andra kreditinstitut som bedriver likartad verksamhet som hypoteksinstituten. Sålunda har de nuvarande kreditaktiebolagen inte någon absolut gräns för belåningen. Vidare finns inget hinder för att dessa bolag som säkerhet godtar pantbrev upp till 100 % med förstärkning av t. ex. borgen eller kreditförsäkring. Begränsningar i dessa avseenden kommer inte heller att uppställas enligt kommitténs förslag till rörelseregler för kreditmarknadsbolagen.

För att i nämnda avseenden uppnå största möjliga konkurrenslikhet föreslår kommittén att säkerhetskraven för hypoteksinstitutens kreditgivning, liksom för kreditmarknadsbolagens, skall ta sin utgångspunkt i att säkerheterna skall vara betryggande. Avsikten är inte att säkerhetskraven skall lindras men förslaget innebär att instituten ges större frihet att kombinera olika former av säkerheter.

Kravet på obligatorisk tilläggssäkerhet för byggnadskreditiv infördes i stadshypotekslagen av det skälet att man befarade att lönefordringar från byggherrens anställda skulle kunna reducera värdet av långivarens pantbrev. Sedan denna fråga lösts genom lönegarantilagen (1970:741) finns inte längre något skäl att bibehålla kravet på tilläggssäkerhet. Något sådant krav uppställs inte heller för de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen. Eftersom tilläggssäkerhet fördyrar kreditiv för låntagaren innebär bestämmelsen också en konkurrensnackdel för Stadshypotek. Mot bakgrund av vad nu sagts föreslås att bestämmelsen ändras så att tilläggssäkerhet endast behöver ställas om det krävs för att betryggande säkerhet skall anses föreligga.

8.3.6.5 Likviditetshållningen

I 11 § stadshypotekslagen regleras stadshypotekskassans placering av likvida medel. Genom en uppräkning anges på vilka sätt kassan får placera medel som inte omedelbart används för att infria kassans förbindelser eller för utlåning till stadshypoteksföreningarna. Placeringsalternativen utgörs av insättning hos riksgäldskontoret eller bank, placering i statsobligationer, andra statspapper eller i hypoteksbankens obligationer, utlåning mot betryggande säkerhet av sådana obligationer eller i form av panträtt i fast egendom eller i tomträtt samt utlåning åt samfällighetsförening.

Som framgått i avsnitt 8.2.1 har styrelsen för stadshypotekskassan i framställning till regeringen den 11 juni 1986, hemställt att uppräkningen av de till buds stående placeringsalternativen ersätts med ett generellt krav på att placeringarna skall vara betryggande. I framställningen, som finns intagen som bilaga 2 i regeringens proposition 1986/87:145, beskriver kassastyrelsen (s. 22 f) utgångspunkten för bestämmelsen och den utveckling som föranlett styrelsen att hemställa om nämnda ändring.

Kommittén delar kassastyrelsens uppfattning att bestämmelsen om kassans likviditetshållning bör ta sin utgångspunkt i att kassans likvida medel skall göras räntebärande genom placering på betryggande sätt och att de snabba förändringarna på kreditmarknaden och i de till buds stående placeringsformerna gör att en exakt uppräkning av placeringsalternativen blir opraktiskt bindande.

Kommitténs förslag till rörelseregler för kreditmarknadsbolagen, däribland de nuvarande bostadsfinansierande kreditaktiebolagen, innehåller inte någon bestämmelse som konkret anger på vilka sätt bolagen får placera likvida medel. Inte heller uppställs som villkor för auktorisation att de tillåtna placeringsalternativen skall anges i institutens bolagsordningar. Även konkurrensneutralitetsskäl talar därför för att uppräkningen av placeringsalternativ i 11 § stadshypotekslagen bör slopas. Kommittén föreslår att paragrafen ändras i enlighet med vad kassastyrelsen föreslagit.

När det gäller frågan vilka placeringar, utöver de uppräknade, som skall anses betryggande, delar kommittén kassastyrelsens uppfattning att andra värdepapper av bästa kvalitet och god likviditet bör kunna ifrågakomma.

Landshypotekslagen upptar överhuvudtaget inte någon bestämmelse om hypoteksbankens likviditetshållning. Även om ett krav på betryggande placering av likvida medel ändå gäller, bör detta uttryckligen framgå av lagtexten. Kommittén föreslår därför att motsvarande bestämmelse som föreslås för stadshypotekskassan införs i landshypotekslagen för hypoteksbanken.

I sin framställning till regeringen hemställde styrelsen för stadshypotekskassan också att bestämmelsen i 8 § sista stycket stadshypotekslagen, enligt vilken kassan ansvarar för att den vid varje tidpunkt har fordringar på stadshypoteksföreningarna som motsvarar minst beloppet av samtliga utelöpande obligationer, modifieras.

Bestämmelsen är att betrakta mot bakgrund av skyddet för obligationsköparna. Syftet med bestämmelsen angavs vid dess tillkomst år 1970 vara att göra klart att kassans obligationsskuld skulle vara täckt av fordringar med författningsenlig säkerhet (prop. 1969:171, s. 95).

När kassan nu föreslås få rätt att bilda organisationsföretag och lämna lån till sådana företag, kan bestämmelsen inte kvarstå oförändrad. Beteckningen "obligation" torde i sammanhanget omfatta även certifikat och andra marknadspapper, vilket innebär att även kortfristig låneverksamhet träffas av bestämmelsen. En lösning skulle i och för sig kunna vara att i lagtexten efter ordet "föreningarna" lägga till "eller hos dotterbolag".

Som kassastyrelsen gjort i sin framställning till regeringen kan emellertid ifrågasättas om det från obligationsköparnas synpunkt finns något behov av bestämmelsen. Kommittén delar därvid kassastyrelsens uppfattning att en tillfällig placering av upplånade medel t. ex. i bank eller fullgoda värdepapper knappast kan anses ge obligationsköparna sämre säkerhet än om medlen omedelbart lånas ut till föreningar eller dotterbolag. Därtill kommer att kassan, för att kunna garantera omsättningen, liksom de nuvarande kreditaktiebolagen, bör ha möjlighet att genomföra upplåning och hålla de upp-

lånade medlen i likvida placeringar enligt 11 § i avvaktan på stora koncentrerade utbetalningstillfällen, t. ex. inlösen av stora volymer äldre förfallande obligationslån. Mot bakgrund härav bör bestämmelsen utgå. Som kassastyrelsen själv framhöll i sin framställning innebär ändringen inte att kassan får rätt att driva någon form av allmän finansieringsverksamhet med upplånade medel. Placeringen av medlen måste alltid kunna motiveras som ett led i den egentliga låneverksamheten.

En bestämmelse med motsvarande innebörd som den nu behandlade återfinns i 25 § landshypotekslagen. Av samma skäl som angivits för Stadshypoteks del bör även bestämmelsen i landshypotekslagen utgå.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]

KUNGL. BIBL.
1988 -11- 25
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10173-4 ISSN 0375-250X