

III Reglering och tillsyn av banker

9 Reglering av banker – utgångspunkter

9.1 Inledning

I kapitel 6 analyseras vilka delar av betalningsväsendet som bör regleras. Kapitlet mynnade ut i följande definition av den verksamhet som bör underkastas reglering dvs. en bankrörelsedefinition:

"Med bankrörelse avses i denna lag rörelse i vilken ingår såväl betalningsförmedling via betalsystem avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare som mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel."

I det här kapitlet behandlas motiv bakom och principer för regleringen samt andra förhållanden som måste läggas till grund vid överväganden rörande regleringens utformning, såsom t.ex. EG-rätten. De företag som faller under bankrörelsedefinitionen kommer fortsättningsvis att kallas banker. Således är det inte endast traditionella banker som avses när termen bank används i det följande; det är inte ens nödvändigt att företagen i fråga ger krediter.

En förutsättning för ett fungerande finansiellt system är att det finns förtroende för systemet och även i hög grad för de finansiella institut som verkar inom det. Särskilt betydelsefullt är det att det finns förtroende för bankerna och för att dessa kommer att kunna fullgöra sina ekonomiska åtaganden. I kapitel 6 diskuteras utförligt vilka systemrisk-er som följer av att förtroendet för bankernas soliditet rubbas. Även i andra avseenden måste banksystemet upprätthålla förtroendet för att det skall fungera effektivt. Som exempel kan nämnas att kunderna måste kunna lita på att de kommer bli korrekt behandlade av banken samt att banken kommer att förvalta deras medel på ett för dem acceptabelt vis.

En enskild bank har incitament att bygga upp ett förtroendekapital. När det gäller bankens ekonomiska ställning har bankens ägare till exempel motiv att förse banken med visst kapital och att begränsa risken i portföljen för att öka förtroendet för bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Motivet för lagstiftning är att de samhällsekonomiska kostnaderna av att en bank slås ut, antingen till följd av direkta finansiella problem eller på grund av att den har förlorat marknadens förtroende, går utöver kostnaderna för bankens ägare. Den främsta orsaken till det

är att problem i en bank riskerar att sprida sig till andra institut, varmed hela systemets stabilitet kan hotas. Detta är effekter som den enskilda banken inte har anledning att ta med i sin bedömning av hur den skall handla; därmed faller de under rubriken externa effekter.

Risken för att problem i en bank sprider sig till andra banker hänger i hög grad samman med att utomstående har ofullständig information om bankerna och därför tenderar att behandla alla banker lika. Eftersom utomstående har svårt att bedöma sammansättningen och värdet på bankers tillgångar är risken betydande att misstro mot en banks soliditet sprider sig till andra banker så att de (också) drabbas av uttagsanstormning eller får svårt att förnya sina lån på interbankmarknaden. Förlopp som leder till att bankers finansiering snabbt avbryts utgör det största hotet mot ett fungerande betalningsväsende. En förtroendekris kan emellertid även uppstå av andra orsaker än rent finansiella. Det spelar egentligen ingen roll av vilken orsak förtroendet viker; innebär det bristande förtroendet att allmänheten och institutioner inte finansierar bankerna eller tvekar att anlita deras tjänster är det lika allvarligt oavsett orsak. Misstro kan uppstå av ett i det närmaste oändligt antal orsaker, som exempel kan nämnas att banken har kontakter med organiserad brottslighet eller missbrukar sin ställning i förhållande till svagare parter. Det bör dock påpekas att risken för att misstro av den här typen sprider sig till andra banker oftast torde vara mindre än när det gäller de rent ekonomiska faktorerna.

I kapitel 5 diskuteras hur systemriskerna till följd av misstro mot bankernas ekonomiska ställning till viss del kan minskas av insättningsgarantin och Riksbankens "lender of last resort" funktion. Insättningsgarantin gör allmänheten mindre benägen att ta ut sina pengar från banker som den misstänker är på fallrepet och "lender of last resort" åtagandet innebär att banker kan finansiera sig även i situationer av finansiellt trångmål. Svårigheten att bedöma en banks ställning gäller emellertid även Riksbanken i egenskap av "lender of last resort", som därmed kan ha svårt att skilja de banker som bör få likviditetsstöd från dem som på grund av en i grunden dålig ställning bör avvecklas. Slutsatsen i kapitel 5 är att det går att minska men inte att eliminera systemriskerna eftersom det skulle bli för samhällsekonomiskt kostsamt att träda in i alla lägen. Enda sättet att skapa stabilitet i betalningssystemet är därför att lagstiftningsvägen försäkra sig om att enskilda banker är motståndskraftiga mot olika former av störningar, det vill säga *solida*. I egenskap av garant för insättningsmedlen har staten intresse av att begränsa kostnaderna för det åtagandet. Även detta sker bäst genom att de som tillåts ta emot garanterade insättningar underkastas lagstiftning med samma syfte. I enlighet med resonemanget ovan, om att misstro mot en bank som stammar från andra orsaker än rent ekonomiska också skulle kunna sprida sig i syste-

met, finns det skäl att överväga någon typ av lagreglering, utöver krav på soliditet, i syfte att upprätthålla det allmänna förtroendet för bankerna.

Trots att det i grunden är fråga om ett intresse av att skydda systemets funktion inriktas med nödvändighet regleringsåtgärderna mot de enskilda instituten. Det är deras motståndskraft mot störningar som avgör systemets stabilitet. Det primära målet vid utformningen av rörelsereglerna bör således vara solida banker. Försöken att uppfylla detta mål får emellertid inte medföra att lagstiftningen får en sådan utformning att den förhindrar en effektivt fungerande finansiell marknad. Tilltänkta lagstiftningsåtgärder måste hela tiden vägas mot risken för effektivitetsförsämringar. Avvägningen mellan målen stabilitet och effektivitet är en av kommitténs huvuduppgifter.

På ett annat plan än de samhällsekonomiska resonemang som hittills förts kan anges vissa mål och grundläggande principer som bör präglade lagstiftningsarbetet på det här området. En sådan princip är att reglerna för banker inte bör avvika från dem som gäller för annan verksamhet om det inte finns starka skäl för det. Ett mål som bör präglade arbetet är att rörelsereglerna skall utformas så att de främjar en enhetlig och i övrigt rättssäker tillämpning.

Slutligen skall en terminologisk anmärkning göras. För att beskriva en banks aktiviteter kan både orden rörelse och verksamhet användas. Ambitionen är att i fortsättningen göra den skillnaden att ordet rörelse avser en banks totala aktiviteter medan verksamhet avser en viss avgränsad del av rörelsen. Som exempel kan nämnas att kreditgivning är en av de verksamheter som kan ingå i en banks rörelse.

Solida banker är ett så abstrakt mål att det i sig ger föga ledning i arbetet med att utforma rörelseregler. I nästa avsnitt (9.2) kommer därför något som kan kallas delmål för regelverket att identifieras. Delmålen, som samtidigt kan sägas utgöra grundläggande medel för lagstiftaren för att tillse att banker är solida, utvecklas sedan närmare i avsnitt 9.3 – 9.5. I avsnitt 9.6 diskuteras hur allmänhetens förtroende för bankerna även i övrigt kan grundläggas med hjälp av en standardregel.

9.2 Solida banker

Solida banker kräver både åtgärder i syfte att minska risken för förluster och åtgärder som ökar motståndskraften för det fall förluster uppkommer. Soliditeten är således inte enbart beroende av att en bank har vissa ekonomiska reserver utan också att den genom olika åtgärder begränsar sitt risktagande.

Banker har normalt hög skuldsättningsgrad (låg kvot av eget kapital i förhållande till tillgångar), vilket medger relativt litet utrymme för förluster. För att banken skall kunna motstå störningar måste den ha ett visst buffertkapital.⁹⁰ Bankens ägare har motiv att förse banken med buffertkapital för att övertyga bankens finansärer om att banken kommer att kunna fullgöra sina förpliktelser. Trots detta finns det motiv för lagstiftaren att kräva visst *buffertkapital* eftersom banken i sitt val av buffertkapital inte har anledning att beakta systemriskerna. Även om samhällets och bankens intressen normalt sammanfaller, motiveras ett krav på buffertkapital av att skillnaden mellan statens och bankens val av buffertkapital kan bli stor för en bank som har relativt lite att förlora på att gå i konkurs på grund av dålig lönsamhet och lågt förtroendekapital.

Dessutom har bankerna normalt låg andel höglivida medel i förhållande till sina totala tillgångar vilket kan leda till ett snabbt uppkommande behov av försäljning av avkastande tillgångar för att möta inlånares krav. Detta leder till att den utsatta banken måste realisera sina svårvärderade tillgångar, sannolikt till ett pris som ligger under det bokförda värdet. Realisationsförlusterna kan bringa även en från början solid bank på fall. I avsnitt 9.3.5 diskuteras behovet av regler som ställer krav på banker att hålla viss andel av sina tillgångar i likvida medel, dvs att ha en *likviditetsbuffert*.⁹¹ Slutsatsen där blir att det inte är nödvändigt med sådana regler.

Av samma anledning som det inte är möjligt att helt överlåta valet av buffertkapital till banken, är det nödvändigt att begränsa bankernas möjlighet till risktagande. Eftersom risken för spridning av problem i en bank till andra banker är stor, kan enskilda bankers handlande riskera att äventyra hela betalningssystemets funktion. Statens roll som garant för banksystemets stabilitet medför ett intresse från statens sida att påverka bankernas handlande. Ytterst sker detta för att begränsa kostnaderna för åtagandet. Det är därför, ur statens perspektiv, nödvändigt med åtgärder som begränsar både bankernas möjlighet och motiv att ta risker som hotar deras soliditet. Dessa åtgärder bör syfta till *riskbegränsning*, dvs att begränsa enskilda bankers risktagande.

Som redogörs för i kapitel 5, hänger risken för att problem i en bank sprider sig till en annan, förutom de nära kopplingar som normalt finns

⁹⁰ Buffertkapital är inte en term som förekommer i lagstiftningen och den föreslås inte heller göra det. Den motsvaras närmast av reglerna om kapitaltäckning, bestämmelsen om visst minsta startkapital och vissa associationsrättsliga regler om det egna kapitalet.

⁹¹ Ett krav på viss likviditetsbuffert motsvaras i gällande rätt närmast av bestämmelsen om betalningsberedskap i 2 kap. 10 § i BRL.

mellan banker i form av stora transaktioner till följd av betalningsförmedling, handel med olika typer av finansiella instrument och krediter på interbankmarknaden, till stor del samman med svårigheten att bedöma en banks ställning. Misstro mot en bank kan fortplanta sig till att avse även andra banker eftersom det normalt är svårt att få en klar bild av bankernas tillgångar. Denna misstro yttrar sig genom att bankens finansiärer, insättare och andra banker, omedelbart återkallar finansieringen genom att ta ut sina insatta pengar eller säga upp krediter via interbankmarknaden. Detta leder till att den utsatta banken måste realisera sina svårvärderade tillgångar. Såsom redan har påpekats, är risken stor att detta måste ske till ett pris som ligger under det bokförda värdet, vilket i sig kan bringa banken på fall.

Av det ovan sagda framgår att smittorisken är avhängig av vilka tillgångar banken håller. En bank som inte har någon annan verksamhet än betalningsförmedling och som väljer att förvara mottagna transaktionsmedel i valvet löper liten risk att råka ut för en uttagsanstormning (och gör den det är det bara att hämta upp pengarna ur valvet; den är med andra ord totalt likvid). Så fort en bank börjar placera de mottagna medlen uppkommer risken för att finansiärerna på grund av (ogrundad eller välgrundad) misstro mot bankens förmåga att fullgöra sina åtaganden snabbt säger upp sina fordringar till betalning. När det gäller den traditionella banken som placerar inlånade medel i kreditgivning finns det en inneboende svårighet att värdera krediterna. Detta leder till att det är motiverat med åtgärder i syfte att öka möjligheterna att överblicka en banks tillgångar och analysera deras värde. Med en från engelskan översatt term brukar detta kallas *genomlysbarhet* (transparency). Kravet på genomlysbarhet kan tänkas medföra restriktioner i möjligheterna att bedriva vissa typer av verksamhet, att förvärva vissa typer av egendom och att fritt organisera sin rörelse, både faktiskt och juridiskt.

Genomlysbarhet är viktigt också för att staten skall kunna fullgöra sin funktion som "lender of last resort", som innebär att centralbanken skall ge tillfälliga krediter till banker som har likviditetsproblem på grund av misstro hos insättare och aktörer på interbankmarknaden. På så sätt undviks rent förväntningsstyrda konkurser. Centralbanken skall dock inte ge krediter till banker som har soliditetsproblem, dvs. där misstron är välgrundad. Det skulle nämligen innebära att ineffektiva och illa skötta banker kan leva vidare. För att centralbanken ska kunna skilja de olika kategorierna åt är det viktigt med god genomlysbarhet.

Kraven på riskbegränsning, genomlysbarhet och, i viss mån, buffertkapital hänger samman. För det första på så sätt att, i första hand, styrelsen och ledningen för en bank måste ha grepp om rörelsen för att kunna vidta adekvata åtgärder i syfte att begränsa riskerna. En god riskanalys kan därför sägas vara en förutsättning såväl för riskbegränsande

åtgärder som för god genomlysbarhet. Har inte ens bankens ledning grepp om riskerna i bankens rörelse kan nämligen knappast någon annan få det heller. En tillfredsställande bild av bankens totala riskexponering fordrar någon typ av systematiskt genomförd riskanalys. I den mån resultaten av analyserna kommer till allmänhetens kännedom hjälper de bankens avtalsparter att bedöma bankens ställning och bidrar således till den externa genomlysningen av banken. Även i de fall analysresultaten hålls internt, vilket får antas bli huvudregeln, utgör dock analysen i sig, en nödvändig (låt vara ej tillräcklig) förutsättning för att externa intressenter skall ha någon chans att bedöma banken. Det får nämligen anses uteslutet att en sådan kan genomlysna banken om det inte finns interna system som klargör bankens ställning. Interna risk-analyser bidrar också till tillsynsmyndighetens möjlighet att bedöma banken.

För det andra är det viktigt att lagstiftningen ger bankens ägare förutsättningar såväl att få en god bild av riskerna i rörelsen som att utöva tillräckligt inflytande för att kunna påverka risknivån i banken. Ett krav på buffertkapital utgör ett incitament för ägarna att utöva sitt inflytande i riskbegränsande riktning. Detta incitament stärks om kravet på buffertkapital varierar i förhållande till risknivån.

I de följande avsnitten (9.3-9.5) kommer de ovan angivna grundläggande medlen för lagstiftaren, nämligen buffertkapital, riskbegränsning och genomlysbarhet, att utvecklas ytterligare.

9.3 Buffertkapital

9.3.1 Inledning

Riskerna i bankrörelse kan hanteras och begränsas på olika sätt. Detta diskuteras i avsnitt 6.4 nedan samt mer detaljerat i kapitel y. Åtgärderna vidtas i syfte att minska risken för förluster. Det är dock viktigt för lagstiftaren att också försöka se till att en banks motståndskraft mot förluster är tillräcklig. I princip bestämmer en banks egna kapital dess motståndskraft mot förluster. Ju mindre eget kapital i förhållande till rörelsens omfattning och risk, desto sämre motståndskraft.

Det skall inledningsvis betonas att bankägare har incitament att förse banken med ett visst buffertkapital. Motivet för lagregler som syftar till att garantera ett minsta buffertkapital är något tillspetsat att det inte i alla lägen går att lita på att bankernas val av buffertkapital är samhälls-ekonomiskt optimalt. Varför det är på det sättet utvecklas nedan.

Regler för hur bankernas rörelse skall bedrivas motiveras särskilt av att det kan uppkomma situationer och förhållanden där en banks och statens intressen inte sammanfaller. Normalt har alla inblandade i banken ett med staten gemensamt intresse av att banken utvecklas väl och inte tar för stora risker. I situationer där en bank är på fallrepet kan intressenterna i banken ha mycket lite att förlora på ett ökat risktagande medan vinsterna kan bli stora. Detta brukar betecknas som att det finns risk för s.k. moral hazard-beteende.⁹² Ökat risktagande i bankerna leder till högre risk för att staten måste vidta kostsamma åtgärder för att bevara stabiliteten i betalningsväsendet. Eftersom staten är den yttersta garanten för stabiliteten i det finansiella systemet leder ökat risktagande till att storleken på det implicita åtagandet ökar. För att hålla risktagandet i bankerna på en acceptabel nivå behövs vissa regler för deras verksamhet. Regler om buffertkapital spelar en roll även på detta område. Sådana regler kan nämligen användas till att avväga ägarnas kapitalinsats mot risken i en bank och därmed minska risken för moral hazard-beteende. Reglerna måste för att vara effektiva spegla förändrat risktagande i ett förändrat kapitalkrav. Regler om buffertkapital kan påverka viljan till risktagande hos en banks ägare eftersom det egna kapitalet kan ses som en form av självrisk för ägarna i händelse av konkurs. Regler om riskbegränsning påverkar i stället en banks möjligheter till risktagande.

Av lätt insedda skäl bör buffertkapitalet variera med storleken på och risknivån i rörelsen. Reglerna om buffertkapital bör alltså vara konstruerade så att de tar hänsyn till ovan nämnda faktorer.

Sammanfattningsvis kan regler om buffertkapital sägas ha två funktioner, nämligen dels att öka motståndskraften när förluster inträffar, dels att minska viljan till risktagande hos bankernas ägare. För båda funktionerna gäller att kapitalkravet måste variera med risktagandet.

I de fortsatta avsnitten skall vissa av de regler som samverkar för att trygga buffertkapitalet i banker kortfattat presenteras och sättas in i sitt sammanhang.

⁹² Av grundläggande betydelse för fenomenets uppkomst är ägarnas begränsade ansvar för bankens skulder enligt associationsrättsliga regler. Om en riskabel placering inte faller väl ut och banken går i konkurs riskerar ägarna endast det egna kapitalet (vilket är litet i en krissituation). Detta gäller förvisso även bolag inom andra branscher. Men eftersom banksystemet kan sägas ha en särställning från samhällsekonomisk stabilitetssynpunkt är ett sådant beteende hos banker särskilt viktigt att stävja. Banker har dessutom större möjligheter än t.ex. icke-finansiella företag att snabbt förändra sin riskexponering i betydande omfattning.

9.3.2 Några definitioner

Det är på sin plats att inledningsvis kort redogöra för några av de grundläggande definitioner som används i gällande rätt. Genomgången görs för att det skall vara lättare att följa med i den fortsatta framställningen och syftar inte till att exakt återge vad som gäller. Termen *buffertkapital* förekommer inte i lagstiftningen (och föreslås inte heller göra det) utan är en samlingsbeteckning, för olika typer av eget kapital, som används i framställningen.

Startkapital är det kapital som krävs för att få starta bankrörelse (se nästa avsnitt).

Det finns *associationsrättsliga regler* som syftar till att trygga buffertkapitalet. Reglerna som bestämmer i vilken utsträckning en bank får disponera fritt och bundet eget kapital varierar med vilken associationsform som valts. De associationsrättsliga reglerna som syftar till att trygga ett buffertkapital går igenom i kapitel 17.

Termerna *kapitalbas, primärt och supplementärt kapital* används främst i kapitaltäckningssammanhang. Med kapitalbas avses summan av primärt och supplementärt kapital efter vissa avräkningar. Med primärt kapital avses i bankaktiebolag i huvudsak eget kapital (se nedan). Observera att även fritt eget kapital inkluderas, med undantag för kumulativa preferensaktier och uppskrivningsfonder. I medlemsbanker utgörs det primära kapitalet i huvudsak av eget kapital med undantag för förlagsinsatser och uppskrivningsfonder samt i sparbanker i huvudsak av reservfonder. Med supplementärt kapital avses kapital som influtit på grund av utgivning av förlagslån och liknande med efterställd rätt till betalning.

Det *egna kapitalet* delas upp i bundet och fritt eget kapital i bankaktiebolag och medlemsbanker. I bankaktiebolag utgörs det bundna egna kapitalet av aktiekapital, överkursfond, uppskrivningsfond, reservfond och fond för orealiserade vinster. I medlemsbanker utgörs det av insatskapital samt ovan nämnda fonder förutom överkursfond. I sparbanker delas det egna kapitalet upp i fonder och vinst eller förlust för året. Med fonder avses grundfond, uppskrivningsfond, reservfond, fond för orealiserade vinster samt garantifond.

9.3.3 Startkapital

Enligt gällande rätt skall vid prövning av en oktrojansökan bl.a. bedömas behovet av kapital. Bedömningskriterierna är något annorlunda jämfört med dem som gäller enligt kapitaltäckningsreglerna. Som exempel kan nämnas att kapitalbehovet bedöms även med hänsyn till rörelserisken. Kapitalet skall i bankaktiebolag och sparbanker bestämmas med

hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av den planerade rörelsen. Det skall i bankaktiebolag utgöras av aktiekapital, i medlemsbank av insatskapital och i sparbank av grundfond. Vidare finns en nominellt angiven gräns för det minsta bundna egna kapital en bank skall ha vid starten. För bankaktiebolag är detta belopp fem miljoner ecu samt för sparbanker en miljon ecu. Medlemsbanker får ha ett lägre bundet eget kapital än fem miljoner ecu om den beräknade balansomslutningen är högst etthundra miljoner kronor.

När en bank väl har startat sin rörelse finns det begränsade möjligheter för Finansinspektionen att göra någonting åt att banken har otillräcklig kapitalbuffert om kapitalkravet enligt kapitaltäckningsreglerna är uppfyllt. Ett undantag är det fall att en banks kapitalbas underskrider det nominella belopp som krävdes i form av bundet eget kapital vid starten. I sådana fall skall Finansinspektionen återkalla bankens oktroj. Observera att det rör sig om samma nominella gräns men olika typer av kapitalkrav. Denna regel gäller för alla typer av banker.

Det är en rimlig ordning att lagstiftaren även efter det att oktroj beviljats upprätthåller det krav på buffertkapital som gäller vid starten även om kravet går utöver det som följer av kapitaltäckningsreglerna. Den "tröskel" som reglerna om startkapital utgör enligt gällande rätt bör kompletteras med en regel som höjer nivån på "golvet" bakom "tröskeln". En sådan regel skulle kunna utformas som ett allmänt krav på att buffertkapitalet skall vara tillräckligt med hänsyn till den rörelse som en bank bedriver. Alternativt kan användas en regel som ställer krav på att rörelsen inte får bedrivas på ett sådant sätt att buffertkapital-äventyras. De alternativa sätten att formulera en regel är två sidor av samma sak. Antingen får banken anpassa buffertkapitalet till rörelsen eller rörelsen till buffertkapitalet. Oavsett hur en eventuell regel närmare utformas så skulle den kunna utgöra grund för ingripanden i fall då kapitaltäckningen enligt kapitaltäckningsreglerna är tillräcklig men buffertkapitalet ändå i ett vidare perspektiv anses otillräckligt med hänsyn till en viss rörelse.

9.3.4 Kapitaltäckningsreglerna

Viktigast av de regler som har till syfte att trygga ett buffertkapital är det regelkomplex som brukar kallas kapitaltäckningsregler. Kapitaltäckningsreglerna, som till största delen bygger på EG-direktiv och internationella överenskommelser, är omfattande och tekniskt komplicerade. De skall kortfattat gås igenom här nedan.

De gällande kapitaltäckningsreglerna fokuserar på kreditrisker och marknadsrisker. När det gäller kapitaltäckning av kreditrisker är principen att en banks engagemang klassificeras utifrån emittent- och säkerhetstyp. I princip all företagsutlåning placeras i samma klass. Därmed blir det ingen skillnad i kapitalkravet till följd av skillnader i kreditrisken mellan olika företagskrediter. Reglerna fångar inte heller upp olika grader av portföljdiversifiering.

Sedan början av 1996 omfattas även marknadsrisker av kapitaltäckningsreglerna. När det gäller ränterisker och aktiekursrisker skall positioner i bankernas handelslager kapitaltäckas. Dessutom ger växelkursrisker i hela verksamheten upphov till kapitalkrav. Kapitaltäckning för marknadsrisker berör därutöver motpartsrisker och avvecklingsrisker inom värdepappershandel samt risker på grund av garantier vid en emission. Även när det gäller marknadsrisker skall dessa kapitaltäckas enligt vissa procentsatser utefter klassificering av de olika typerna av exponering. Dessa regler – schablonmetod eller standardiserad metod – som baseras på ett EG-direktiv från 1993 (93/6/EEG), tar inte hänsyn till alla de möjligheter som finns för att utjämna och hantera risker genom rationell riskhantering.

En del kreditinstitut använder i dag avancerade datamodeller för att beräkna risk. Sådana riskberäkningsmodeller, eller Value at Risk-modells, kan också användas för beräkning av kapitalkrav. Modellerna anses ge ett mer rättvisande kapitalkrav bl.a. på grund av att hänsyn kan tas till portföljsammansättningen. Genom ett nyligen antaget direktiv (98/32/EG) har regler för användningen av sådana s.k. egna modeller i kapitaltäckningssammanhang införts i 1993 års direktiv. De nya bestämmelserna bygger på Baselkommitténs rekommendationer om marknadsrisk från 1996. Regelverket för användande av egna modeller för beräkning av kapitaltäckningskrav är mycket komplicerade. I korthet innebär reglerna att det ställs krav på modellens tillförlitlighet liksom på institutens förmåga att använda sig av modellen i sin riskhanteringsprocess. Institutet skall också ha tillsynsmyndighetens godkännande för att få använda modellen för beräkning av kapitalkrav.

EU har sedan en tid medgett att medlemsstaterna tillåter sina banker att använda egna riskberäkningsmodeller vid sidan av den standardiserade metoden. En sådan möjlighet finns också för de svenska bankerna sedan den 1 januari 1996.

Med nödvändighet är reglerna rörande kapitaltäckning av kreditrisker trubbiga och det bör även observeras att kapitaltäckningsreglerna inte beaktar alla risker som en bank är exponerad för. Exempelvis beaktas inte s.k. operativa risker eller rörelserisker. Det betyder t.ex. att en ren inlåningsbank, dvs. en bank som placerar mottagen inlåning i statspap-

per, inte skulle behöva något eget kapital enligt kapitaltäckningsreglerna.⁹³

Kapitaltäckningsreglerna i sin nuvarande utformning är inte i sig tillräckliga för att uppfylla de inledningsvis i avsnittet skisserade krav-en på regler om buffertkapital. En principiell fråga för kommittén är om arbetet skall inriktas på att omarbete kapitaltäckningsreglerna eller om arbetet i stället skall inriktas på att införa kompletterande reglering i syfte att på ett mer övergripande sätt söka garantera att en bank har tillräckligt buffertkapital. Mot det första alternativet talar att kapitaltäckningsreglerna är starkt bundna av EG-rätten och internationella överenskommelser och att det därför är tveksamt om det är möjligt att genomföra de långtgående förändringar som skulle krävas enligt detta alternativ. Det torde för övrigt vara svårt, för att inte säga omöjligt, för Sverige att ensamt slå in på en väg, som skulle leda till omfattande skillnader jämfört med andra EU-länder. Det ingår inte heller i kommitténs uppdrag att se över kapitaltäckningsreglerna. Av nämnda skäl gör kommittén bedömningen att det, i vart fall i det här sammanhanget, inte är lämpligt att söka förändra kapitaltäckningsreglerna i nämnd riktning, utan arbetet får istället inriktas på att införa en kompletterande reglering.

9.3.5 Sambandet mellan likviditet och buffertkapital

En banks likviditetsrisk har nära samband med storleken på dess buffertkapital. Anledningen är att likviditetsrisken ytterst handlar om en banks möjlighet att refinansiera sig på interbankmarknaden eller hos Riksbanken, vilken i sin tur sammanhänger med förmågan att ställa säkerhet för dessa lån. Regler med syfte att trygga buffertkapitalet minskar därmed likviditetsrisken. Således bidrar både en allmän soliditetsregel och kapitaltäckningsregler till att begränsa risken för en likviditetskris. Grunden för detta synsätt utvecklas i det följande.

Bankernas roll som förmedlare av betalningar gör att de ackumulerar skulder till och fordringar på varandra. Betalningar mellan banker sker via Riksbankens system för clearing och avveckling (RIX), i vilket varje bank har ett konto. Bankerna stämmer dagligen av sina respektive positioner i RIX. Denna information ligger till grund för bankernas s.k.

⁹³ Innehav av statspapper kräver ingen kapitaltäckning för kreditrisk (däremot krävs kapital för den s.k. generella ränterisken). Detta innebär dock inte att det skulle gå att starta en inlåningsbank i stort sett utan eget kapital. Reglerna om oktrojprövning innehåller nämligen vissa regler om startkapital som innebär att det egna kapitalet skall vara väl avvägt till den tilltänkta rörelsen (se 6.3.3).

dagslånehandel, som syftar till att utjämna likviditeten mellan bankerna. De banker som har likviditetsbrist lånar således (över natten) från dem som har överskott på likviditet.

Riksbanken betalar ränta, inlåningsräntan, till en bank som har överskott på sitt konto i RIX vid dagens slut. En bank som har underskott på sitt konto vid dagens slut, får på motsvarande sätt betala Riksbankens utlåningsränta. Eftersom utlåningsräntan är betydligt högre än inlåningsräntan, har bankerna motiv att jämna ut sina positioner i RIX inbördes. Både in- och utlåningsmöjligheterna är beloppsmässigt begränsade. För lån måste banken ställa säkerhet.

In- och utlåningsräntorna utgör golv respektive tak i Riksbankens s.k. räntekorridor och ingår i Riksbankens penningpolitiska räntestyrningssystem. In- och utlåning på penningpolitiskt motiverade villkor regleras i 18 § första stycket i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen). Det är viktigt att skilja Riksbankens penningpolitiska verksamhet från dess roll som s.k. lender of last resort, vilken är knuten till dess särskilda ansvar för betalningsväsendets stabilitet.⁹⁴ Enligt 18 § andra stycket i riksbankslagen har Riksbanken möjlighet att, om synnerliga skäl föreligger, bevilja kredit på särskilda villkor till bl.a. banker. En bank som inte kan refinansiera sig på interbankmarknaden, t.ex. till följd av att kreditvärdigheten ifrågasätts, kommer automatiskt att få underskott på sitt konto i RIX. Banken kan då erhålla lån på särskilda villkor.

En banks temporära likviditetsbrist löses således rutinmässigt genom refinansiering via interbankmarknaden eller i sista hand via mindre lån över natten från Riksbanken. En allvarigare likviditetsbrist, normalt förorsakad av misstro mot bankens betalningsförmåga och därmed förknippad ransonering på dagslånemarknaden, kan avhjälpas av Riksbanken, dock under förutsättning att banken bedöms som i grunden solid.⁹⁵

Risken för att en bank skall hamna i en likviditetskris är alltså ytterst beroende av bankens möjlighet att låna på interbankmarknaden eller från Riksbanken. Denna möjlighet är i sin tur beroende av att banken har tillgångar att lämna som säkerhet. En första förutsättning för detta är att banken har nettotillgångar att belåna. Ytterligare en förutsättning är att tillgångarna är sådana att ett någorlunda rättvisande värde går att fastställa. En banks likviditetsrisk är således beroende av storleken på ban-

⁹⁴ Centralbankens lender of last resort-funktion diskuteras utförligt i avsnitt 1.X.

⁹⁵ Om banken inte är solid, är likviditetsstöd otillräckligt för att rädda den och det krävs andra typer av insatser, t.ex. för att arrangera en ordnad avveckling och utlösning av insättningsgarantin. Kommittén återkommer till dessa frågor i kapitel X.

kens buffertkapital, men även av rörelsens och tillgångarnas egenskaper och genomlysbarhet.

Givet att Riksbanken uppfyller sin funktion att bistå solida banker som har likviditetsproblem finns det inte skäl att frukta för en allmän likviditetskris i ett i grunden solitt banksystem. En enskilds banks problem kommer då inte annat än tillfälligtvis att påverka tilltron till övriga banker och stabiliteten i betalningssystemet är inte hotad. Regelverket och tillsynen bör följaktligen inriktas på soliditetsaspekter och inte på likviditeten.

När det gäller enskilda bankers likviditet kan normalt banken själv antas vara bäst skickad att bedöma vilka reserver den behöver. När banken gör denna bedömning tar banken med i beräkningen att det är kostsamt att få likviditetstillskott utöver det normala från andra banker och Riksbanken.

Slutsatsen är att det inte är nödvändigt med regler som ställer krav på bankerna att hålla en viss andel av sina tillgångar i likvida medel. Målet att banker skall ha god betalningsberedskap säkerställs genom de regler som syftar till att bevara bankens soliditet.

9.4 Riskbegränsning

9.4.1 Inledning

Rörelsereglerna bör ta sikte på att begränsa bankens totala risktagande. Det har nämligen ingen betydelse i vilken av bankens verksamhetsgrenar som det uppkommer problem för att det skall uppstå en risk för att misstro mot banken skall leda till dess fall. Det är alltså inte tillräckligt att reglera den skyddsvärda verksamhet som en bank bedriver. Regleringarna måste inriktas på att bevara tilltron till banken som helhet. Reglerna bör vara utformade på ett sådant sätt att enskilda placeringar inte riskerar en banks överlevnad. Detta innebär att rörelsereglerna bör präglas av ett diversifieringstänkande, där nettoexponeringar gentemot olika risker står i centrum.

Det är inte genomförbart och inte heller önskvärt att införa kvantitativa regler för alla typer av placeringar. Exempel på icke önskvärda regler är sådana som anger att inte mer än x procent av kreditportföljen får utgöras av krediter till databranschen och att inte mer än y kr får riskeras i handeln med tyska mark. Kvantitativa regler, vilka inte kan beakta alla faktorer av betydelse, riskerar att göra mer skada än nytta. Den ovan exemplifierade begränsningen av kreditportföljen kan vara för

sträng eller för generös beroende på en mängd andra förhållanden.⁹⁶ Ambitioner att fånga in de relevanta faktorerna i en detaljerad kvantitativ reglering av komplexa verksamheter tenderar också att göra regelverket svårgenomträngligt.

Allmänt sett bör huvudambitionen med reglerna för riskbegränsning vara att se till att bankerna bygger upp fungerande system för att hantera riskerna i sina respektive verksamheter. Beroende på vilka typer av verksamheter en bank bedriver kan dessa system utformas på olika sätt. En bank vars rörelse endast består i betalningsförmedling och som placerar mottagna medel i statspapper behöver ett helt annat riskkontrollsystem än en traditionell fullsortimentsbank. Det är nödvändigt att bankens styrelse och ledning med hjälp av systemen kan få grepp om riskerna i den verksamhet som banken bedriver. Riskbegränsning förutsätter nämligen riskuppfattning.

Det är således viktigt att reglerna lämnar viss frihet för bankerna att utforma systemen för riskbegränsning efter den egna rörelsens art och omfattning. Flexibla regler i detta avseende kan också förväntas leda till att bankerna gradvis utvecklar allt bättre system. Reglerna bör innehålla incitament till en sådan utveckling. Dessutom torde god riskuppfattning och riskkontroll vara konkurrensmedel. Mycket talar alltså för att reglerna endast bör ange någon slags miniminivå och att det överlämnas till bankerna själva och tillsynsmyndigheten att ta ställning till om en banks system är tillfyllest med hänsyn till bankens verksamhet.

Härnäst kommer ett avsnitt som behandlar riskhantering i allmänhet. Därefter behandlas några särskilda aspekter på marknads- och kreditrisker (9.4.3). I avsnitt 9.4.4 och 9.4.5 behandlas reglerna om stora exponeringar respektive artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet som båda är exempel på regelverk med syfte att begränsa storleken på en banks enskilda placeringar. Sist i kapitlet belyses de nyss nämnda regelverkens och kapitaltäckningsreglernas samspel (9.4.6).

9.4.2 Riskhantering

En förutsättning för framgångsrika riskbegränsande åtgärder i en bank är som nämnts riskuppfattning. Det första ledet i processen att bilda sig en uppfattning om riskerna i rörelsen är att identifiera vilka risker det rör

⁹⁶ Bl.a. vilka begränsningar som läggs på kreditgivning till andra typer av branscher och samvariationen i lönsamhetsutveckling mellan dessa branscher.

sig om. Därefter är det nödvändigt att uppskatta riskens storlek. Detta gäller både enskilda risker och rörelsens samlade risk.

Det är emellertid inte tillräckligt att en bank vet vilka risker den är exponerad för och kan uppskatta deras storlek. Kraven på sådan kunskap bör förenas med ett krav på att en bank i någon mening skall ha kontroll över riskerna. Detta krav innebär att banken måste kunna styra rörelsens utveckling. Till grund för bedömningen av vilka riskbegränsande åtgärder som skall vidtas måste ligga en uppfattning om vilka risker som är acceptabla i bankrörelse. Denna bedömning har i det enskilda fallet inga självklara utgångspunkter. Slutligen faller bedömningen tillbaka på det grundläggande kravet att bankens soliditet inte får äventyras.

Det ovan förda resonemanget kan sammanfattas som krav på att en bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. De nämnda kraven är långtgående eftersom de kan ha vittgående konsekvenser för bankens hela rörelse och organisation, vilket är naturligt eftersom all bankrörelse i viss bemärkelse går ut på att hantera risker.

I det här kapitlet behandlas inte alla de aspekter som kan läggas på riskhantering. Styrelsen och dess arbete kan visserligen sägas utgöra grundbulten i en banks riskhantering men arbetsformerna i styrelserna behandlas inte här. Inte heller frågor om organisationsstrukturen kommer att behandlas här trots att sådana frågor också har stor betydelse för riskhanteringens ändamålsenlighet. Som en nödvändig del av ett riskhanteringssystem ingår intern kontroll av fattade beslut. Även om den interna kontrollen utgör en väsentlig del av riskhanteringen så anser kommittén att dessa frågor med fördel kan behandlas tillsammans med de två tidigare nämnda frågorna. Kommittén avser att återkomma till samtliga dessa frågor i ett senare betänkande.

En grundläggande beståndsdel i ett bra riskhanteringssystem är fungerande informationsvägar. Information om rörelsen skall på ett ändamålsenligt sätt föras vidare upp i organisationen. Information skall finnas på den nivå där beslut i en viss fråga skall fattas. Detta gäller såväl för beslut av enskilda tjänstemän som beslut under prövning av styrelsen. Nära förbundet med det regelsystem som reglerar informationsflödet i en bank är det regelsystem som reglerar var och hur beslut i olika frågor skall fattas. Även ett ändamålsenligt delegeringssystem kan sägas vara en viktig beståndsdel i ett riskhanteringssystem. Nära samband med de rent formella reglerna om beslutsfattande och beslutsdelegation har frågor rörande överordnade nivåers faktiska möjlighet att styra innehållet i beslut på lägre nivåer. Fungerande styrning och styrsystem är även det förutsättningar för bra riskhantering.

Hittills har beskrivits det nät av system som används, eller bör användas, för att styra en banks rörelse. Därvid har gränserna för lagstiftarens intresse skisserats. I stort sett kan sägas att systemens utformning har stor betydelse för riskhanteringsens ändamålsenlighet men att vissa aspekter av dessa frågor främst kommer att behandlas i andra kapitel.

När det gäller det materiella innehållet i den information som vidarebefordras genom systemen och de beslut som fattas är det inte självklart var gränserna för lagstiftarens intresse skall gå. Av det tidigare resonemanget framgår att det finns ett legitimt intresse för staten att påverka hur beslutssystemen inom en bank ser ut. Därmed är det inte sagt att det bör finnas lagbestämmelser som styr det materiella innehållet i beslut som faller inom ramen för den inom banken tillåtna verksamheten. Det är fullt tillräckligt att lagstiftningen kräver system som ser till att det finns tillräckligt beslutsunderlag, att besluten fattas på lämplig nivå och att någon, slutligen styrelsen, får en bild av den helhet som följer av de enskilda besluten. Utöver detta finns även ett intresse från statens sida att bankerna klarar av att styra balansen mellan olika verksamheter och olika tillgångar. Däri ligger att en bank måste ha en strategi för hur rörelsen skall utvecklas, dvs. för frågor såsom vilka verksamheter som banken skall satsa på respektive avveckla, vilka kundgrupper som skall bearbetas och så vidare. När besluten nått denna nivå är det önskvärt att statens inblandning, genom lagstiftning eller via tillsyn, minimeras och begränsas efter kriteriet vad som är speciellt skyddsvärt med tanke på statens implicita åtagande för stabiliteten i betalningsväsendet. Det rör sig här i huvudsak om rent företagsekonomiska bedömningar i vilka det knappast finns anledning för staten att ingripa. Ett ingripande bör i sådana fall endast aktualiseras, när bankens soliditet skulle hotas genom att någon av rörelsereglerna till följd av beslutet träds för när. På motsvarande sätt måste tillsynsmyndigheten ha skyldighet att ingripa vid överträdelse av regler som föreskriver begränsningar av icke-finansiell verksamhet eller begränsningar i förvärv av aktier.

Utöver de regler som har till syfte att förbättra genomlysbarheten och begränsa risken och som i vissa avseenden innebär restriktioner för rörelsen, är det således olämpligt med lagregler som har till syfte att styra inriktningen på rörelsen. Det är också olämpligt att tillsynsmyndigheten skulle ingripa med hänvisning till att ett sådant övergripande beslut förefaller oklokt och på lång sikt riskerar att äventyra en banks soliditet. Följden av ett sådant ingripande skulle nämligen bli att tillsynsmyndigheten påtog sig ett ansvar för driften av banken.

Slutsatsen är att det finns skäl för en regel som kräver att en bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är

förknippad med. En sådan regel innebär också krav på system avpassade till rörelsen.

9.4.3 Särskilt om marknadsrisker och kreditrisker

Utvecklingen har medfört nya typer av instrument på de finansiella marknaderna och även ökad omsättning. Utvecklingen innebär också att bankerna har fått bättre möjligheter att hantera marknadsrisker, dvs. ränte-, valuta- och aktiekursrisker.⁹⁷ Med hänsyn till banklagstiftningens mål är det rimligt att lagstiftaren söker säkerställa att enskilda bank-er har ändamålsenliga system och rutiner för att analysera och hantera riskerna i sin rörelse. I praktiken torde detta innebära att lagstiftningen innehåller en relativt allmänt hållen bestämmelse om riskhantering och att tillsynsmyndigheten ges i uppdrag att kontrollera att en enskild banks system är avpassade efter dess rörelse. Att gå en annan väg och t.ex. föreskriva vilka positioner som får tas i olika instrument synes ogörligt.

En banks analys av kreditrisker handlar i princip om att bestämma sannolikheten för att låntagare kommer att uppfylla sina förpliktelser. Det finns en mängd, mellan låntagare varierande, faktorer som är av betydelse för sådana analyser.⁹⁸ Diversifiering av kreditportföljen är en viktig del av hanteringen av den samlade kreditrisken. Genom att undvika ensidig riskexponering minskar risken för att många låntagare samtidigt drabbas av betalningssvårigheter. Diversifiering kan ske i flera olika dimensioner, exempelvis låntagarens bransch och det geografiska område som denne är verksam i, låntagarens valutaexponering, den politiska risk verksamheten är förknippad med och, inte minst, olika typer av säkerhet som ställs för lånet. Det är omöjligt för lagstiftaren att i förhand ange vilka variabler som är relevanta för en viss bank i en viss situation.

Givet att bankerna har lämpliga rutiner för kreditgivning och diversifiering av kreditportföljen finns det, som belysts i avsnitt 9.4.2, inte skäl för lagstiftaren att söka styra det materiella innehållet i enskilda kreditbeslut. Det är en omöjlig uppgift att i förhand ange hur ett lämpligt kreditbeslut skall se ut för varje tänkbar situation. Som exempel kan nämnas hanteringen av s.k. masskrediter. I vilken utsträckning sådana kan beviljas utan egentlig kreditprövning är beroende av sammansättningen och storleken på den övriga portföljen.

⁹⁷ Se kapitel 3 och 4.

⁹⁸ Se kapitel 4 för en genomgång av hur bankerna kan hantera kreditrisker.

Lagstiftaren bör, på samma sätt som när det gäller marknadsrisker, i första hand söka åstadkomma att bankernas rutiner och interna regler för kreditgivning är tillfredsställande. Här är det bankernas förmåga att bedöma och värdera kreditrisker som skall komma i förgrunden.

En väsentlig skillnad mellan marknadsrisker och kreditrisker är att de senare är svårare att hantera med hjälp av finansiella instrument av olika slag. Detta beror dels på att det finns en inneboende svårighet att värdera krediter, dels på att marknaderna för handel i kreditrisker ännu är relativt outvecklade. Svårigheten att värdera krediter hänger i sin tur bl.a. samman med att det är så många variabler som påverkar värdet av en viss kredit för en viss innehavare och att det ofta råder asymmetrisk information rörande dessa variabler. Informationsproblemet hänger samman med det speciella förhållande som ofta finns mellan en kreditgivare och en kredittagare. Den information som finns hos kreditgivaren kan vara svår att överföra till en förvärvare av krediten (eller derivat därav). Det här är i grunden ett genomlysningsproblem.

Slutsatsen av detta avsnitt kan sägas vara att lagstiftaren genom en allmänt hållen regel bör söka uppnå att enskilda banker har till sin rörelse avpassade system och rutiner för att hantera sina marknadsrisker. Samma allmänt hållna riskhanteringsregel bör även gälla för kreditrisker. Därutöver finns det på detta område stöd för att införa vissa ytterligare bestämmelser. Dessa bör inte söka styra det materiella innehållet i enskilda kreditbeslut utan inriktas mot att vara kompletterande i riskhanterings- och genomlysbarhetskänseende.

9.4.4 Reglerna om stora exponeringar

I stort sett alla placeringar i finansiella instrument eller placeringar som är beroende av den ekonomiska utvecklingen hos en avtalspart är underkastade regler om maximal storlek på placeringen. Dessa regler kan sägas utgöra en yttersta gräns för exponeringen både vad gäller marknads- och kreditrisker. I viss mån kan detta sägas gälla även för de operativa riskerna.

Reglerna finns i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (5 kap.), kapitaltäckningslagen (KTL) samt i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 1995:60). Bestämmelserna som är gemensamma för banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag, är nästan helt anpassade till direktivet om övervakning och kontroll av kreditinstituts stora exponeringar (92/121/EEG). Direktivet innebär att EG-staterna måste införa regler om skyldighet för kreditinstitut att begränsa storleken av sina stora exponeringar och att lämna uppgifter om sådana exponeringar. Enligt direktivet

är exponeringar alla tillgångsposter och poster utanför balansräkningen enligt den kategorisering som gjorts i kapitältäckningsdirektivet (89/647/EEG). Som en stor exponering räknas en exponering som institutet har gentemot en kund eller en grupp av inbördes anknutna kunder och som motsvarar minst 10 procent av institutets kapitalbas.

Enligt KTL får, i enlighet med EG-direktivet, en banks exponering gentemot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning inte överstiga 25 procent av bankens kapitalbas (5 kap. 1 § KTL och prop. 1994/95:50 s. 215 ff). Vid beräkningen skall samtliga exponeringar som ett institut har gentemot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning läggas samman och det är totalsumman som inte får överstiga 25 procent av kapitalbasen. Summan av samtliga stora exponeringar får inte överstiga 800 procent av kapitalbasen. Detta innebär att en bank som mest kan ha 32 exponeringar av maximal storlek.

Begreppet exponering definieras inte i kapitältäckningslagen, men det kan sägas att med exponering avses i detta sammanhang alla tillgångar som är beroende av en kunds ekonomiska utveckling. Med kund avses när det gäller placeringar i finansiella instrument (häri inkluderas aktier) emittenten eller, om det rör sig om derivat, emittenten av den underliggande finansiella tillgången (punkt 2 i bilaga VI och punkt 12 i bilaga 1 i kapitalkravsdirektivet) och i fråga om fordringar och andra åtaganden den som svarar för dem. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om stora exponeringar definieras exponering som placeringar, fordringar samt åtaganden utanför balansräkningen i såväl handelslagret som övrig verksamhet. De ovan nämnda avgränsningarna medför att bankens innehav av egendom som inte är beroende av en "kunds" ekonomiska utveckling inte omfattas av reglerna. Som exempel på sådan egendom kan nämnas de flesta typer av materiella tillgångar såsom fastigheter, maskiner och liknande och vissa immateriella tillgångar såsom patent. En grupp av kunder föreligger när det finns affärs- eller intressegemenskap mellan kunderna. Som exempel på sådan gemenskap kan nämnas gemensamt ägande, gemensam ledning, korsvisa garantier och ett direkt kommersiellt beroende som inte kan brytas på kort sikt. Även om inte nämnda omständigheter föreligger skall en grupp anses föreligga om fysiska eller juridiska personer har sådan inbördes anknytning att någon eller samtliga kan befaras råka i betalningssvårigheter om en av dem drabbas av finansiella problem (5 kap. 2 § 2 KTL).

Alla aktieinnehav faller under reglerna; såväl sådana som innehas som ett led i handels- eller emissionsverksamhet som aktier i intresse- eller dotterbolag. Det skall dock påpekas att exponeringarnas storlek beräknas på olika sätt. För aktier som ingår i det som kallas handelslagret beräknas exponeringen på grundval av den bedömda aktiekursrisken

(beräknad enligt kapitaltäckningsreglerna) medan exponeringar i andra aktier beräknas på grundval av det bokförda värdet. Reglerna innebär att det finns en absolut gräns för aktieinnehav (som kapitaltäcks till 8 procent) vid 25 procent av bankens kapitalbas. För tydlighetens skull skall sägas att alla exponeringar gentemot en kund slås samman. Det är således möjligt att inneha aktier motsvarande 25 procent av kapitalbasen i ett och samma bolag endast om banken inte har några andra exponeringar mot bolaget. Det finns dock möjlighet att överskrida denna gräns om det överskjutande innehavet helt täcks med eget kapital, dvs. kapitaltäcks till 100 procent.

Beträffande exponeringar inom en finansiell företagsgrupp finns speciella regler i kapitaltäckningslagen. Med en finansiell företagsgrupp förstås i lagen

- ett institut eller ett holdingföretag med finansiell verksamhet och de dotterföretag som är institut, motsvarande utländska företag eller finansiella institut, eller
- ett institut eller ett holdingföretag med finansiell verksamhet och de institut, motsvarande utländska företag eller finansiella institut som det förstnämnda institutet eller holdingföretaget har ägarintresse i och som leds tillsammans med ett eller flera andra företag, om ägarnas ansvar är begränsat till den andel av kapitalet som dessa innehar, eller
- ett institut eller ett holdingföretag med finansiell verksamhet och dotterföretag enligt första strecksatsen samt företag som det finns ägarintresse i enligt andra strecksatsen (6 kap. 1 § 1 st KTL).

När en finansiell företagsgrupp föreligger enligt det sagda, skall även ett anknutet företag som är dotterföretag eller som det finns ägarintresse i ingå i gruppen (6 kap. 1 § 2 st KTL). Med institut förstås i lagen bank, kreditmarknadsföretag, Svenska skeppshypotekskassan och värdepappersbolag (1 kap. 1 § 4 och 5 KTL).

Vad som i övrigt föreskrivs om stora exponeringar i kapitaltäckningslagen skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupp (6 kap. 3 § KTL). Det innebär exempelvis att en finansiell företagsgrupps samlade exponering gentemot en viss motpart begränsas till 25 procent av företagsgruppens samlade kapitalbas.

Om ett moderföretag är ett institut skall vid beräkningen av gränsvärdena för stora exponeringar inte medräknas exponeringar som koncernföretag som är institut har gentemot andra koncernföretag som står under tillsyn av Finansinspektionen och omfattas av samma gruppbase-erade redovisning som moderföretaget (6 kap. 10 § KTL). För bankers del innebär denna bestämmelse att om en bank ingår i en finansiell företagsgrupp så gäller inte reglerna om stora exponeringar för exponeringar

gentemot andra företag i gruppen om dessa står under tillsyn av Finansinspektionen och omfattas av samma gruppbaseade tillsyn. Finansinspektionen får medge att dessa regler tillämpas även på en koncern i vilken moderföretaget är ett i Sverige etablerat holding-företag med finansiell verksamhet.

Beträffande andra exponeringar som en bank har gentemot sin egen företagsgrupp är gränsvärdet för maximal exponering mot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning inom företagsgruppen 20 procent, dvs. samma gränsvärde som stadgas i EG-direktivet. När ett icke-finansiellt företag ingår i samma företagsgrupp som en bank begränsas dock bankens exponeringar gentemot moder-, dotter- och systerföretag hårdare (5 kap. 1 § 3 st KTL). I stället för 20 procent gäller en gräns på 10 procent av kapitalbasen.

Det kan konstateras att de presenterade reglerna om stora exponeringar ligger i linje med de ovan förda resonemangen om begränsning av storleken på enskilda engagemang. Reglernas utformning är dessutom i hög grad styrd av EG-direktivet på området. Kommittén gör därför bedömningen att det inte finns anledning att föreslå några omfattande ändringar i reglerna om stora exponeringar (se vidare avsnitt 11.8).

Vissa exponeringar är emellertid undantagna från begränsningarna. Det gäller i första hand placeringar och fordringar för vilka stater, kommuner eller liknande svarar. Närmare bestämt rör det sig om följande kategorier:

- Placeringar och fordringar för vilka svenska staten, en svensk kommun eller därmed jämförlig samfällighet svarar.
- Placeringar och fordringar för vilka en utländsk stat eller centralbank svarar, om placeringen eller fordran gäller i den utländska stat-ens valuta och är refinanserad i samma valuta.
- Övriga placeringar och fordringar för vilka svarar Europeiska gemenskaperna eller någon av de utländska stater eller centralbanker som regeringen föreskriver.
- Placeringar och fordringar för vilka svarar en sådan utländsk kommun eller därmed jämförlig samfällighet, med behörighet att kräva in offentlig uppbörd, som regeringen föreskriver.
- Placeringar, fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden, för vilka säkerheten utgörs av sådana placeringar eller fordringar som anges ovan.

Vidare omfattas inte exponeringar som uppkommer i samband med normal avveckling av en valutatransaktion under två dygn efter betalning. Vid köp eller försäljning av finansiella instrument omfattas inte exponeringar som uppkommer i samband med normal avveckling av en transaktion under fem vardagar efter den tidpunkt då antingen betalning har

skett eller de finansiella instrumenten har levererats. I nämnda fall har det alltså ingen betydelse vem som är motpart; det är transaktionens typ som är avgörande.

I KTL stadgas vidare att regeringen får föreskriva att även andra poster än dem som nämns i det näst föregående stycket (poster undantagna på grund av vem som är motpart) inte skall räknas in vid bestämmandet av en banks exponeringar om kreditrisken är låg eller post-erna räknats av från bankens kapitalbas. Finansinspektionen har, med stöd av delegation från regeringen,⁹⁹ utfärdat föreskrifter i ämnet.¹⁰⁰ Även om bestämmelserna redovisas under rubriken "Exponeringar som skall rapporteras" synes avsikten vara att materiellt styra tillämpningen. Enligt bestämmelserna får vissa poster helt undantas från begränsningarna medan andra poster skall tas upp.

I bestämmelsen stadgas att "följande poster får i sin helhet avräknas vid bestämmande av ett instituts stora exponeringar:

- a) placeringar och fordringar för vilka en utländsk stat eller centralbank i land utanför zon A¹⁰¹ svarar, om placeringen eller fordran gäller i den utländska statens valuta och är refinansierad i samma valuta,
- b) placeringar, fordringar samt åtaganden utanför balansräkningen med en återstående löptid av högst ett år för vilka annat kreditinstitut i Sverige, Konungariket Sveriges statshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, värdepappersbolag som har Finansinspektionens medgivande att ta emot medel på konto enligt 3 kap. 4 § första stycket 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse eller utländskt kreditinstitut inom zon A svarar,
- c) placeringar, fordringar samt åtaganden utanför balansräkningen för vilka svarar institut som utan att vara kreditinstitut har tecknat primary dealer avtal på penning- och obligationsmarknaden med Riksbanken, under förutsättning att dessa exponeringar har en återstående löptid av högst ett år och att det finns säkerhet som får inräknas under grupp A eller B i kapitaltäckningshänseende enligt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 1994:50) om beräkning av kapitalbas och kapitalkrav för kreditrisker,
- d) poster som enligt 2 kap 6 § lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag har räknats av från kapitalbasen."

⁹⁹ Förordning (1994:2024) om kapitaltäckning och stora exponeringar, 2 § 4.

¹⁰⁰ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om stora exponeringar, FFFS 1995:60, 8 §.

¹⁰¹ Zon A definieras i direktiv 89/647/EEG artikel 2.1 andra stycket och de länder som ingår räknas upp i bilaga 2 till ovan nämnda föreskrifter.

Vidare stadgas att "för följande poster skall avräkning ske med olika procentsatser:

- a) placeringar, fordringar samt åtaganden utanför balansräkningen för vilka annat kreditinstitut i Sverige, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, värdepappersbolag som har Finansinspektionens medgivande att ta emot medel på konto enligt 3 kap. 4 § första stycket 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse eller utländskt kreditinstitut inom zon A svarar skall tas upp till 20 % av sitt värde, om de har en återstående löptid av mer än ett men högst tre år. Dessa poster får inte ingå i det emitterande institutets kapitalbas.
- b) innehav av obligationer utgivna av annat kreditinstitut i Sverige, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sveriges allmänna hypoteksbank, värdepappersbolag som har Finansinspektionens medgivande att ta emot medel på konto enligt 3 kap. 4 § första stycket 4 samma lag eller utländskt kreditinstitut inom zon A skall tas upp till 50 % av sitt värde, under förutsättning att obligationerna har en återstående löptid av mer än tre år och är föremål för omsättning på en marknad bestående av yrkesmässiga aktörer och dagligen noteras på denna marknad,
- c) 50 % av medel- och lågriskposter utanför balansräkningen " enligt till författningen fogad bilaga.

Av bilagan framgår att följande poster räknas som "medelrisk": – Remburser, öppnade och bekräftade, – Garanti- och ansvarsförbindelser samt garantiförbindelser som inte har karaktär av kreditstitut, – Sådana avtal om försäljning och återköp som definieras i artikel 12.3 och 12.5 i direktiv 86/635/EEG, – Oåterkalleliga kreditlöften som inte har karaktär av kreditstitut, – Outnyttjade kreditmöjligheter (åtaganden att lämna kredit, att köpa värdepapper, eller att utfärda garantier eller accepter) med en ursprunglig giltighetstid av mer än ett år, – "Note issuance facilities (NIFs)" och revolving underwriting facilities (RUFs), och – Andra poster av medelrisktyp.

Som "medel – lågrisk" räknas: – Remburser för vilka levererade varor utgör säkerhet samt andra självlikviderande transaktioner, och – Andra poster av medel – lågrisktyp.

Som "lågrisk" räknas: – Outnyttjade kreditmöjligheter (åtaganden att lämna kredit, att köpa värdepapper eller att utfärda garantier eller accepter) med en ursprunglig giltighetstid av högst ett år, eller som när som helst kan återtas utan avisering, och – Andra poster av lågrisktyp.

Som alternativ till de nämnda metoderna kan vissa typer av exponeringar tas upp till 20 procent av sitt "värde" oavsett löptid om denna metod tillämpas för samtliga institutets exponeringar. För exponeringar i

handelslagret gentemot värdepappersföretag, clearingorganisationer och börser inom EES gäller särskilda regler.

Avräkning får ske beträffande fordringar som är betryggande säkrade genom panträtt i bostadsfastighet upp till 50 procent av verkliga värdet av fastigheten. Fastigheterna skall värderas årligen. Vidare innehåller bestämmelsen en definition av bostadsfastighet.

De redovisade undantagen innebär sammanfattningsvis att vissa placeringar och fordringar för vilka svarar stater, kommuner, Europeiska gemenskaperna eller liknande organisationer är undantagna från begränsningen för stora exponeringar. Detta gäller också exponeringar med en löptid av högst ett år för vilka svenska kreditinstitut och vissa svenska värdepappersbolag svarar. Exponeringar med längre löptid tillåts i vissa fall "viktas". Även exponeringar gentemot andra institut som tecknat primary dealer avtal på penning- och obligationsmarknaden med Riksbanken undantas från gränsen, under förutsättning att dessa exponeringar har en återstående löptid av högst ett år och att det finns säkerhet som får inräknas i grupp A eller B. Gemensamt för de nämnda undantagen är att de är beroende av att den som svarar för fullgörandet på något sätt har en speciell ställning. När det gäller stater, kommuner och liknande har de beskattningsrätt. Kreditinstitut och liknande är underkastade alla handa krav från lagstiftaren och de institut som får teckna primary dealer avtal är underkastade Riksbankens kontroll. Annorlunda förhåller det sig med de angivna undantagen för fordringar på grund av valutatransaktioner eller handel med finansiella instrument. Såvitt framgår av lagtexten är dessa undantag oberoende av motparten och istället beroende av transaktionens natur. Den svenska bestämmelsen är tagen från EG-direktivet om stora exponeringar, där det i artikel 1 h stadgas att exponeringar vid valutatransaktioner och köp eller försäljning av värdepapper under tidigare angivna förutsättningar inte definieras som exponeringar i direktivet.

En del av de redovisade undantagen från reglerna om stora exponeringar har betydelse för omfattningen på systemriskerna. Det gäller undantagen för exponeringar för vilka svenska kreditinstitut, vissa värdepappersbolag samt andra institut som tecknat primary dealer avtal på penning- och obligationsmarknaden svarar. Vidare gäller det exponeringar, som oavsett motpart, är undantagna på grund av att de uppstått till följd av valutatransaktioner eller handel med finansiella instrument. Fanns inte dessa undantag skulle de normala reglerna om stora exponeringars storlek slå till även på dessa områden. Reglerna om stora exponeringar medför att risken för spridning av ekonomiska problem från ett institut verksamt i någon av de nämnda sektorerna till banksektorn begränsas. Som exempel kan användas en banks kreditgivning till ett kreditmarknadsföretag. För det fall bankens exponering gentemot kredit-

marknadsföretaget begränsas på samma sätt som gentemot andra företag kan inte risken för att obestånd i kreditmarknadsföretaget sprids till banken anföras som ett skäl för särskild reglering av kreditmarknadsföretaget. Överväganden rörande regleringen av kreditmarknadsföretag får i sådant fall ske med utgångspunkt i de skyddsintressen som gäller på det området. Om, å andra sidan, banker tillåts ha större exponeringar på kreditmarknadsföretag blir risken för spridning från den sektorn till banksektorn ett särskiljbart argument för reglering av kreditmarknadsföretagen.

Allmänt sett bör undantagen från huvudreglerna för stora exponeringar inte vara större än som är absolut nödvändigt för att de finansiella marknadernas funktionssätt inte skall på ett alltför ingripande sätt påverkas. Genom den fortgående tekniska utvecklingen som möjliggör transaktioner utan lika stora öppna positioner mellan instituten finns det skäl att se över reglerna om undantag från huvudreglerna om stora exponeringar. Det är ett tekniskt komplicerat och mycket specialiserat område (vilket torde framgå av redogörelsen ovan) som lämpligast ses över i samband med en översyn av värdepappersmarknaden. Kommittén har därför valt att inte nu behandla frågan.

9.4.5 Artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet

Andra banksamordningsdirektivet vänder sig (liksom alla EG-direktiv) till medlemsländerna. Vilket innebär att reglerna i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet begränsar möjligheten för ett medlemsland att tillåta lagstiftning som medger banker att inneha aktier (och andelar) utöver i direktivet angivna gränser. Artikeln är inte direkt införd i svensk lagstiftning. Därmed är det dock inte sagt att svensk lagstiftning inte uppfyller direktivets krav.

Artikel 12 innehåller en tvingande regel som begränsar ett medlemslands möjlighet att tillåta kreditinstitut att ha kvalificerade innehav i företag som varken är:

- a) kreditinstitut,
- b) finansiella institut,
- c) företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet såsom leasing, factoring, förvaltning av värdepappersfonder, datatjänster eller liknande (artikel 43.2 f andra stycket i direktiv 86/635/EEG),¹⁰² eller

¹⁰² Rådets direktiv av den 8 december 1986 om årsbokslut och sammanställd redovisning för banker och andra finansiella institut.

d) försäkringsbolag (definierade i direktiv 73/239/EEG).¹⁰³

Med kvalificerat innehav förstås ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, där innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller som möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget (artikel 1 första stycket 10 i andra banksamordningsdirektivet och 1 kap. 2 § 1 st. 2 BRL).

Begränsningarna i artikel 12 innebär att en bank som huvudregel inte får ha ett kvalificerat innehav i ett enskilt företag som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas. Vidare får en bank inte ha sammanlagda kvalificerade innehav som uppgår till mer än 60 procent av bankens kapitalbas.

I artikel 12.8 sägs att medlemsstaterna kan föreskriva att de ovan nämnda gränserna får överskridas under förutsättning att hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen måste täckas av egen kapitalbas och att avdrag för motsvarande del av kapitalbasen skall ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden. Om båda de angivna gränstalen, 15 procent för enstaka innehav och 60 procent för de samlade innehaven, överskrids skall det större av de överskridna beloppen täckas av egen kapitalbas.

En egenhet hos artikel 12 är att den endast gäller kvalificerade innehav, dvs. innehav av viss storlek i relation till investeringsobjektets storlek. Detta medför att små banker kan ha, i förhållande till den egna storleken, mycket stora innehav i stora företag. Exempelvis kan en bank med en kapitalbas på 100 köpa aktier för hela kapitalet i ett företag med ett värde på 1001 (här bortses från reglerna om stora exponeringar och kommitténs förslag vilka medför att en exponering inte tillåts bli så stor att den äventyrar bankens soliditet och kontroll över risk-erna).

9.4.6 Något om sambandet mellan reglerna om stora exponeringar, kapitaltäckning och artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet

I de föregående avsnitten har redogjorts för reglerna om stora exponeringar och artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet. Dessa regler samspelar med varandra och i viss mån med reglerna om kapitaltäckning. Avsikten är att här kortfattat och översiktligt något åskådliggöra dessa samband.

¹⁰³ Rådets första direktiv av den 27 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring.

När det gäller reglerna om stora exponeringar kan sägas att med exponering avses alla tillgångar som är beroende av en "kunds" ekonomiska utveckling, såsom fordringar, aktier eller liknande. Utanför tillämpningsområdet faller de flesta typer av materiella tillgångar såsom fastigheter, maskiner och liknande och vissa immateriella tillgångar såsom patent. En banks exponering gentemot en kund eller en grupp av kunder får inte överstiga 25 procent av bankens kapitalbas. Summan av samtliga stora exponeringar får inte överstiga 800 procent av kapitalbasen.

Reglerna i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet begränsar möjligheten för banker att ha kvalificerade innehav av aktier (och andelar) i företag som inte är "finansiella" till 15 procent av kapitalbasen i ett enskilt företag och till högst 60 procent av kapitalbasen avseende sammanlagda kvalificerade innehav.

Artikel 12 undantar alltså "finansiella" företag enligt en speciell uppräkningslista från begränsningarna i artikeln. Är det fråga om "företag som driver försäkringsverksamhet eller något slag av finansiell verksamhet som kräver tillstånd" (2 kap. 7 § KTL) skall innehavet i de flesta fall kapitaltäckas till 100 procent. Uppräkningen i artikel 12 av olika "finansiella" företag ger ett något vidare tillämpningsområde än den ovan angivna regeln om full kapitaltäckning. I den förstnämnda uppräkningen ingår nämligen företag vars verksamhet har ett direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet såsom leasing, factoring, förvaltning av värdepappersfonder, datatjänster eller liknande. Alla de uppräknade företagen kräver dock inte enligt svensk rätt 100 procents kapitaltäckning. Detta förhållande kan synas utgöra en inkonsekvens i regleringen.¹⁰⁴ Så är emellertid inte fallet. Kravet i kapitaltäckningsreglerna på 100 procents kapitaltäckning för innehav i företag som fordrar tillstånd för sin verksamhet har sin bakgrund i det förhållandet att alla sådana företag är underkastade krav på egen kapitaltäckning. Om innehav i sådana företag inte avräknades från kapitalbasen i banken skulle detta innebära att samma kapital räknades som kapitalbas i två eller flera företag, s.k. double gearing. När det gäller vissa av de företag som räknas upp i artikel 12, såsom t.ex. företag som produce-

¹⁰⁴ Att som görs här jämföra svensk lagstiftning på ett område med ett EG-direktiv på ett närliggande område kan synas vanskligt. Den svenska lagstiftningen på kapitaltäckningsområdet torde dock mycket nära ansluta till EG-direktivet på det området varför jämförelsen på sätt och vis kan sägas ske mellan två EG-direktiv. Detta utesluter dock inte att eventuella upptäckta inkonsekvenser beror på en bristfällig svensk lagstiftning på kapitaltäckningsområdet. Om en svårförklarlig inkonsekvens upptäcks måste därför denna eventuella felkälla undersökas.

rar datatjänster till en bank, är de inte underkastade krav på kapitaltäckning. Det finns därför inte anledning att kräva 100 procents kapitaltäckning för dessa. Följden av att innehav i sådana företag är undantagna från gränserna i artikel 12 och från krav-et på 100 procents kapitaltäckning är att de endast faller under reglerna om stora exponeringar och vanlig kapitaltäckning.

Ytterligare ett exempel på de olika reglernas samverkan kan nämnas. Enligt artikel 12 är gränsen för kvalificerade innehav i ett företag 15 procent av bankens kapitalbas. Denna gräns är alltså hårdare än gränsen för stora exponeringar. För enskilda aktieinnehav blir det följaktligen inte aktuellt att tillämpa reglerna om stora exponeringar. Om däremot två företag i vilket en bank har kvalificerade innehav har sådan koppling till varandra att de anses utgöra "en grupp av kunder" enligt reglerna om stora exponeringar begränsas det sammanlagda innehavet i de två företagen till 25 procent av kapitalbasen i stället för 30 procent (15+15 procent).

Avslutningsvis skall ges några exempel på konkreta följder av de nämnda reglerna. När det gäller innehav i icke-finansiella företag är det nödvändigt att först se om de är kvalificerade eller inte. Är de kvalificerade begränsas innehavet enligt artikel 12 till 15 procent av kapitalbasen. Är de inte kvalificerade begränsas innehavet enligt reglerna om stora exponeringar till 25 procent av kapitalbasen. Även betydande innehav kan undgå att vara kvalificerade om det företag som en bank köper aktier i är mycket stort. Är det fråga om en liten bank skulle 25-procentsgränsen kunna få praktisk betydelse. För samtliga nämnda gränser gäller att de kan överskridas om den överskjutande delen kapitaltäcks till 100 procent.

Innehav i finansiella företag som själva har krav på kapitaltäckning begränsas inte men kräver 100 procents kapitaltäckning utom vid vissa mindre innehav. En del företag som har viss anknytning till bankverksamhet är undantagna från gränserna i artikel 12. De kräver dock inte mer än 8 procents kapitaltäckning och faller under reglerna om stora exponeringar.

9.5 Genomlysbarhet

9.5.1 Inledning

Staten kan med hjälp av regler av olika slag påverka risken i sitt implicita åtagande för stabiliteten i betalningsväsendet. För att kontrollera reglernas efterlevnad behöver den insyn i bankerna. Även centralbanken har, för att kunna fullgöra sin uppgift som "lender of last resort", behov av att kunna överblicka bankernas ställning. Bankrörelse är emellertid oftast komplex och svåröverskådlig. Därför kan det vara svårt att få erforderlig överblick över den. Regler som underlättar denna möjlighet är därför motiverade både av tillsynsskäl och för att centralbanken skall kunna fullgöra sin uppgift. Reglerna bör i första hand syfta till att underlätta för berörda myndigheter att överblicka en banks tillgångar och analysera deras värde; regler som förbättrar genomlysbarheten för att använda en till svenska översatt engelsk term (transparency).

Det är viktigt att bankerna är genomlysbara även för övriga externa intressenter. Därigenom ökar bland annat förutsättningarna för en marknadsmässig prissättning av en banks skuldinstrument. Detta leder i sin tur bland annat till att priset för finansiering relateras till risken i rörelsen, vilket ökar förutsättningarna för en effektiv kapitalallokering. Detta kommer att påverka bankens beteende. Dålig genomlysbarhet kan hota systemstabiliteten. En bank med likviditetsproblem kan få svårt att låna av aktörer som inte anser sig kunna genomlysas bankens rörelse.

En banks rörelse kan tänkas vara så komplex och svårgripbar att även de som har ansvaret för den, ledningen och slutligen ägarna, har svårt att få en korrekt bild av rörelsen. Ett sådant förhållande minskar chansen för att regler och andra styrmedel skall vara effektiva. Vet inte ledningen vilken risk som banken är exponerad för har den svårare att vidta lämpliga åtgärder och kan inte ägarna värdera bankens ställning har de svårare att besluta om eventuella kapitaltillskott i en för banken trängd situation.

Det finns alltså goda skäl att ha regler som syftar till genomlysbarhet. Sådana regler kan inriktas mot att begränsa den möjliga omfattningen av bankrörelse, till exempel genom restriktioner i möjligheterna att bedriva vissa *typer av verksamhet* samt att inneha vissa *typer av tillgångar*. Vidare kan bankerna förbjudas att faktiskt och juridiskt *organ-isera rörelsen* på ett sådant sätt att det medför svårigheter att överblicka den. Slutligen kan regler om *information av olika slag*, exempelvis via specifika krav på bankernas redovisning, bidra till genomlysbarheten.

9.5.2 Begränsning av rörelsen

Ett sätt för lagstiftaren att söka förbättra genomlysbarheten är att införa begränsningar i bankernas möjlighet att bedriva vissa typer av verksamhet och kanske också att begränsa antalet verksamheter. Begränsningarna kan gälla både verksamheter inom banken, dvs. inom den juridiska personen, och verksamheter som bedrivs genom hel- eller delägda bolag.

I både risk- och genomlysningshänseende finns en skillnad mellan att bedriva en verksamhet direkt inom banken som juridisk person och genom ett hel- eller delägt bolag med begränsat ansvar för banken som ägare. En verksamhet som bedrivs direkt inom banken riskerar att orsaka förluster som banken inte med säkerhet kan förutsäga den maximala storleken på. Drivs verksamheten i stället i ett bolag med begränsat ansvar vet banken på förhand att den maximala förlusten begränsas till värdet av aktierna eller andelarna. Visserligen kan hävdas att banken i vissa lägen kan mer eller mindre tvingas att skjuta till ytterligare kapital till ett intressebolag på fallrepet för att rädda sitt rykte men detta är ändå i någon mening ett frivilligt beslut. Genom att den maximala förlusten för banken är given när en viss verksamhet bedrivs i bolag är också genomlysbarheten av banken större jämfört med när samma verksamhet bedrivs direkt inom banken.

Det nämnda förhållandet är ett argument för att bedriva riskfyllda verksamheter i bolagsform. Argumentet är dock inte så starkt att det finns skäl att ens överväga att tvinga fram en total "bolagisering" av bankers rörelser. Det finns nämligen starka skäl som talar för att bedriva vissa verksamheter direkt inom banken. Det främsta av dessa skäl, som behandlas vidare nedan, är de samordningsfördelar av olika slag som kan uppkomma mellan olika verksamheter. Vidare ger observationen ingen ledning i lagstiftningsarbetet eftersom den endast tar sikte på alternativens relativa påverkan på risk och genomlysbarhet. För lagstiftningssändamål måste det till någon slags absolut bedömning av olika verksamheter och deras påverkan på risk och genomlysbarhet. I det förra avsnittet om riskbegränsning avvisas tanken på att av riskhänsyn förbjuda vissa typer av verksamhet. Nedan behandlas frågan om banker skall förhindras att bedriva vissa verksamheter direkt inom banken av genomlysningshänsyn. I nästa avsnitt behandlas frågan vilka begränsningar som skall gälla för aktieinnehav. Redan här kan emellertid sägas att för verksamhet som anses kunna bedrivas direkt inom banken finns det inte motiv att begränsa möjligheten att låta den bedrivas genom bolag.

Det är viktigt att betona att normalt är inga bättre skickade än bankens ledning och ägare att bedöma om en utvidgning av rörelsen till att omfatta nya verksamheter är bra, i den meningen att den höjer värdet på banken, eller inte. Vid bedömningen gäller det att avväga faktorer såsom

kassaflöde, riskförändring i rörelsen och genomlysbarhet. Det är således möjligt att ledningen väljer att avstå från att bedriva viss i sig lönsam och tämligen riskfri verksamhet på grund av att den riskerar att försämra den externa genomlysbarheten i sådan grad att det leder till försämrade villkor för banken. Frivilliga restriktioner med hänvisning till genomlysbarheten är fullt möjliga. Lagstiftaren kan dock inte helt förlita sig på frivilliga restriktioner av denna typ utan måste överväga om lagliga begränsningar bör finnas för vissa verksamheter eller deras omfattning.

Även vid detta ställningstagande måste olika faktorer vägas mot varandra. En sådan faktor är att ökad diversifiering kan leda till högre effektivitet i det finansiella systemet, vilket kommer allmänheten till godo. Diversifiering av en banks rörelse kan innebära effektivare resursutnyttjande genom kostnadsbesparande samordningseffekter mellan olika verksamheter, dvs. att produktionen inom verksamhet A reducerar kostnaderna i verksamhet B. En annan faktor är att graden av diversifiering kan ha betydelse för bankernas stabilitet. Teoretiskt innebär diversifiering en stabilare rörelse. Vidare kan ökad diversifiering medföra en kompetensuppbyggnad inom banken och en ökad grad av kundservice.

Det finns goda möjligheter att med hjälp av vissa finansiella verksamheter hantera riskerna i andra verksamheter. Som exempel kan nämnas möjligheterna att hantera riskerna i valutahandel med hjälp av olika typer av derivat. Även om vissa finansiella verksamheter kan vara förknippade med stora risker skulle det därför vara olyckligt att förbjuda dem. Det är då bättre att försöka bemästra riskerna.

Det är knappast möjligt att hävda att det generellt skulle innebära större risktagande om bankerna tilläts bedriva diversifierade rörelser med verksamheter utanför det klassiska bankområdet. Många bankverksamheter inom kärnområdet kan vara lika eller mer riskabla än många icke-finansiella verksamheter. Det kan inte heller hävdas att genomlysbarheten generellt blir lidande eftersom det knappast finns mindre genomlysbara verksamheter än bankernas kreditportföljhantering.

En invändning mot ansatsen att söka peka ut vissa verksamheter som särskilt svåra att genomlysa och låta detta styra gränsdragningen är att genomlysbarheten är föränderlig. Effektiv riskhantering förutsätter fungerande rutiner och system för analys av riskerna i en verksamhet. Sådana rutiner och system leder också till förbättrad (intern) genomlysbarhet; utan god överblick över en verksamhet är det nämligen omöjligt att vidta riskbegränsande åtgärder. Genom att införa regler om god riskkontroll tillfredsställs även kravet på (intern) genomlysbarhet. Slutsatsen blir att det inte är meningsfullt att med hänvisning till förbättrad genomlysbarhet

förbjuda vissa verksamheter eftersom de allmänna, och i vissa fall speciella, kraven på riskkontroll gör att sådana verksamheter som skulle ha kunnat bli aktuella redan är underkastade sådan reglering att god genomlysbarhet blir följd.

Det finns emellertid ett antal skäl som kan åberopas för vissa begränsningar av bankernas frihet att välja inriktning på rörelsen.

I tidigare lagstiftning har man dragit en gräns mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet och i princip tillåtit den förstnämnda och förbjudit den senare. Gränsdragning har också underförstått använts i tidigare lagstiftningsarbete (se t.ex. SOU 1988:29 s 216) även om det inte klart framgått varför. Sannolikt spelade någon typ av farlighetsbedömningar in (se t.ex. a.a. s 212 ff). Skiljelinjen har varit vägledande under lång tid. Vissa avsteg har dock gjorts, ofta med motiveringen att icke-finansiell verksamhet med nära samband med den finansiella bör tillåtas.

Om en banks rörelse innehåller många skilda verksamheter kan det försvåra för såväl externa som interna intressenter att göra erforderliga bedömningar av bankens riskprofil. Det beror på att intressenterna (inklusive tillsynsmyndigheten, styrelse och ledning) måste ha förmåga att bedöma utvecklingen inom fler typer av verksamhetsområden/ branscher. Det är helt enkelt svårare att få överblick över en rörelse som innehåller ett mycket stort antal verksamheter än över en rörelse som koncentrerats till några få verksamheter. En tänkbar indelningsgrund skulle alltså kunna vara att banker förbjöds bedriva alltför många verksamheter. En sådan begränsning skulle ge upphov till problem vid gränsdragningen av vad som utgör en verksamhet. Det är dessutom svårt att ange vad som skulle vara ett lämpligt antal tillåtna verksamheter.

När det gäller olika former av finansiell verksamhet finner kommittén att övervägande skäl talar för att sådana verksamheter också fortsättningsvis bör tillåtas i bankrörelse utan andra begränsningar än att kraven i rörelsereglerna och annan tillämplig lagstiftning uppfylls. Genom detta ställningstagande ökar dock skälen att se restriktivt på en ytterligare utvidgning in på icke-finansiella och för banker artfrämmande verksamheter.

Utöver vad som tidigare anförts om genomlysbarhet och överblick över rörelsen finns skäl som talar för renodling och koncentration av företagsverksamhet. Diversifierade bolag blir organisatoriskt och juridiskt mer komplexa med många nivåer och hierarkier. Det komplicerar och försvårar ledning, kontroll och information, i synnerhet om många artfrämmande verksamheter ingår. Särskilt brukar framhållas risken för den splittring och ibland brist på kompetens som sådana strukturer medför för styrelse och ledning. Härtill kan numera läggas en växande insikt

om betydelsen av att verksamheten också är överblickbar och någorlunda begriplig för övriga medarbetare i företaget.

Sammanfattningsvis finner kommittén att det finns samhällsekonomiska skäl att begränsa bankers möjlighet att ägna sig åt icke-finansiell verksamhet. Frågan blir då hur en begränsning skall konstrueras utifrån kommitténs funktionella angreppssätt.

Det finns inte anledning att förbjuda all icke-finansiell verksamhet oavsett omfattning. Således står det klart att banker bör tillåtas driva personalrestauranger, fastighetsskötsel av egna fastigheter och liknande verksamhet. Som framgått av den tidigare framställningen finns det inte heller skäl emot att utvidga det tillåtna området utöver detta. Det är kommitténs uppfattning att det är först när den icke-finansiella verksamheten börjar närma sig den omfattning att den kan försämra möjligheten att överblicka rörelsen i sådan grad att det försvårar analysen av banken som restriktioner bör sättas in. Slutsatsen är långt ifrån självklar och i hög grad beroende av vilken typ av icke-finansiell verksamhet det rör sig om. Ett stort direkt innehav av fastigheter kan knappast säga försämra genomlysbarheten i någon högre grad. Tvärtom kan ett ökat innehav av fastigheter på bekostnad av kreditportföljens storlek förbättra genomlysbarheten.

Kommittén väljer att stanna för ett förslag som tillåter icke-finansiell verksamhet i begränsad omfattning direkt inom banken som juridisk person. En sådan lösning ger lagstiftaren möjlighet att observera utvecklingen på det här området innan eventuella ytterligare förändringar vidtas. Frågor rörande de närmare avgränsningarna tas upp i avsnitt 11.2.3. Frågan om innehav av aktier i företag som bedriver icke-finansiell verksamhet behandlas i nedanstående avsnitt.

9.5.3 Olika typer av tillgångar

Genomlysbarhetsaspekten gäller inte bara de verksamheter en bank kan tänkas bedriva inom sin rörelse. Möjligheten att genomlysa en bank beror även i hög grad på vilka typer av tillgångar banken har. I detta avsnitt behandlas denna fråga främst med utgångspunkt i de tillgångsslag som är vanligt förekommande inom banker och som kan vara svåra att genomlysa.

Krediter

En stor andel av en traditionell banks tillgångar utgörs av fordringar på grund av utlåning. Som tidigare berörts är genomlysbarheten generellt sett låg för denna tillgångstyp. Skillnaderna kan dock vara stora mellan enskilda krediter. Exempelvis är det lättare att värdera en kredit till ett börsnoterat företag än ett lån till en småföretagare. Om låntagaren i någon mening är värderad på en marknad, aktierna på en börs eller företagscertifikat på penningmarknaden, är genomlysbarheten i allmänhet relativt god.

Den interna genomlysbarheten hänger samman med bankens kompetens, rutiner och system för kreditgivning och hantering av kreditportföljen. Den externa genomlysningen är direkt avhängig den interna. Tillsynsmyndighetens genomlysning, t.ex. vid sina inspektioner, är beroende av hur banken hanterar sina ärenden – dvs. hur god den interna genomlysbarheten är. Den externa genomlysningen i övrigt, till marknadsaktörer m.m., är beroende av vilken information som görs tillgänglig för dem. I dagsläget är informationen rörande kreditportföljerna mycket knapphändig.

Aktier och andelar

Innehav av aktier och andelar har tidigare behandlats med utgångspunkt i kraven på buffertkapital och riskbegränsning (se avsnitt 9.3.4, 9.4.4-9.4.6). Genom de där berörda regelkomplexen, dvs. reglerna om kapitaltäckning, stora exponeringar och en i svensk rätt implementerad artikel 12, får de krav som kan ställas med utgångspunkt i dessa intressen anses tillgodosedda när det gäller innehav av aktier och andra andelar.¹⁰⁵ Frågan i detta avsnitt är om genomlysningsaspekten medför att hårdare begränsningar bör införas.

Tidigare (avsnitt 9.5.2) har innehav av aktier och andelar i hel- eller delägda bolag behandlats med utgångspunkt i frågan vilken betydelse det har om en given verksamhet bedrivs direkt inom banken eller genom bolag. Slutsatsen är att det både från genomlysnings- och risksynpunkt normalt är bättre om verksamheten bedrivs i bolagsform än direkt i banken. Det förda resonemanget gäller primärt verksamheter där det finns en reell valmöjlighet mellan att antingen lägga verksamheten i banken som juridisk person eller i bolag. Det är emellertid inte träffande när det gäller aktieinnehav i bolag som är marknadsnoterade, antingen på börs eller föremål för liknande handel. Här finns normalt inte någon valmöjlighet och det är andra frågor som gör sig gällande.

¹⁰⁵ Det följande resonemanget omfattar även andelar även om det inte nämns.

När det gäller *marknadsnoterade aktier* anser kommittén att det inte råder någon tvekan om att de nyss nämnda reglerna med syfte att garantera soliditet och riskbegränsning också är tillfyllest för att tillgodose intresset av genomlysbarhet. Aktier som är noterade på etablerade börser hör till de mest genomlysta tillgångar som kan tänkas. Visserligen kan sägas att det föreligger vissa skillnader i genomlysbarheten för olika aktier, beroende av sådana faktorer som likviditeten i aktien, de informationskrav som ställs för deltagande på den aktuella börser och liknande faktorer. Generellt gäller dock att genomlysningshänsyn knappast medför några restriktioner utöver dem som följer av soliditets- och riskbegränsningshänsyn. Enligt kommitténs mening räcker det därmed med att konstatera att regelverken om kapitaltäckning och stora exponeringar samt i artikel 12 ger sådana begränsningar av innehaven att även genomlysbarhetsaspekten får anses tillgodosedd.

När det gäller aktier som *inte är marknadsnoterade* har kommittén, som nämnts, funnit att genomlysbarheten generellt sett är bättre om viss verksamhet bedrivs i ett bolag i vilket banken innehar aktier än om samma verksamhet bedrivs direkt inom banken. Detta beror på att en orsak till osäkerhet i huvudsak kan sägas vara undanröjd vid sådana innehav, nämligen den maximala belastningen för banken. Såsom redan framhållits i avsnitt 9.5.2 innebär detta att verksamhet som banken tillåts bedriva direkt inom banken bör den inte förhindras att engagera sig i genom hel- eller delägda bolag. På grund av den förbättrade genomlysningen ligger det tvärtom närmare till hands att den får engagera sig i större utsträckning i sådana bolag. Kommittén föreslår att icke-finansiell verksamhet endast får förekomma i begränsad omfattning direkt inom banken. Frågan är alltså om denna gräns skall upprätthållas även vad gäller innehav av aktier och andelar. Annorlunda uttryckt är den ställda frågan om det skall vara tillåtet för en bank att engagera sig i icke-finansiell verksamhet utöver "begränsad omfattning" genom innehav av aktier och andelar. Innehav i företag som bedriver finansiell verksamhet utgör inget problem eftersom banken tillåts bedriva sådan verksamhet i obegränsad omfattning direkt inom banken.

Som nämnts inledningsvis föreslår kommittén för att beakta intressena av soliditet och riskkontroll ett regelverk för aktieinnehav som den anser tillfyllest ur dessa perspektiv (t.ex. reglerna om kapitaltäckning, stora exponeringar och de gränser som följer av en i svensk rätt implementerad artikel 12). Ytterst förenklat kan sägas att huvudregeln är att ett enskilt innehav begränsas till 15 procent och de samlade innehaven till 60 procent av bankens kapitalbas.¹⁰⁶ Kärnfrågan blir då om inneha-

¹⁰⁶ Se närmare avsnitt 5.4.4 - 5.4.6.

ven av icke marknadsnoterade aktier bör begränsas hårdare av genomlysningshänsyn. Det är inte lika givet vid denna typ av aktieinnehav, som det är när det gäller marknadsnoterade innehav, att de föreslagna gränserna är tillfyllest även från genomlysningssynpunkt. Det innebär emellertid en betydande vinst både lagtekniskt och inte minst resursmässigt för dem som skall tillämpa bestämmelserna om enhetliga regler gäller oavsett vilken typ av aktieinnehav det är frågan om. En sådan lösning skulle konkret innebära t.ex. att en bank maximalt kan ha motsvarande 60 procent av kapitalbasen placerad i icke-finansiella dotterföretag. En sådan placeringspolitik medför dock att det inte finns utrymme för några aktieinnehav i vad som kan kallas placeringsssyfte. I vilken utsträckning innehav av denna storlek kan sägas nämnvärt påverka genomlysbarheten av banken beror både på vilken rörelse som bedrivs i bolagen och vilken rörelse som bedrivs direkt i banken. Det går enligt kommitténs mening inte att generellt hävda att innehav av icke marknadsnoterade aktier i denna utsträckning försämrar genomlysbarheten på ett sådant sätt att det motiverar speciella begränsningar. Skulle i ett enskilt fall uppkomma en situation som äventyrar genomlysbarheten finns, liksom generellt annars, möjlighet att komma åt situationen med den föreslagna allmänna bestämmelsen om genomlysbarhet.

Sammanfattningsvis är det även från genomlysbarhetssynpunkt tillfyllest med de begränsningsregler som motiveras med soliditets- och riskbegränsningshänsyn. Detta innebär att det i första hand är reglerna om stora exponeringar (gäller för icke kvalificerade innehav) och de gränser som följer av en svensk implementering av artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet (gäller för kvalificerade innehav av aktier i företag som inte räknas som finansiella, se närmare avsnitt 9.4.5) som är avgörande för hur stora aktieinnehav en bank får ha. De procentsatser som dessa bestämmelser anger utgör den yttersta gränsen för innehavens storlek, men innebär inte någon absolut rätt för banker att ha så stora innehav. Andra regler om t.ex. soliditet, riskbegränsning och även genomlysbarhet kan medföra hårdare begränsningar i vissa fall. Det bör vidare påpekas att reglerna om stora exponeringar endast tillåter de nämnda aktieinnehaven om banken inte har några andra exponeringar mot företaget i fråga. Samma regler gäller för alla typer av innehav, såväl i marknadsnoterade bolag som icke marknadsnoterade.

En skillnad i bedömningen mellan innehav av *aktier och kreditfordringar* föranleds av att kapitaltäckningsreglerna beträffande de senare är sämre utvecklade (se vidare avsnitt 9.3.4). Detta beror i sin tur förmodligen på att det i grunden är svårare att genomlysa krediter och att en följd av det är att det är svårare att få till stånd en marknadsvärdering av dem. Sammantaget kan sägas att både riskbegränsningshänsyn och genomlysbarhetsaspekter talar för att innehav av kreditfordringar behand-

las annorlunda av lagstiftaren än innehav av aktier. Vidare överväganden i denna fråga kommer i avsnitt 11.5.2.

Annan egendom

Förutom ovan behandlade typer av egendom kan banker tänkas inneha en i det närmaste oändlig rad av olika tillgångar. Precis som för aktier och utlåning hänger genomlysbarheten av sådan egendom i hög grad samman med i vilken utsträckning tillgången ifråga omsätts och prissätts på en väl fungerande marknad.¹⁰⁷ Optioner är ett tillgångsslag där genomlysbarheten kan variera extremt mycket beroende på sådana faktorer; standardiserade optioner som omsätts på en väl fungerande marknad får betraktas som lättvärderade tillgångar medan en option med individuella och speciella villkor är svår att värdera. Externa intressenters möjlighet att bedöma värdet av en tillgång är givetvis också beroende av vilken information om tillgången som banken gör tillgänglig för dem.

På samma sätt som när det gäller frågan om banker bör förhindras att bedriva vissa verksamheter för att de anses svåra att genomlysa avvisar kommittén tanken att låta genomlysbarheten styra förbud att inneha vissa typer av egendom. Ett förbud att inneha vissa typer av egendom blir oundvikligen ett trubbigt instrument för att förbättra genomlysbarheten av banken. Det är en bättre väg att söka se till att bankerna hanterar de risker som är förenade med olika tillgångsslag på ett ändamålsenligt sätt.

9.5.4 Ytterligare om innehav av aktier

I de föregående avsnitten behandlas bankers aktieinnehav med utgångspunkt i de skyddsintressen som kommittén funnit aktuella för bankerna. Det är fråga om överväganden rörande vilka aktieinnehav som kan tillåtas utan att bankernas soliditet, riskkontroll och genomlysbarhet träds för när. Aktieinnehaven betraktas alltså av kommittén ur perspektivet vad som kan vara till men för stabiliteten i banksystemet. Starkt förenklat kan sägas att kommittén vid denna analys finner att innehav av aktier inte är en verksamhet som är mer riskabel eller svårare att genomlysa än många andra och att slutsatsen är att det inte finns anledning att begränsa bankernas aktieinnehav hårdare än vad som följer av andra banksamordningsdirektivet. Kommittén föreslår därför att de gränser för aktiein-

¹⁰⁷ En marknads funktionsförmåga sammanhänger med genomlysbarheten i tillgången ifråga. En stor informationsasymmetri mellan säljare och köpare medför en alltför stor spread mellan köp- och säljkurs för att avslut skall komma till stånd.

nehav som är relaterade till en banks kapitalstyrka ändras till de gränser som anges i direktivet.

I gällande rätt finns också, som nämnts tidigare, en regel som relaterar tillåtna aktieinnehav till röststyrkan i målbolaget, den s.k. femprocentsregeln som innebär att banker, som huvudregel, inte får inneha aktier som motsvarar mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i ett visst bolag.¹⁰⁸ Eftersom bestämmelsen inte anknyter till bankens kapitalstyrka utan till röstetalet i målbolaget kan den inte direkt motiveras med soliditetsskäl. Bestämmelsen tillkom år 1991 i samband med att möjligheten för banker att förvärva aktier i placerings syfte utökades genom att det s.k. fria utrymmet infördes. Dessförinnan hade banker endast fått förvärva aktier i organisationssyfte. För organisationsaktier gällde och gäller inte femprocentsregeln. I förarbetena till ändringarna angavs som en grundläggande princip som tidigare varit vägledande för banklagstiftningen att kreditgivning och ägande skall hållas isär. Principen sades ha motiverats med att banker inte skall delta i spekulation och risktagande, att banker skall ägna sig åt kreditgivning och vara oberoende i denna roll samt att banker av maktkoncentrationsskäl inte bör ha betydande ägarintressen i näringslivet.¹⁰⁹

En femprocentsregel finns inte bara i bankrörelselagen. En sådan bestämmelse förekommer också i försäkringsrörelselagen, lagen om understödsföreningar, lagen om värdepappersfonder samt i reglementet för allmänna pensionsfonden. På försäkringssidan har bestämmelsen behandlats på senare tid. Försäkringsutredningen har föreslagit att femprocentsregeln skall tas bort.¹¹⁰ Motivet var att den stred mot ett förslag till EG – direktiv om försäkringsbolags placeringar. Docent Lars Nyberg har med anledning av att EG – direktiven fick en annan utformning än vad försäkringsutredningen utgick ifrån sett över frågan igen.¹¹¹ I en promemoria gås de olika skäl som anförts för bestämmelsen igen uttömligt. Motivet att värna soliditeten benämns trygghetsmotivet. Segregationsmotivet betecknar intresset att hålla annan verksamhet än försäkringsrörelse borta från ledning och styrelse i syfte att inte riskera deras integritet och självständighet. Motivet att det är olämpligt att försäkringsbolag skaffar sig ett stort inflytande i det allmänna näringslivet betecknas som det näringspolitiska motivet. I promemorian befinns inget

¹⁰⁸ 2 kap. 15 a § 3 st BRL.

¹⁰⁹ Prop. 1990/91:154 s 56.

¹¹⁰ Försäkringsrörelse i förändring SOU 1991:89 s 168ff.

¹¹¹ Placeringsregler för försäkringsbolag, Ds 1993:57.

av dessa motiv ha sådan bärkraft att bestämmelsen skall bibehållas. När det gäller trygghetsmotivet sägs att femprocentsregeln är olämpligt utformad för att nå syftet. Segregationsmotivet avfärdas med uttalandet att det "framstår som ett uttryck för ett föråldrat synsätt på försäkring samt möjligen ett underkännande av branschens förmåga att rekrytera ledande befattningshavare med personlig integritet".¹¹² När det gäller det näringspolitiska motivet sägs att allt för stor maktkoncentration förvisso kan vara ett samhällsekonomiskt problem, men att detta är ett generellt problem som inte bör drabba försäkringsbolag hårdare än andra företag. Vidare sägs att om motivet är att begränsa försäkringsbolagens inflytande så borde begränsningen inte enbart gälla finansiering via ägarkapital. Slutligen sägs att de flesta länder saknar den begränsning som femprocentsregeln innebär och att ett bibehållande av den i Sverige kan utgöra en konkurrensnackdel för svenska bolag. Regeringen har i proposition 1994/95:184 anfört att femprocentsregeln inte bör tas bort utan att samtidigt ersättas med regler som närmare preciserar vilken verksamhet ett försäkringsbolag får bedriva. Frågan om femprocentsregeln strider mot EG-direktiv på försäkringsområdet är föremål för rättsprövning i Regeringsrätten som begärt yttrande från EG-domstolen i frågan.

De av kommittén föreslagna gränserna för aktieinnehav, som kommer från artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet, innebär i korthet att ett kvalificerat innehav¹¹³ i ett enskilt företag inte får uppgå till mer än motsvarande 15 procent av bankens kapitalbas. De sammanlagda kvalificerade innehaven får inte uppgå till mer än 60 procent av kapitalbasen. Reglerna om stora exponeringar kan i vissa fall medföra hårdare begränsningar (se avsnitt 9.4.6). De angivna begränsningarna föreslås inte gälla för innehav i företag som är kreditinstitut eller finansiella institut eller företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet eller försäkringsföretag (se närmare avsnitt 11.2.5). Femprocentsregeln passar dåligt med den av kommittén föreslagna regleringen. Generellt tillämpad omöjliggör femprocentsregeln dotterbolag och intressebolag med stor ägarandel. Enligt gällande rätt uppstår inte detta problem eftersom innehaven är uppdelade i organisationsaktier och placeringsaktier. De förra är inte underkastade femprocentsbegränsningen, vilket är ett nödvändigt undantag för att en bank skall kunna organisera sin verksamhet i dotter- och intressebolag. En följd av kommitténs förslag är att uppdelningen

¹¹² aa s 157.

¹¹³ Med kvalificerat innehav förstås ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, där innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller som möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget, se vidare avsnitt 9.4.5

mellan organisationsaktier och placeringsaktier försvinner. Att behålla femprocentsregeln oinskränkt skulle därmed innebära att banker inte skulle tillåtas att i bolagsform bedriva delar av sin verksamhet. Inte heller går det att strikt upprätthålla femprocentsgränsen i bolag som banken väljer att under ett skede till stor del finansiera med ägarkapital.¹¹⁴ Endast i vissa extrema situationer skulle femprocentsregeln inte utgöra en begränsning av möjligheten till innehav i enlighet med de regler som kommittén föreslår, dvs. innehav motsvarande 15 procent av bankens kapitalbas. Det skulle i så fall röra sig om fall där banken är mycket liten i förhållande till målbolaget. I dessa fall skulle det å andra sidan med stor sannolikhet inte röra sig om ett kvalificerat innehav, vilket i sin tur betyder att gränsen motsvarande 15 procent av kapitalbasen inte gäller. Det skulle i stället vara gränsen för stora exponeringar – 25 procent av kapitalbasen – som satte gränsen för storleken på det enskilda engagemanget om inte femprocentsregeln gör det.

Som framgår ovan passar femprocentsregeln inte in i den av kommittén i övrigt föreslagna systematiken för aktieinnehav. I vissa avseenden är det till och med omöjligt att ha den kvar i sin nuvarande utformning om kommitténs förslag skall gå att genomföra på ett meningsfullt sätt. Eftersom de skyddsintressen som kommitténs arbete bygger på inte motiverar att femprocentsregeln bibehålls i lagstiftningen föreslår kommittén därför att den avskaffas.

9.5.5 Komplicerade strukturer

En närliggande fråga är om det med hänsyn till externa intressenter, inklusive staten, är motiverat med ett förbud mot komplicerade och därigenom svåröverskådliga strukturer. Eller annorlunda uttryckt; skall vissa sätt att organisera rörelsen, vilka kan vara optimala ur bankens synvinkel, förbjudas av det skälet att olika intressenter inte klarar att genomlysas dem? Det finns en del som talar för att en banks risktagande kan döljas bakom komplexa företagsstrukturer, t.ex. den omtalade härvan i Bank for Credit and Commerce International (BCCI). Stabiliteten i bankernas verksamhet kan sägas vara så betydelsefull för det finansiella systemet att relativt långtgående inskränkningar kan motiveras med statens intresse av att begränsa risktagandet i bankerna.

Principiellt kan frågan gälla både organisationen inom en bank (den juridiska personen) och organisationen av rörelsen i olika bolag (olika

¹¹⁴ Enligt gällande rätt kan Finansinspektionen ge tillstånd till sådan finansiering i vissa fall.

juridiska personer). Erfarenhetsmässigt är det den senare frågan som är av praktisk betydelse.

Den ovan nämnda BCCI-kraschen ledde, tillsammans med vissa andra händelser på finansmarknaderna, till ett EG-direktiv (det s.k. BCCI-direktivet) med syfte att i vissa närmare angivna avseenden stärka tillsynsmyndigheternas befogenheter när det gäller att hindra oegentligheter i företag som står under tillsyn.¹¹⁵ Ett sätt att underlätta tillsynsmyndigheternas arbete är att förhindra svåröverskådliga strukturer. Enligt direktivet (artikel 2 punkten 2) skall sådana förhindras genom att auktorisation inte beviljas i de fall som det finns "nära förbindelser" mellan en bank och andra fysiska och juridiska personer om förbindelserna hindrar myndigheterna från att utöva en effektiv tillsyn. Auktorisation skall också vägras om lagar, förordningar eller administrativa bestämmelser i ett tredje land hindrar myndigheterna att utöva en effektiv tillsyn. Auktorisation som har beviljats ett finansiellt företag skall enligt direktivet också kunna återkallas om en effektiv tillsyn hindras.

Med anledning av BCCI-direktivet finns sedan den 1 juli 1996 bestämmelser i svensk rätt som skall hindra banker från att ingå i en svåröverskådlig företagsgrupp. Om en bank kommer att ha "nära förbindelser" med någon annan (juridisk eller fysisk person) får oktroj beviljas och bolagsordningen stadfästas för ett bankaktiebolag endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken (2 kap. 3 § 5 st. BAL). Dessa förutsättningar gäller även vid tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i banken (7 kap. 11 § BRL). Om nära förbindelser som föreligger mellan en bank och någon annan hindrar en effektiv tillsyn av banken, får Finansinspektionen förelägga innehavare av aktier eller andelar som medför att förbindelserna är nära att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att så inte längre är fallet. Finansinspektionen får även besluta att ägaren inte får företräda aktierna eller andelarna vid stämma.

Under vilka omständigheter som ett bankföretag och ett annat företag eller en fysisk person skall anses ha "nära förbindelser" preciseras i 1 kap. 3 § bankrörelselagen.

¹¹⁵ Europaparlamentets och Europeiska unionens råds direktiv den 29 juni 1995 (95/26/EG) om ändring av direktiv 77/780/EEG och 89/646/EEG om kreditinstitut, direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG om andra direkta försäkringar än livförsäkringar, direktiv 79/267/EEG och 92/96/EEG om direkta livförsäkringar, direktiv 93/22/EEG om tjänster inom värdepappersområdet och 85/611/EEG om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

Kommittén ser inte skäl att föreslå ytterligare speciella bestämmelser för detta område.

9.5.6 Information om risker

Till följd av att bankernas rörelser på senare tid blivit mer komplexa så har kraven på system för att hantera de därmed förknippade riskerna ökat. Det är tveksamt om bankernas information om vilka riskhanteringsystem de använder och vilken risknivå de valt är tillräcklig för att omgivningen skall kunna göra en korrekt bedömning av en bank. Det kan alltså finnas betydande skillnader mellan bankens kunskap om sin riskexponering och omgivningens medvetenhet om densamma. Ett sådant förhållande minskar förutsättningarna för en marknadsmässig prissättning av olika bankers finansiering. Ett ytterligare problem härvidlag är att den information som bankerna offentliggör sällan är jämförbar mellan olika banker.

Det kan alltså ifrågasättas om gällande redovisningsregler ger tillräckligt god genomlysbarhet när det gäller bankers aktuella riskexponering och förmåga att på sikt mäta och kontrollera allt mer komplexa risker. För att öka genomlysbarheten är det emellertid inte bara redovisningsregler som kan användas utan även andra mekanismer kan bli aktuella. Det är tveksamt om enskilda banker frivilligt kommer att göra den här typen av information tillgänglig med mindre det skapas någon form av standard eller rutin. Utvecklingen gör dock att det skapas förutsättningar för någon typ av gemensam lösning. Metoderna för riskhantering hos de stora finansiella instituten, både internationellt och till viss del även i Sverige, blir alltmer lika (se kapitel 4). En sådan utveckling, med allt mer sofistikerade riskberäkningsmodeller som används av allt fler institut, kan komma att möjliggöra redovisning av jämförbara kvantitativa mått på institutens riskexponering. Det bör inom en inte alltför avlägsen framtid vara möjligt att hänvisa till någon form av "bästa praxis" för riskmätning och riskhantering som kan tjäna som standard för bankernas informationsgivning. Därmed skulle genomlysbarheten av både enskilda banker och hela branschen öka.

Initiativet till en sådan lösning kan komma från lagstiftaren även om det i så fall knappast kan bli i form av något annat än en allmänt hållen regel med bemyndigande för tillsynsmyndigheten att utforma närmare föreskrifter. Det är tveksamt om tillsynsmyndigheten utan stöd av lagstiftaren bör ta initiativ till sådana här åtgärder. Det är slutligen fullt möjligt att bankerna själva eller deras branschorganisationer tar initiativet. För det fall bankerna bedömer att en sådan här utveckling gynnar dem, t.ex. genom bättre finansieringsvillkor, är det till och med troligt att

de försöker införa någon form av standard på området. Det bör dock nämnas att det finns drivkrafter för enskilda banker att offentliggöra mer information om sin riskhantering i den mån det positivt kan påverka deras möjlighet att finansera sig. Kommittén finner inte anledning att föreslå några ändringar i nuläget.

9.5.7 Slutsatser

Den sammanfattande slutsatsen av diskussionerna om genomlysbarhet är att detta mål för regleringen har stor betydelse för ett väl fungerande banksystem men att det inte leder till några mer omfattande förslag till regleringar från kommittén. Det beror dels på att genomlysbarhet så att säga blir följderna av en del regelkomplex som redan finns eller föreslås, dels att det redan finns regler som i vissa avseenden begränsar hur banker får organisera sin rörelse.

Det grundläggande kravet på att en banks rörelse skall vara möjlig att överblicka bör dock komma till uttryck i en allmän rörelseregulering.

9.6 Allmänhetens förtroende

Som nämnts tidigare är det av avgörande betydelse för banksystemets funktion att det allmänna förtroendet för det upprätthålls. Det gäller såväl förhållanden rörande bankernas soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som i andra avseenden. Behovet av lagreglering på de förstnämnda områdena har behandlats i de föregående avsnitten. I det här avsnittet skall närmare behandlas frågor rörande det allmänna förtroendet för bankerna.

Det är viktigt att bankernas kunder har förtroende för banksystemet för att detta skall fungera effektivt. En enskild bank har, som tidigare konstaterats, motiv att bygga upp ett förtroende hos sina kunder och för den delen hos potentiella kunder. Ett korrekt, kunnigt och effektivt uppträdande är ett verksamt konkurrensmedel. Det innebär t.ex. att en bank som står inför en lönsam affär som den bedömer kan skada dess förtroende måste väga vinsten av denna affär mot risken att förtroendet rubbas. Däremot går det inte alltid att räkna med att en enskild bank skall ta hänsyn till att dess beteende kan påverka förtroendet för bankmarknaden i stort, dvs. att misstron sprider sig. Eftersom det kan vara svårt för allmänheten att ha överblick över alla banker, finns det risk för att misstro mot en bank som uppför sig illa sprider sig till andra banker. Detta skulle i värsta fall kunna ge upphov till en förtroendekris som försämra de betalningssystemets funktionssätt. Det är det beskrivna förhållandet,

att bankmarknadens samlade förtroendekapital är större än vad varje enskild bank i det enskilda fallet har anledning att ta hänsyn till, som gör bankmarknaden speciell. Eftersom en enskild bank i sig kan utgöra en viktig del av den finansiella infrastrukturen, som i vissa avseenden utgör en kollektiv nytthet, kan det finnas skillnader mellan den samhällsekonomiska bedömningen av värdet att vårda bankens förtroendekapital och den företagsekonomiska bedömningen.

En enskild banks motiv att vårda sitt förtroendekapital beror på värdet av bankens förtroendekapital, dvs hur mycket banken har att förlora på att mista kundernas förtroende. Skillnaden mellan det samhällsekonomiska intresset och en banks företagsekonomiska intresse är också beroende av risken i rörelsen. Ju mindre sannolikhet för att en bank kommer på obestånd desto större anledning har den att vårda sitt förtroendekapital. De av kommittén föreslagna reglerna som syftar till att trygga bankernas soliditet är således ägnade att minska skillnaden mellan samhällets intresse av att förtroendet för bankmarknaden inte rubbas och en enskild banks intresse av att upprätthålla förtroendet för banken.

Som berörts tidigare kan förtroendet för en bank vika till följd av i stort sett vilka missförhållanden som helst. För att rimliga rättssäkerhetskrav skall tillgodoses behöver därför en eventuell regel, som ålägger banker att på något sätt se till förtroendet utöver vad som är företagsekonomiskt motiverat, preciseras till omfång och nivå. Att genom en lagregel generellt ålägga bankerna att se till att förtroendet upprätthålls – vare sig det gäller den enskilda banken eller bankmarknaden – torde föra för långt. På det område som träffas av de allmänt hållna bestämmelserna om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet finns inte behov av ytterligare en allmänt hållen regel om förtroende eller liknande. Vad som kan vara berättigat är att ålägga bankerna att hålla en viss minimistandard på sin verksamhet i syfte att hålla förtroendet för bankmarknaden uppe. Det är dock nödvändigt att relativt ingående precisera i vilka avseenden som det ställs krav på verksamheten. Den närmare utformningen av en bestämmelse behandlas i avsnitt 11.2.

10 Lagstiftningens syfte

Kommitténs förslag: Syftet med bankrörelselagen är att förtroendet för bankmarknaden skall upprätthållas. Detta bör komma till direkt uttryck i lagtexten.

I de föregående kapitlen har motiven för en särreglering av bankerna gått igenom. En utgångspunkt därvidlag är att det är nödvändigt med ett fungerande betalningssystem. Det allvarligaste hotet mot ett fungerande betalningssystem är att stabiliteten i banksystemet rubbas. Risker för att stabiliteten i banksystemet rubbas hänger i hög grad samman med svårigheten att värdera en bank och att överblicka dess verksamhet samt de ekonomiska kopplingar mellan banker som uppstår i betalningssystemet. Svårigheten att genomlysna en bank ger upphov till risk för att problem i en bank sprider sig till andra banker. Till detta kommer att det finns samhällsekonomiska skäl för en viss grad av kundskydd.

Kommittén har, efter att i kapitel 6 definierat vilka institut som bör omfattas av en bankrörelsereglering, i det förra kapitlet gått igenom utgångspunkterna för en reglering. Där diskuteras bl.a. hur systemriskerna till följd av ekonomiska förhållanden till viss del kan minskas av insättningsgarantin och Riksbankens funktion som "lender of last resort". Svårigheten att bedöma en banks tillstånd gäller emellertid även staten, som därmed kan ha svårt att skilja banker som bör få likviditetsstöd från dem som på grund av en i grunden dålig ställning bör avvecklas. Slutsatsen är att det går att minska men inte att eliminera systemriskerna. Enda sättet att skapa ett stabilt betalningssystem är därför att se till att de enskilda bankerna är *solida*, det vill säga motståndskraftiga mot olika former av störningar. Trots att det i grunden är frågan om att skydda betalningssystemets funktion, måste regleringsåtgärderna med nödvändighet inriktas mot de enskilda bankerna.

Solida banker är viktigt dels för att minska riskerna för ekonomiska dominoeffekter, dels för att minska risken för att förtroendet för en eller flera banker viker på grund av att en annan bank råkat i ekonomiska svårigheter. Solida banker är emellertid inte tillräckligt för att tillvarata hela det samhällsekonomiska intresset i banksystemet. En ytterligare aspekt är risken för att förtroendet för banksystemet viker av andra orsaker än rent ekonomiska. Också i detta avseende riskerar en banks handlande att få betydande effekter utöver vad den självmant har anledning att beakta. Även för att fullgöra uppgiften av vad som i tidigare

avsnitt kallats ett säkert alternativ är det viktigt att banksystemet upprätthåller ett gott förtroende. Medborgarnas förtroende är av betydelse för en väl fungerande kombination av placeringsalternativ och betalningsförmedling. Det kan tänkas situationer där misstro mot banksystemet gör att det fungerar mindre väl eftersom allmänheten drar sig för att utnyttja banktjänster. Ur denna aspekt är det oundvikligen så att vad som kan kallas vissa konsumentskyddssynpunkter gör sig gällande. Kommittén har behandlat (9.6) och återkommer till behovet av regler i syfte att upprätthålla förtroendet för bankerna och banksystemet i andra avseenden än de rent ekonomiska (11.1.3).

Det övergripande målet för lagstiftaren kan således sägas vara att upprätthålla förtroendet för bankmarknaden. Det finns flera medel för att nå detta mål. Det främsta medlet (vars grundläggande drag diskuteras i föregående kapitel) är lagstiftade rörelseregler, dvs. bestämmelser om hur bankrörelse skall bedrivas. Här innefattas såväl regler i bankörelselagen, t.ex. om begränsningar av vilken rörelse en bank får bedriva och vilka tillgångar den får inneha, som bestämmelser i andra lagar som reglerar en banks rörelse, t.ex. kapitaltäckningslagen. Närmare överväganden om utformningen av denna lagstiftning kommer i följande kapitel. Ett annat medel är tillsyn över bankerna. Det är inte möjligt att hålla kontroll över att lagstiftningen följs och därmed upprätthålla förtroendet för systemet om det inte finns tillsyn. Väl avvägda sanktionsmöjligheter är härvid ett viktigt redskap.

Tillsynsfrågan har också samband med Riksbankens funktion som "lender of last resort" och dess lagstadgade ansvar för betalningsväsendet. Som diskuteras tidigare kan inte funktionen som "lender of last resort" (18§ 2 st Riksbankslagen) fullgöras till rimliga kostnader utan tillsyn över bankerna. Därmed inte sagt att denna tillsyn nödvändigtvis behöver ligga hos Riksbanken. Det kan vara tillräckligt med ett informationsutbyte mellan Riksbanken och tillsynsmyndigheten. Riksbankens roll när det gäller betalningsväsendet följer av 9 kap. 12 § regeringsformen. Där stadgas att Riksbanken skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det är inte helt klart vad detta innebär i praktiken.¹¹⁶ Så mycket står dock klart att det inte ingår i Riksbankens uppgifter att utöva tillsyn över enskilda institut. Uppgiften ligger mer åt att övervaka och bistå hela betalningssystemet. I uppgiften ingår funktioner som är av vital betydelse för förtroendet för bankmarknaden, t.ex. att vara administrativt centrum för den dagliga clearing och avvecklingen av betalningar mellan finansiella institutioner. En utveckling som innebär att systemriskerna får större vikt leder till att Riksbanken, för att kunna fullgöra sina uppgifter på detta område, måste ha mer detaljerad information

¹¹⁶ Se t.ex. Riksbankens Finansmarknadsrapport nr. 1, sid. 5 ff.

om enskilda banker. Kommittén återkommer till frågorna om ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och

Som framgått är det en relativt komplex uppsättning verktyg som används för att uppnå målet att förtroendet för banksystemet upprätthålls. Ett av de viktigaste verktygen är bankrörelselagen, som innehåller många av de ovan behandlade bestämmelserna. Kommittén anser att målet med lagen skall komma till uttryck i en målsättningsparagraf inledningsvis i lagen.

11 Rörelseregler för banker

11.1 Inledande bestämmelser

11.1.1 Soliditet och genomlysbarhet

Kommitténs förslag: Bankrörelse skall bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.

Bankrörelse skall vidare bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att bankens ställning kan överblickas.

Soliditet

Banker som är motståndskraftiga mot störningar av olika slag, dvs. solida banker, är ett huvudmål för regleringen av banker. Soliditetsmålet har vittgående konsekvenser för hur lagstiftningen skall utformas och kan sägas ge upphov till ett flertal uttryckliga regler i syfte att säkerställa soliditeten hos enskilda banker. Målet medför regleringar både av risken för förluster (riskbegränsning) och av motståndskraften mot eventuella förluster (buffertkapital).

Soliditetsmålet kan utvecklas till olika delmål som samtidigt kan sägas vara grundläggande medel för regleringen, nämligen visst buffertkapital, riskbegränsning samt genomlysbarhet. De förstnämnda delmålen, och därmed den lagstiftning som följer av dem, kan i sin helhet inordnas under soliditetsmålet eftersom de har som yttersta syfte att säkerställa att bankerna är motståndskraftiga mot olika former av störningar. Regler om visst minsta buffertkapital har till syfte både att öka motståndskraften om en bank råkar ut för motgångar och att minska risken för att en bank försätter sig i en sådan situation att banken drabbas av stora förluster (genom att ägarnas kapitalinsats skall vara avvägd mot risken). Riskbegränsande regler har också till syfte att minska risken för att banken kommer i en sådan situation men även att begränsa förlusterna vid en störning (exempelvis genom krav på riskanalys respektive regler om begränsningar av enskilda engagemangs storlek). Delmålet att bankerna skall vara genomlysbara går i viss mån utöver soliditetsmålet. Kravet på genomlysbarhet syftar inte endast till att öka motståndskraften mot störningar (för att kunna vidta riskbegränsande åtgärder är det nödvändigt att kunna överblicka rörelsens ställning) utan också att minska risken för

störningar (ökad extern kunskap om bankens ställning minskar risken för plötsliga uttagsanstörningar). Om ambitionsnivån för regleringen i bankrörelselagen skall anges bör alltså både soliditets- och genomlysbarhetsmålet nämnas.

De angivna delmålen kan, förutom att vara till ledning vid lagstiftningens utformning, även sägas innebära ett krav på hur enskilda banker skall bedriva sin rörelse. Visserligen anger en rad mer detaljerade bestämmelser närmare krav på bankernas verksamhet, men det finns ändå skäl att i någon form av rambestämmelser ange de grundläggande kraven på dem som bedriver bankrörelse.

Soliditetskravet är av överordnad betydelse och sammanfaller i vissa delar med kravet på genomlysbarhet. Det senare kravet har inte heller lika vittgående konsekvenser som det förra. Kommittén finner det därför lämpligt att soliditetskravet kommer till uttryck i en inledande bestämmelse i rörelse reglerna. Bestämmelsen bör utformas som en anvisning om att soliditeten skall sättas i förgrunden vid bedrivande av bankrörelse. Med soliditet avser kommittén förmåga att, trots störningar, fullgöra sina förpliktelser. Rörelsen skall bedrivas på ett sådant sätt att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.

Formellt riktas regeln endast mot det sätt som en bank bedriver sin rörelse; med ett visst givet buffertkapital får banken inte bedriva sin rörelse på vissa sätt som är för riskfyllda i förhållande till det givna buffertkapitalets storlek. Buffertkapital och risk är emellertid i viss bemärkelse utbytbara. I stället för att avstå från ett visst sätt att driva rörelsen kan en bank välja att öka buffertkapitalet.

Anvisningen riktar sig till bankerna men ger genom sin utformning möjlighet för Finansinspektionen att inskrida om en bank bedriver sin rörelse på ett sådant sätt att soliditeten äventyras. Inskridandet får då ske mot det sätt på vilket rörelsen bedrivs. Det bör dock poängteras att i normala fall torde mer specialiserade regler läggas till grund för ett ingripande. Det blir inte möjligt att med stöd av den föreslagna regeln inskrida och direkt kräva att en bank höjer sitt buffertkapital. Indirekt kan det dock bli fallet. Om inspektionen finner att en viss verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att bankens soliditet äventyras kan, som nämnts ovan, banken vidta åtgärder för att öka buffertkapitalet i stället för att upphöra med verksamheten eller förändra dess inriktning.

Som alltid när en bestämmelse ger möjlighet för en tillsynsmyndighet att ingripa uppstår vissa gränsdragningsproblem. Förutom de vanliga avvägningsfrågorna rörande vissa åtgärders förenlighet med soliditetskravet kan i detta sammanhang särskilt uppmärksammas de bedömningar som hänger samman med verkningarna på lång sikt av vissa mer övergripande beslut. För att ta ett konkret exempel: Skall inspektionen kunna förhindra en planerad förändring av rörelsens inriktning med hän-

visning till att den inte kan förväntas bli lönsam i längden? I avsnitt 9.4.2 diskuteras frågor av denna karaktär.

Genomlysbarhet

Även bestämmelsen om genomlysbarhet utformas som en anvisning till bankerna om hur rörelsen skall bedrivas och organiseras.

För att kontrollera banklagstiftningens efterlevnad behöver Finansinspektionen insyn i bankerna och möjlighet att överblicka deras rörelse. Även Riksbanken har, bl.a för att kunna fullgöra sin uppgift som "lender of last resort", behov av att kunna överblicka bankernas ställning. Efter som det kan vara svårt att få erforderlig överblick över en banks rörelse är det motiverat med regler som syftar till att underlätta detta.

Det är viktigt att bankerna är genomlysbara även för övriga externa intressenter. Det bidrar bland annat till att priset för finansiering relateras till risken i rörelsen, vilket påverkar bankernas beteende. Dålig genomlysbarhet kan hota systemstabiliteten genom att banker med likviditetsproblem kan få svårt att låna av aktörer som anser sig inte kunna genomlysa bankens rörelse.

Även ledningen och ägarna måste ha en korrekt bild av rörelsen. Det är bl.a. en förutsättning för att regler och andra styrmedel skall vara effektiva. Om bankens ledning inte vet vilka risker banken är exponerad för har den svårare att vidta lämpliga åtgärder. Kan inte ägarna värdera bankens ställning har de svårare att besluta om eventuella kapitaltillskott i en för banken trängd situation eller ingripa genom utbyte av styrelse och/eller ledning.

Det finns alltså goda skäl för att ställa krav på att bankerna skall vara genomlysbara. Kravet bör komma till uttryck i en inledande bestämmelse i rörelse reglerna. Bestämmelsen bör träffa såväl det sätt som rörelsen bedrivs på som hur den organiseras. När det gäller rörelsens bedrivande innefattar kravet på genomlysbarhet att bankens tillgångar skall vara överblickbara och möjliga att värdera med någon säkerhet. Det bör betonas att kravet på genomlysbarhet inte kan mätas efter någon absolut måttstock utan beror på bankens omständigheter i övrigt. När det gäller organisationen av rörelsen innebär kravet att varken den juridiska eller den faktiska strukturen får vara sådan att det är svårt att överblicka ansvars- och ägarförhållanden.

Bestämmelsen om genomlysbarhet är en anvisning riktad till bankerna men ger genom sin utformning möjlighet för Finansinspektionen att ingripa för det fall en banks rörelse är svår att överblicka. Det är inte bara förhållandena i banken som juridisk person som är aktuella utan även bankens åtaganden och kopplingar till andra, såväl inom den egna koncernen som fristående personer. Det finns mer specialiserade regler

om genomlysbarhet, t.ex. de svenska reglerna som infördes till följd av det s.k. BCCI-direktivet (se avsnitt 9.5.5).

11.1.2 Riskhantering

Kommitténs förslag: En bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

God riskhantering innebär krav på att en bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. De nämnda kraven är långtgående eftersom de kan ha vittgående konsekvenser för bankens hela rörelse och organisation. Det är också naturligt eftersom all bankrörelse i viss bemärkelse går ut på att hantera risker. Till god riskhantering hör också att prissätta risk.

En detaljreglering av alla de aspekter som ryms inom begreppet riskhantering skulle bli mycket omfattande. Det kan till och med ifrågasättas om det överhuvudtaget är möjligt med en sådan reglering. Speciellt tvivelaktigt är detta i ljuset av en tänkbar utveckling mot alltmer olika banker. Det är fullt tänkbart att det i framtiden kommer att rymmas företag med mycket skild inriktning på rörelsen under bankbegreppet. Att under sådana förhållanden ställa upp enhetliga riskhanteringsregler ter sig i det närmaste ogörligt och i vart fall inte önskvärt. Strikta och enhetliga regler på det här området riskerar att bromsa utvecklingen av ändamålsenliga riskhanteringssystem avpassade för varje enskild banks rörelse.

Av angivna skäl har kommittén funnit det mest ändamålsenligt att lägga fast vissa ramkrav i en övergripande bestämmelse om riskhantering. Även om bestämmelsen kan synas oprecis så lägger den dock fast de oeftergivliga krav som måste ställas på bankernas riskhanteringssystem oavsett hur de närmare utformas. Bestämmelsens karaktär av rambestämmelse kommer att innebära både större möjligheter för och ställa större krav på tillsynsmyndigheten, som skall avgöra om en viss banks riskhanteringssystem uppfyller bestämmelsens krav. En sådan förändring ligger emellertid i linje med den allmänna utvecklingen från kvantitets- till kvalitetsinriktad lagstiftning och tillsyn.

Tillsynsmyndighetens möjlighet att på olika sätt närmare utveckla vilka krav som bestämmelsen innebär bör inte drivas så långt att en utveckling från bankernas sida av nya och ändamålsenliga riskhanteringssystem, i meningen informations-, besluts- och kontrollsystem, hindras.

Det bör alltid finnas en möjlighet för en enskild bank att utveckla speciella system avpassade till *den* bankens rörelse.

11.1.3 God bankstandard

Kommitténs förslag: Bankrörelse skall även i övrigt bedrivas i enlighet med god bankstandard. Genom bestämmelsen ställs ett generellt kvalitetskrav på banker.

Inledning

I kapitel 9 behandlas betydelsen av att förtroendet för bankmarknaden upprätthålls. Syftet med en bestämmelse som ålägger bankerna att hålla god standard i sin verksamhet är som där nämns att upprätthålla förtroendet för bankmarknaden. Som utvecklas där har enskilda banker starka drivkrafter för att själva se till att förtroendet för dem och för marknaden som helhet upprätthålls. Det finns emellertid situationer där det inte är säkert att dessa drivkrafter är tillräckliga. En standardregel är av vikt för att upprätthålla det allmänna förtroendet för bankerna. Ett standardkrav syftar till att upprätthålla och skapa förtroende genom att varje bank håller en viss standard i sin rörelse. Nedan följer en kort redogörelse för gällande rätt. Därefter följer överväganden rörande utformningen av en standardregel.

Gällande ordning

I gällande rätt finns ingen bestämmelse som ålägger bankerna att bedriva sin verksamhet enligt en viss standard. Däremot finns i tillsynskapitlet intaget en bestämmelse (7 kap. 3 § BRL) som ålägger Finansinspektionen att "vid sin tillsyn av bankerna se till att en sund utveckling av verksamheten främjas." Det är alltså enligt ordalydelsen fråga om en anvisning till Finansinspektionen rörande tillsynsarbetet.

Sundhetsbegreppet infördes på ett sent stadium i lagstiftningsarbetet inför 1955-års banklag. Redan tidigare fanns en bestämmelse som ålade tillsynsmyndigheten att övervaka att bankerna ställde "sig till efterrättelse denna lag och andra författningar, såvitt de hava särskilt avseende å banker". Vidare skulle detta gälla även för bolagsordningar och vissa bankinterna föreskrifter. Som ett komplement till denna bestämmelse ålades tillsynsmyndigheten år 1933, "att jämväl i övrigt med uppmärksamhet följa bankbolagens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden som kunna inverka på bolags säkerhet". Huvudsyftet med kompletteringen var att ange som en av huvuduppgifterna för

tillsynsmyndigheten att ur säkerhetssynpunkt granska bankernas verksamhet oavsett om den följde lagar och bestämmelser eller inte. Det betonades att solvensövervakningen borde vara tillsynsmyndighetens främsta uppgift på det här området. Det borde dock undvikas att tillsynen begränsades till förhållanden som hade omedelbar betydelse för solvens och likviditet. Även förhållanden som indirekt kunde påverka bankernas säkerhet, såsom t.ex. bankernas mottagande av värdehandlingar, ansågs böra falla inom tillsynsmyndighetens ansvar att bevaka. Regelns syfte ansågs bäst komma till uttryck, "om tillsynsmyndigheten ålägges att följa bankbolagens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden, som kan inverka på bolags säkerhet eller eljest är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten."¹¹⁷

I en speciell sanktionsbestämmelse, som också infördes 1933, sades att även om avvikelse från lag eller bolagsordning inte skett så fick tillsynsmyndigheten meddela de erinringar som den fann påkallade. Denna bestämmelse infördes som ett komplement till den nyss nämnda bestämmelsen som ålade tillsynsmyndigheten att granska bankerna även ur en annan synvinkel än huruvida verksamheten följde lag och bolagsordning. I en äldre regel, införd 1921, sades att om verksamheten till följd av allvarliga missförhållanden beträffande bolagets ledning riskerade att bli till skada för det allmänna så kunde myndigheten förelägga banken att vidta erforderliga åtgärder. Rättade den sig inte efter ett sådant föreläggande kunde, i sista hand, oktrojen återkallas. Som exempel på situationer då regeln kunde komma till användning angavs att närstående gynnades på ett sådant sätt att risk för soliditeten förelåg eller att banken genom alltför generös kreditgivning medverkade till spridning av osund spekulation i aktier och fastigheter.

År 1992 ändrades sundhetsregeln till sin nuvarande lydelse: "Finansinspektionen skall vid sin tillsyn över bankerna se till att en sund utveckling av verksamheten främjas." Övriga ovan nämnda bestämmelser avskaffades samtidigt.

Det kan alltså konstateras att sundhetsbegreppet infördes för att utsträcka tillsynsmyndighetens skyldighet att följa bankernas verksamhet något utöver det som var omedelbart relevant för deras säkerhet i meningen solvens och likviditet. De sanktionsbestämmelser som infördes, vilka inte var direkt kopplade till sundhetsbegreppet, var också avsedda att tillämpas endast när en banks ekonomiska förmåga var i fara. Tillämpningsområdet för sundhetsregeln har väsentligt förändrats över tiden. Från att ursprungligen ha varit en uppmaning till tillsynsmyndigheten att övervaka bankernas ekonomiska stabilitet förändrades det succesivt till ett allmänt kvalitetskrav på i stort sett alla aspekter av en

¹¹⁷ Prop. 1955:3 s. 227.

banks rörelse. Det behövde inte röra sig om frågor som föll inom den specifika regleringen av banker, som exempel kan nämnas att Bankinspektionens allmänna råd till banker att inte delta i skatteplaneringstransaktioner härleddes från sundhetskravet. En särskilt framträdande plats vid tolkningen av sundhetsregeln fick konsumentskyddet. Ibland framfördes tolkningen att sundhetsregeln innebar ett krav på hur bankernas verksamhet skall bedrivas. En sådan tolkning innebär att sundhetsregeln i praktiken utgör en rörelseregel. Tolkningen har visst stöd i förarbeten till ändringar i sanktionsreglerna i bankrörelselagen.¹¹⁸ Å andra sidan har Regeringsrätten i ett fall avvisat tanken att lägga sundhetsregeln ensam till grund för sanktioner.¹¹⁹

Överväganden

Det är framförallt privatpersoner och små och medelstora företag i egenkap av insättare och nyttjare av andra banktjänster som kommer i fokus när förtroendet för bankerna i den här meningen diskuteras. En bestämmelse bör främst ta sikte på situationer av mer handfast karaktär och sådana frågor som uppkommer i det dagliga bankarbetet eftersom det är inom detta område som allmänhetens förtroende främst påverkas. Vidare bör bestämmelsen i första hand riktas mot förhållanden som helt klart är olämpliga och förtroendeskadliga. Med dessa förutsättningar kommer oundvikligen en bestämmelse av det här slaget i hög grad att gälla förhållandet mellan en bank och dess kunder.

Ett av de områden som bestämmelsen är avsedd att träffa är bankers eventuella missbruk av sin typiskt sett starkare ställning gentemot enskilda kunder. På grund av det speciella förhållande som ofta uppstår mellan en bank och dess kunder kan banken få ett övertag som banken skulle kunna utnyttja otillbörligt. Som belysts tidigare innebär det svårigheter och kostnader att byta bank, ibland är det inte ens möjligt för en kredittagare att byta bank. Jämfört med andra marknader är denna tröghet speciellt stor på bankmarknaden. Trögheten medför att det finns ett visst utrymme för missbruk från bankens sida utan att kunden lämnar banken. En bank kan exempelvis använda oskäligt hårda villkor vid borgensförbindelser eller opåkallat infordra kompletterande säkerheter under löpande kreditavtal. Även gentemot kunder som beslutat sig för att lämna banken kan en bank uppträda felaktigt, till exempel genom att fördröja överförandet av kundens värdepappersdepå till kundens nya

¹¹⁸ Prop. 1992/93:89 s. 202 f.

¹¹⁹ Målet gällde försäkringsområdet och ett fall där Försäkringsinspektionen hade hänvisat till ”det i försäkringsrörelselagen inskrivna sundhetskravet” (RÅ 1990 ref. 106).

fondkommissionär. Många av de beteenden som är aktuella här går att komma åt civilrättsligt. Detta hindrar inte att de faller under förevarande bestämmelse, tvärtom är det ett tecken på att bankens beteende är felaktigt.

Kunderna har ett informationsunderläge i förhållande till banken både när det gäller innehållet i enskilda produkter och när det gäller att välja mellan olika produkter. Villkoren för enskilda produkter kan vara utformade på ett sådant sätt att det är svårt för en kund att förstå vad de innebär. Vidare kan det i vissa lägen finnas intresse från bankens sida att inte presentera fullständig information om en produkt och de villkor som gäller för den eller att inte informera om villkorsändringar. Även vid val mellan olika produkter som en bank tillhandahåller är en kund beroende av korrekt information, till att börja med om vilka produkter som finns tillgängliga. Informationsproblemen gäller både vid marknadsföring av produkter och i förhållande till sådana som redan är kunder.

I många av de lagar (marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare, prisinformationslagen och konsumentkreditlagen) som reglerar förhållandet mellan avnämare och kund finns bestämmelser om informationsgivning. Det gäller såväl direkta bestämmelser om skyldighet att lämna viss information och att inte lämna felaktig information som bestämmelser som indirekt påverkar informationsgivningen. Ett exempel på det senare är att bestämmelser som förbjuder komplicerade avtalsvillkor minskar behovet av information. Det allmänna regelverket och de sanktioner det erbjuder får anses utgöra det primära skyddet även på bankområdet. Trots att regleringen av bankers skyldighet att informera om sina produkter inte är enhetlig så utgör den dock grunden för att avgöra vad som utgör god bankstandard på detta område. I vissa fall kan utvecklingen bli sådan att av god bankstandard följer ett krav att gå längre än vad den allmänna lagstiftningen kräver.

Det informationsunderläge som kunderna oundvikligen har, oavsett hur omfattande bankernas informationsplikt är, medför att det är viktigt att bankerna på ett ändamålsenligt sätt besvarar frågor och klagomål från kunderna. Har en bank ändamålsenliga rutiner för besvarande av frågor och klagomål finns det stor chans att banken därigenom får värdefulla synpunkter för framtida informationsgivning. När det gäller frågor, t.ex. rörande de närmare villkoren för vissa produkter, samverkar bankens intresse av att tillmötesgå kunderna med kundens möjlighet att byta från en bank som han inte får klara besked från. När det däremot gäller rena klagomål finns inte samma intresse från banken att tillmötesgå en missnöjd kund. Kunden befinner sig dessutom typiskt sett i en mer utsatt position genom att han normalt inte blir tillfredsställd genom att byta bank. Den transaktion eller det förhållande han är missnöjd med ställs

inte till rätta genom ett byte. Till detta kommer den speciella relation som normalt föreligger mellan en lånekund och banken. Det är inte tillfyllest om missnöjda kunder hänvisas till domstol eller Allmänna reklamationsnämnden om det förhållande som givit upphov till missnöjet relativt lätt kan förklaras eller rättas till av banken. Ytterst återstår självfallet endast tvistlösning i domstol om parterna inte kan enas. Det får anses att god bankstandard förutsätter att en bank skall ha ändamålsenliga rutiner för att hantera klagomålsärenden.

Bestämmelsen är avsedd att träffa överträdelser även av andra normer än de som hittills gått igenom. Det kan gälla normer givna i form av lagar eller andra författningar, icke bindande regler givna av offentliga myndigheter, regler från privata organ såsom branschorganisationer eller liknande, eller etablerade moraliska eller etiska normer.

Överträdelser av regler som givits av det offentliga i form av lagar och andra författningar träffas alltså av bestämmelsen. Visserligen kan invändas att för det fall det har ansetts motiverat med sanktioner för överträdelser av dessa regler så har det tagits om hand i den lagstiftningen. Det är dock kommitténs mening att sanktioner enligt annan lagstiftning inte alltid är tillräckligt för att tillgodose behovet på banksidan eftersom bankregleringen har det vidare syftet att upprätthålla förtroendet för banksystemet. Som exempel kan nämnas att det inte alltid är tillräckligt att ett beteende är straffbart enligt strafflagstiftningen, det kan därutöver finnas behov av att ingripa mot banken enligt bankrörelselagen. Detsamma kan sägas för osanktionerade regler från det allmänna; i vissa fall får det anses ankomma på bankerna att följa dessa råd för att följa kravet på god bankstandard.

Ojämförligt vanligast och viktigast bland de osanktionerade reglerna är de allmänna råden som utfärdas av myndigheter, vilka inte är bindande för vare sig enskilda eller myndigheter. De allmänna råden utgör generella rekommendationer om tillämpningen av en författning och anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta om allmänna råd på sitt område. Till kategorin allmänna råd hör anvisningar om hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som allmänna råd räknas numera också sådana anvisningar som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till utveckling i en viss riktning av praxis men som inte formellt binder den som råden är riktade till.

Uppenbarligen måste allmänna råd behandlas med stor försiktighet i bedömningen av vad som skall anses utgöra god bankstandard. Det går inte att säga att allmänna råd utfärdade av Finansinspektionen automatisk speglar eller skapar god bankstandard. En sådan tillämpning skulle

likställa allmänna råd med bindande författningar utfärdade av inspektionen. Mot bakgrund av standardregelns karaktär av generalklausul bör Finansinspektionen vara restriktiv med att utfärda allmänna råd i anslutning till den. Utvecklingen av god bankstandard bör ske på andra vägar med bredare underlag. Däremot är det så att Finansinspektionens beslut i sanktionsärenden kommer att bidra till utvecklingen av god bankstandard. Här är det viktigt att notera möjligheten för enskilda banker att överklaga beslut som innehåller tolkningar av god bankstandard som de inte är nöjda med.

Detta innebär att när en bank skall avgöra vad som är tillåtet på ett visst område så skall den se till de mer specialiserade lagbestämmelserna på området och de förtydligande förordningar och allmänna råd som kan vara utfärdade i anslutning till bestämmelsen. Det är detta material som skall vara vägledande för tolkningen av den aktuella bestämmelsen. För det fall den av banken tilltänkta lösningen är i enlighet med den eller de mer specialiserade lagbestämmelser som finns på området bör det inte anses att de allmänna råden automatiskt utgör god bankstandard och den tilltänkta lösningen därför inte är möjlig på grund av de allmänna rådets lydelse.

Som exempel på sanktionerade lagbestämmelser där överträdelser kan föranleda ingripanden även med stöd av här behandlad bestämmelse kan nämnas straffrättsliga regler på mer centrala områden. Begår en banks personal frekvent brott i sin verksamhet för banken skall detta nästan undantagslöst bli föremål för sanktioner enligt nu behandlade bestämmelse. Undantag skulle kunna gälla för straffbestämmelser som berör områden som ligger mycket långt från bankverksamheten, t.ex. trafiklagstiftningen.

Även överträdelser av vissa mycket etablerade normer av mer moralisk eller etisk karaktär bör kunna träffas av bestämmelsen. Som exempel kan nämnas en banks diskriminering av kunder på grund av etniskt ursprung eller rastillhörighet eller religiös uppfattning. På detta område finns det så klart uttalade och allmänt accepterade normer, även bortsett från det straffrättsliga regelverket, att det knappast kan råda någon tvekan om att beteendet inte kan vara tillåtet enligt förevarande bestämmelse. Detta innebär att ett ingripande kan ske utan att ett brott konstaterats. Bestämmelsen bör emellertid inte träffa vad som kan kallas moraliska och etiska frågor av mer allmän och övergripande karaktär, exempel på sådana frågor är förhållningssättet till diktaturstater eller kunders utnyttjande av arbetskraft i länder med bristande skyddslagstiftning, t.ex. för barnarbetare. Frågor på denna moraliska nivå lämpar sig knappast att reglera lagstiftningens väg, i varje fall inte inom ramen för banklagstiftningen. Det förekommer att nationella eller internationella bojkottaktioner regleras i generell lagstiftning men normalt hanteras all-

männa etiska frågor genom opinionsbildning i det politiska systemet och genom massmedia.

Räckvidden hos uttrycket god bankstandard skall, som framgår ovan, inte begränsas till områden där det faktiskt har etablerats ett accepterat handlingsmönster inom bankerna. Frågan om något utgör god bankstandard skall prövas med ledning även av andra normer på det sätt som beskrivs i det här avsnittet. Som utgångspunkt vid prövningen skall alltid tjäna de skyddsintressen som föreligger på bankmarknaden. Bedömningen av vad som utgör god bankstandard skall vidare så långt möjligt vara oberoende av vem som bedöms och ta sin utgångspunkt endast i normer som är allmänt accepterade och etablerade.

Som framgått av det föregående är avsikten med förevarande bestämmelse inte att hindra utveckling och förnyelse. En sådan tillämpning är helt främmande för syftet bakom bestämmelsen. Nya företagsformer, produkter, distributionskanaler och former för samarbete skall inte förhindras annat än i de fall de strider mot banklagstiftningens syfte eller mot sådana etablerade normer som har redogjorts för i det föregående. För det fall någon ny företeelse bedöms riskera soliditeten, riskhanteringen eller genomlysbarheten i en bank skall företeelsen angripas med bestämmelserna om detta och inte med förevarande bestämmelse. Det här är ett område där bestämmelsen skall tolkas med största försiktighet. Nya fenomen som i förstone väcker motstånd eller branschoro har ofta visat sig bli värdefulla bidrag till näringslivets utveckling.

Även om syftet med bestämmelsen är att upprätthålla förtroendet för bankmarknaden så bör inte tillämpningen i det enskilda fallet vara beroende av att förtroendet verkligen har riskerats. En sådan bedömning i enskilda fall är vanskelig och inbjuder till godtycke. Inte heller bör bestämmelsen innehålla någon hänvisning till en bedömning av om förtroendet riskerar att skadas i det enskilda fallet. Den minimistandard som bestämmelsen hänvisar till genom sin utformning skall bankerna rätta sig efter oavsett vilka implikationer för förtroendet för bankmarknaden som helhet beteendet kan ha i det enskilda fallet. Enligt kommitténs mening är detta den enda praktiskt framkomliga vägen och dessutom ligger det i linje med kommitténs förslag på andra områden; varje enskild bank åläggs genom kommitténs förslag att vara solid trots att det i en del fall knappast kan motiveras av omsorg till systemstabiliteten.

Inte varje överträdelse av bestämmelsen behöver föranleda ingripanden från Finansinspektionen. Normalt får det antas att banken själv ställer tillräta enstaka överträdelser av enskilda tjänstemän. En enskild persons misstag eller missbedömningar bör i normalfall inte föranleda ingripanden mot banken, såvida de inte beror på brister i bankens ledning eller organisation. Vidare har det betydelse om det finns risk för att ett beteende upprepas och om banken vidtagit åtgärder för att rätta till

felet. I många fall torde enstaka missgrepp inte vara tillräckliga utan det bör fordras upprepning för att det skall föranleda ingripanden.

Den föreslagna bestämmelsen skiljer sig från den nuvarande sundhetsbestämmelsen på flera sätt. För det första är den lagtekniska utformningen annorlunda; den föreslagna bestämmelsen riktar sig till bankerna med en anvisning för bankrörelsen medan sundhetsregeln riktar sig till Finansinspektionen med en anvisning för tillsynen. Den nya bestämmelsen tydliggör därigenom bestämmelsens funktion och möjligheten att ingripa med sanktioner mot dem som bryter mot den. Även innehållsmässigt finns skillnader; sundhetsregeln tog ursprungligen främst sikte på den ekonomiska sundheten hos bankerna men utvecklades efterhand till ett allmänt kvalitetskrav på bankerna. Den nu föreslagna bestämmelsen tar i första hand sikte på ovan angivna allmänna krav på standarden på bankrörelse medan det ekonomiska tillståndet hos bankerna i första hand regleras av de nyss behandlade inledande bestämmelserna i rörelsekapitlet om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet.

11.2 Begränsningar för rörelsen

11.2.1 Inledning

I avsnitt 9.5.2 analyserar kommittén vilka begränsningar i möjligheterna att bedriva olika typer av verksamheter som bör läggas på banker. Analysen resulterar i slutsatsen att det inte bör finnas några begränsningar i bankers möjlighet att bedriva finansiell verksamhet (förutsatt att de allmänna kraven i rörelsereglerna uppfylls). När det gäller icke-finansiell verksamhet stannar kommittén för att försiktigtvis föreslå att icke-finansiell verksamhet tillåts i begränsad omfattning. I avsnitt 11.2.3 skall de närmare överväganden som detta förslag ger upphov till beröras.

Utöver reglerna om vilken *verksamhet* som får bedrivas direkt inom banken behövs regler om vilken egendom en bank får inneha. I avsnitt 11.2.4 behandlas innehav av egendom i allmänhet och i det därpå följande avsnittet behandlas innehav av aktier och andelar.

11.2.2 Gällande ordning

Den tysta huvudregeln på området är att en bank inte får bedriva annan verksamhet än sådan som är uttryckligen tillåten. I 2 kap. 2 § BRL har intagits en lista på tillåtna verksamhetsgrenar. Den har följande lydelse:

En bank får, med iakttagande av vad som föreskrivs i detta kapitel,

1. låna upp medel, bland annat genom att ge ut obligationer eller andra jämförbara fordringsrätter,
2. lämna och förmedla kredit, bland annat i form av konsumentkredit och kredit mot panträtt i fast egendom eller fordringar,
3. medverka vid finansiering, bland annat genom att förvärva fordringar och upplåta lös egendom till nyttjande (leasing),
4. förmedla betalningar,
5. tillhandahålla betalningsmedel,
6. ikläda sig garantiförbindelser och göra liknande åtaganden,
7. medverka vid värdepappersemissioner,
8. lämna ekonomisk rådgivning,
9. förvara värdepapper,
10. bedriva rembursverksamhet,
11. vara förvaringsinstitut för värdepappersfonder,
12. medverka vid försäljning av försäkringstjänster,
13. tillhandahålla inkassotjänster,
14. tillhandahålla bankfackttjänster,
15. driva valutahandel,
16. driva värdepappersrörelse under de förutsättningar som föreskrivs i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, samt
17. lämna kreditupplysning under de förutsättningar som föreskrivs i kreditupplysningslagen (1973:1173).

En bank får vidare driva verksamhet som har naturligt samband med inlåning eller med verksamhet som anges första stycket 1-15.

Listan har utformats med andra banksamordningsdirektivets förteckning över obligatoriskt tillåtna tjänster som förebild. Förteckningen är till för att förhindra diskriminering av utländska institut. Listan ger upphov till vissa tolkningssvårigheter, som exempel kan nämnas att operationell leasing inte anses tillåten eftersom den innehåller inslag som knappast kan hänföras till finansiell verksamhet medan finansiell leasing anses kunna bedrivas av bank. Det finns emellertid inte anledning att närmare gå in på dessa tolkningsfrågor här.

Även när det gäller innehav av egendom är den tysta huvudregeln att en bank inte får förvärva annan egendom än sådan som är uttryckligen medgiven. I 2 kap. 4 § BRL stadgas följande:

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,
4. fast egendom, tomträtt och bostadsrätt för att bereda bostad åt någon som är anställd i banken, samt
5. lös egendom som skall upplåtas till nyttjande.

Som ett komplement till nämnda bestämmelse finns en bestämmelse om banks direktförvärv av annan banks rörelse (2 kap. 5 § BRL). Ett sådant förvärv får endast ske om "övertagandet inte kan anses vara till skada för det allmänna." Om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig andel av rörelsen krävs regeringens eller, efter bemyndigande, Finansinspektionens tillstånd. Observera att den här bestämmelsen inte gäller förvärv av aktier i en annan bank, som regleras separat och redovisas i det följande.

Även de här bestämmelserna kan ge upphov till tolkningssvårigheter i enskildheter, men här räcker det att konstatera att en banks möjlighet att förvärva annan egendom än aktier är starkt beskuren. När det gäller aktier finns flera specialbestämmelser.

En gäller möjligheten till s.k. organisationsförvärv (2 kap. 6 § BRL). Efter tillstånd av regeringen eller, efter bemyndigande, Finansinspektionen, får en bank förvärva aktie eller andel i annan svensk eller utländsk bank. Bestämmelsen gäller också för förvärv i andra svenska och utländska företag, vars ändamål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna. Även om det inte kommer till uttryck i lagtexten, åtminstone inte när det gäller förvärv av banker, anses att bestämmelsen endast skall tillämpas på förvärv som sker i organisatoriskt syfte. Vad som skall beaktas vid tillståndsprövningen framgår inte av förarbetena. Vid företagna tillståndsprövningar har krävts att banken kan visa ett rationellt skäl för att förlägga viss verksamhet i ett dotterföretag eller delägt företag. Verksamhet som inte kan bedrivas inom banken har som huvudprincip inte heller tillåtits utanför banken.

Bankaktiebolag får efter tillstånd förvärva aktier eller andelar i svenskt eller utländskt försäkringsföretag om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten (6 a §). Under samma förutsättningar får sparbank eller medlemsbank förvärva aktie i svenskt försäkringsaktiebolag. Tillståndskravet anses gälla även för förvärv i holdingbolag som äger aktier eller andelar endast i försäkringsföretag.

Utöver vad som sagts i förut nämnda bestämmelser får en bank, enligt en bestämmelse som infördes år 1991, förvärva aktier inom en ram som motsvarar 30 procent av kapitalbasen (2 kap. 15 a §). Ett enskilt innehav begränsas dock till 5 procent av ramen, dvs. 1,5 procent av kapitalbasen. Om banken ingår i en koncern gäller begränsningarna för varje företag i koncernen utom försäkringsföretag. Utan Finansinspektionens medgivande får inte ett innehav uppgå till mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Detta gäller även på koncernnivå. Speciella regler finns för koncerner där försäkringsföretag ingår. I förarbetena sägs att "för aktieförvärv i mindre företag, som väsentligen kan komma att ske i finansieringssyfte, kan begränsningen till fem procent av röstetalet för samtliga aktier i företaget emellertid vara för snäv. Möjlighet bör därför finnas att, efter tillstånd av bankinspektionen, överskrida den angivna gränsen. Ett sådant tillstånd kan avse en viss, från finansieringssynpunkt tillräcklig, period. Därvid bör beaktas att banken inte skall ådra sig ett bestående ansvar för verksamheten i bolaget".¹²⁰

I förarbetena sägs att storleken på placeringarna skall beräknas efter gällande marknadsvärde. Följaktligen kan både placeringarnas värde och kapitalbasen förändras över tiden. Om någon av de tidigare nämnda gränserna överskrids skall innehavet avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt (2 kap. 15 a § tredje stycket BRL).

I 6 kap. 4 § första stycket kapitaltäckningslagen sägs att vad som föreskrivs om en banks innehav och åtaganden i den ovan nämnda bestämmelsen om ett fritt utrymme att förvärva aktier inom en ram motsvarande 30 procent av bankens kapitalbas (2 kap. 15 a § BRL) skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupp (se 9.4.4) samlade innehav om en bank ingår i gruppen.

11.2.3 Icke-finansiell verksamhet

Kommitténs förslag: En banks rörelse (dvs. inom banken som juridisk person) får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

Frågan vilken annan verksamhet, förutom den som i bankrörelsedefinitionen identifierats som skyddsvärd, en bank skall tillåtas bedriva direkt behandlas i avsnitt 9.5.2. Kommittén finner där att en banks rörelse endast i begränsad omfattning skall få innefatta icke-finansiell verksamhet.

¹²⁰ Prop. 1990/91:154 s 60.

I det här avsnittet skall de närmare överväganden som denna gränsdragning kan föranleda utvecklas.

Det kan bli svårt för dem som skall tillämpa bestämmelsen att i det praktiska arbetet dra gränsen mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet. Som vid all gränsdragning kan exempel på några klara fall vara belysande. Det är klart att t.ex. industriell tillverkning, råvarutvinning och transporttjänster faller inom den icke-finansiella sektorn. Vidare är det klart att kreditgivning, finansieringsverksamhet av annat slag, handel med valutor och finansiella instrument av olika slag utgör finansiell verksamhet. Även i till synes klara fall kan emellertid avståndet till gränsen snabbt ändras genom att förutsättningarna ändras något. Ett innehav av tankbåtar i syfte att banken skall driva rederiverksamhet med dem bör hänföras till icke-finansiell verksamhet. Är avsikten i stället att hyra ut båtarna blir svaret mer tveksamt och slutligen förmodligen beroende av charterkontraktets innehåll.

Vid tillämpning av bestämmelsen blir det nödvändigt att slutligen gå tillbaka till syftet med en begränsande regel, nämligen att undanröja faran för att en banks rörelse blir alltför svår att överblicka. Det kan bli aktuellt att också väga in soliditetsaspekter och hänsyn till riskkontroll även om det inte primärt är dessa aspekter som motiverar regeln.

Till ledning för tillämpningen av rekvisitet "begränsad omfattning" kan ingen exakt gräns anges. Någon enstaka måttstock såsom omsättning, balansomslutning eller liknande skall inte vara avgörande. I stället skall en samlad bedömning göras. Som riktpunkt för bedömningen bör tjäna den icke-finansiella verksamhetens möjlighet att påverka rörelsen. Har en verksamhet stor omsättning men bedöms kunna påverka den övriga rörelsen relativt lite bör omsättningens tyngd i den samlade bedömningen kunna tonas ned. Det kan sägas att gränsdragningen styrs av de allmänna reglerna om, främst, genomlysbarhet, men också soliditet och riskkontroll.

Det är viktigt att notera att det är den samlade omfattningen av icke-finansiell verksamhet som är avgörande för om den skall anses ha nått upp till gränsen. Flera mindre icke-finansiella verksamheter av helt skilda slag kan alltså sammantaget innebära att gränsen överskrids. Det torde för övrigt vara så att en icke-finansiell verksamhet på grund av det allmänna diversifieringskravet (som får anses följa av de föreslagna 1 och 3 §§) knappast kommer att tillåtas ingå i rörelsen annat än i begränsad omfattning.

Slutligen skall påpekas att den nu behandlade bestämmelsen i bankrörelselagen inte medför att en bank med automatik får bedriva verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt andra lagar. Kommittén har funnit det bäst att denna princip renodlas. Lättast att motivera är detta på det icke-finansiella området. Det är självklart att en bank som avser

att starta någon typ av icke-finansiell verksamhet för vilken det krävs specialtillstånd måste erhålla sådant innan verksamheten kan starta. Mer tveksamt är det på det finansiella området. Det skulle kunna hävdas att en bank med automatik borde få bedriva t.ex. värdepappershandel. I den mån sådan verksamhet anses böra regleras i speciallag förefaller det dock mer ändamålsenligt att i samband med ett sådant lagstiftningsärende ta ställning till om banker generellt bör få tillstånd enligt lagen eller om ytterligare krav skall ställas på banker som skall erhålla tillstånd. Detta angreppssätt står i överensstämmelse med kommitténs genomgående funktionella anslag och torde vara det i praktiken enda möjliga.

11.2.4 Innehav av annan egendom än aktier och andelar

Kommitténs förslag: En bank får endast inneha sådan egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet. Förslaget i den här delen gäller inte aktier och andelar.

Kommittén föreslår att en bank får bedriva icke-finansiell verksamhet endast i begränsad omfattning. Därutöver begränsas inte en banks möjliga verksamhetsfält. Det finns inte anledning att överväga en begränsning av bankernas möjlighet att inneha egendom utformad på ett sådant sätt att det inskränker denna frihet. Uttryckt på ett annat sätt innebär detta att en bank skall få inneha den egendom som krävs för att bedriva tillåten verksamhet. En följd av ett sådant ställningstagande är att det blir tillåtet för banker att inneha de tillgångar som behövs för den finansiella verksamheten. Det blir också tillåtet att inneha tillgångar för den tillåtna icke-finansiella verksamheten. I grova drag kan en kategorisering av tillgångarna i finansiella och icke-finansiella vara till viss ledning, men en sådan uppdelning är inte alltid tillfyllest. Det är fullt möjligt att det i betydande omfattning behövs sådant som kan kallas icke-finansiella tillgångar i en rent finansiell verksamhet, exempel på det är stora datasystem och lokaler för att inrymma verksamheten. Behövs egendomen i den finansiella verksamheten finns ingen begränsning på hur stora de icke-finansiella tillgångarna får vara.

Det är inte meningen att friheten att inneha egendom skall kunna utnyttjas för att kringgå verksamhetsbegränsningarna som läggs på banker. Därför måste övervägas om det finns risk för att begränsningen att banker endast får bedriva icke-finansiell verksamhet i begränsad omfattning kan kringgå genom att det inte finns några begränsningar att inneha olika typer av egendom. Frågan är egentligen om det är möjligt att

inneha viss egendom utan att sägas bedriva verksamhet. I praktiken skulle frågeställningen uppkomma genom att en bank påstod att den endast innehar viss egendom utan att för den skall bedriva icke-finansiell verksamhet med den. Är det möjligt att framgångsrikt hävda att innehav av viss egendom inte automatiskt blir en verksamhet som banken bedriver? Det kan knappast vara fallet åtminstone inte om det gäller annat än helt obetydliga innehav. Oavsett vilken typ av egendom det rör sig om så är det svårt att tänka sig att ett betydande innehav inte skulle leda till bedömningen att någon typ av verksamhet bedrivs. Frågan är om det blir någon skillnad om det är fråga om flera små innehav. Det är måhända inte lika naturligt att karaktärisera ett litet innehav av någon viss egendom som en verksamhet. Möjligen kan det hävdas att en mängd små innehav av olika typer av egendom skulle kunna riskera att tillsammans utgöra ett så väsentligt inslag i rörelsen att det innebär ett kringgående av väsentlighetsrekvisitet. Kommittén har svårt att se att detta skulle utgöra ett problem i praktiken. Skulle företeelsen ändå uppkomma torde den gå att komma tillrätta med genom den föreslagna allmänna regeln om genomlysbarhet i 2 kap. 3 § BRL.

Inte heller ur perspektivet att förhindra kringgående av verksamhetsbestämmelsen finns således anledning att begränsa bankernas möjlighet att förvärva viss egendom.

Det går inte att av det anförda dra slutsatsen att det inte finns några begränsningar i möjligheten att inneha olika tillgångar. Sådana begränsningar finns både vad gäller finansiella och icke-finansiella tillgångar. När det gäller icke-finansiella tillgångar begränsas dessa, som nämnts, först och främst av att det endast är tillåtet med icke-finansiell verksamhet i begränsad omfattning. Därutöver begränsas en banks möjlighet att inneha både finansiella och icke-finansiella tillgångar av de allmänna reglerna om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet samt vissa speciella regler, t.ex. regler om stora exponeringar och kreditportföljens sammansättning.

11.2.5 Innehav av aktier och andelar

Kommitténs förslag: En bank får inte ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett enskilt företag som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas. En banks sammanlagda kvalificerade innehav får inte uppgå till mer än 60 procent av kapitalbasen. Ett innehav är kvalificerat om det representerar tio procent eller mer av kapitalet eller rösterna eller möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. De angivna gränserna gäller inte för innehav i företag som är kreditinstitut eller finansiella institut eller företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet eller försäkringsföretag. Gränserna får överskridas om det belopp varmed innehavet överskrider de angivna gränstalen täcks av bankens kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden. Om båda gränserna överskrids skall det belopp täckas av bankens kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits.

Kommittén konstaterar i avsnitt 9.5.4 att de befintliga regelverken om kapitaltäckning och stora exponeringar tillsammans med ett svenskt införlivande av reglerna i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet är tillräckligt för att tillgodose såväl soliditets- som genomlysningaspekterna, vad gäller aktier och andelar. Denna bedömning vilar på förutsättningen att de av kommittén föreslagna allmänna rörelsereglerna genomförs. Som närmare berörs i avsnitt 9.4.6 samverkar de nämnda regelkomplexen för att avgöra hur stora aktieinnehav banker får ha. Det främsta motivet bakom reglerna är att trygga bankernas soliditet, men även genomlysningen påverkas av reglerna. Kapitaltäckningsreglerna gäller inte bara aktier utan all slags egendom (se närmare 9.3.4). Inte heller reglerna om stora exponeringar är begränsade till aktier utan gäller för de flesta finansiella placeringar. Reglerna i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet gäller däremot endast aktier och i förekommande fall andelar (se 9.4.5).

De svenska kapitaltäckningsreglerna och reglerna om stora exponeringar härstammar från EG-rätten. Ett införlivande av artikel 12 i svensk rätt innebär alltså att den svenska lagstiftningen på det här området i hög grad anpassas till EG-rätten. Enligt kommitténs mening är det i princip en fördel.

Artikel 12 innehåller vissa begränsningar av tillåtna aktieinnehav, vilket innebär att medlemsländerna i nationell lagstiftning måste införa minst lika hårda restriktioner. Inget hindrar ett medlemsland från att in-

föra hårdare begränsningar så länge det inte diskriminerar utländska banker. Huvudregeln i artikel 12 begränsar ett kreditinstituts möjlighet att ha kvalificerade innehav i företag som varken är:

- a) kreditinstitut,
- b) finansiella institut,
- c) företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet såsom leasing, factoring, förvaltning av värdepappersfonder, datatjänster eller liknande (artikel 43.2 f andra stycket i direktiv 86/635/EEG),¹²¹ eller
- d) försäkringsföretag (definierade i direktiv 73/239/EEG).¹²²

Med kvalificerat innehav förstås ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, där innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller som möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget¹²³.

Begränsningarna i artikel 12 medför att en bank som huvudregel inte får ha ett kvalificerat innehav i ett enskilt företag som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas. Vidare får en bank inte ha sammanlagda kvalificerade innehav som uppgår till mer än 60 procent av bankens kapitalbas. Kommittén föreslår att dessa gränser skall införas i svensk rätt.

Innehav i företag som nämns under punkterna a) – d) behöver enligt direktivet inte underkastas 15 respektive 60 procentsgränserna. Anledningen till att de är undantagna kan antas vara att de oftast är företag som antingen är underkastade kapitaltäckningskrav eller har verksamhet som stödjer den finansiella verksamheten i banken, t.ex. utför datatjänster åt banken (se vidare 9.4.6). Även för det fall direktivtexten används direkt i svensk lagtext bör tolkningen av undantagspunkterna inte vålla några större problem. Innebörden av termerna kreditinstitut, finansiellt institut¹²⁴ och försäkringsbolag är relativt klar i svensk rätt och i den mån oklarhet råder bör stöd för tolkningen kunna sökas i gemenskapsrätten. Svårast torde det vara att tolka uttrycket "företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna

¹²¹ Rådets direktiv av den 8 december 1986 om årsbokslut och sammanställd redovisning för banker och andra finansiella institut.

¹²² Rådets första direktiv av den 27 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring.

¹²³ Artikel 1 första stycket 10 i andra banksamordningsdirektivet och 1 kap. 3 § 1 stycket. 2 BRL.

¹²⁴ Se t.ex. 1 kap. 1 § första stycket 5 och 6 i lagen om finansieringsverksamhet samt kommitténs förslag till ändring av 6.

till bankverksamhet" mot bakgrund av kommitténs förslag i övrigt. Eftersom kommittén föreslår att banker i ökad utsträckning skall få engagera sig i icke-finansiell verksamhet riskerar en hänvisning till "bankverksamhet" att brista i precision. Avsikten med direktiv bestämmelsen är dock klar. Undantagsbestämmelsen föranleds av en önskan att ge banker frihet att organisera den traditionella bankverksamheten i olika juridiska personer utan att träffas av begränsningarna i huvudregeln. Uppenbarligen finns det utrymme för flexibilitet även i tolkningen av vad som utgör traditionell bankverksamhet. Inte minst förändras detta över tiden. I praktiken torde skiljelinjen komma att dras mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet. All finansiell verksamhet torde kunna hänföras till "bankverksamhet" och därmed också undantas från de aktuella begränsningarna. Även verksamhet som direkt har som syfte att stödja sådan verksamhet, t.ex. genom databearbetning eller liknande, torde kunna undantas från begränsningarna. Däremot skall rent icke-finansiell verksamhet inte undantas från 15 och 60 procentgränserna. *Kommittén föreslår* att även de behandlade undantagen införs i svensk rätt.

I artikel 12 (8) sägs att medlemsstaterna kan föreskriva att de ovan nämnda gränserna får överskridas under förutsättning att hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen måste täckas av egen kapitalbas och att avdrag för motsvarande del av kapitalbasen skall ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden. Om båda de angivna gränstalen, 15 procent för enstaka innehav och 60 procent för de samlade innehaven, överskrids skall det belopp täckas av egen kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits. *Kommittén föreslår* att även denna bestämmelse införs i svensk rätt.

Den sistnämnda bestämmelsen kan förtydligas med följande exempel:

1. Bankens kapitalbas = 100 kr,
2. Banken har 11 aktieinnehav, vardera motsvarande 5 procent och tillsammans 55 procent av kapitalbasen,
3. Banken köper ytterligare en aktiepost, vilken motsvarar 25 procent av kapitalbasen (vilket betyder att 15 procentgränsen överskrids med 10 kr),
4. Banken har då sammanlagda innehav motsvarande 80 procent av kapitalbasen (vilket betyder att 60 procentgränsen överskrids med 20 kr),
5. Beloppet 20 kr skall täckas med egen kapitalbas eftersom det är det största beloppet av de två belopp varmed gränserna överskrids.

11.3 Innehav utöver angivna gränser

11.3.1 Inledning

Kommittén föreslår att det inte skall läggas några restriktioner på en banks möjlighet att bedriva olika typer av finansiell verksamhet, förutsatt förstås att verksamheten bedrivs i enlighet med rörelsereglerna. När det gäller icke-finansiell verksamhet föreslår kommittén att sådan endast skall få bedrivas i begränsad omfattning direkt inom en bank. Vidare föreslår kommittén gränser för innehav av aktier och andelar. Dessa gränser är anpassade efter EG-rättens maximigränser. EG-rätten innehåller också möjligheter att göra undantag från de nämnda gränserna. Artikel 12 (4) i andra banksamordningsdirektivet anger att aktier eller andelar som innehas tillfälligt under tiden för *finansiell rekonstruktion eller till skydd för verksamhet* inte skall räknas in. Vidare sägs i direktivet att aktier och andelar som innehas som ett *normalt led i emissionsverksamhet* eller *i eget namn men för annans räkning* inte heller skall räknas med. Slutligen sägs att aktier och andelar som inte utgör *finansiella anläggningstillgångar* enligt definitionen i artikel 35.2 i direktiv 86/635/EEG inte faller under huvudregeln. Egendom som inte är aktier eller andelar behandlas inte i direktivet.

11.3.2 Skyddande av fordran och finansiell rekonstruktion

Kommitténs förslag: Innehav av *annan egendom än aktier och andelar* för skyddande av fordran och finansiell rekonstruktion skall inte specialregleras. Panthanteringen antas kunna äga rum inom de ramar som normalt gäller för innehav av egendom samt de möjligheter som finns att skapa speciella bolag för ändamålet.

Aktier eller andelar som innehas tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som kvalificerade innehav och undantas därmed från de begränsningar som gäller för sådana innehav. Bolag som bildats speciellt för att hantera övertagna panter och liknande kan antingen hänföras till kategorin finansiella institut eller så kan aktieinnehaven i dem ses som ett led i skyddande av fordran eller vid medverkan i finansiell rekonstruktion.

Gällande ordning

I gällande rätt finns betydande begränsningar i bankers möjlighet att förvärva egendom men också bestämmelser om undantag från dessa begränsningar. Vissa av dessa bestämmelser har tillkommit för att möjliggöra för en bank att skydda sina fordringar. De bestämmelser som avses återfinns i 2 kap. 8 § bankrörelselagen. Där sägs att en bank för att skydda fordran får:

1. på offentlig auktion, en svensk eller utländsk börs eller en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och
2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom.

Bestämmelsen gäller förvärv av all slags egendom utom egen aktie, aktie i moderbolag och bevis om andel i eller tillskott till den egna medlemsbanken¹²⁵ och, under vissa förutsättningar, bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i den egna sparbanken. Vidare finns en bestämmelse om att en bank får, i utbyte mot egendom som köpts eller övertagits, förvärva aktier i ett bolag, som bildats för förvaltning av egendomen eller för fortsättande av en med denna driven verksamhet. Om banken har aktier i ett sådant bolag eller aktier som förvärvats med stöd huvudreglerna får banken förvärva ytterligare aktier i samma bolag om det föreligger uppenbar fara för att banken annars lider förlust. För det fall banken har förvärvat aktier enligt de ovan nämnda bestämmelserna får banken, om aktiebolaget överlåter sina tillgångar på ett annat aktiebolag, byta ut dessa aktier mot aktier i det andra bolaget. En bank som har egendom förvärvad enligt dessa bestämmelser skall årligen avge en särskild redovisning av egendomen till Finansinspektionen.

Egendom som en bank förvärvat enligt de nämnda bestämmelserna "skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske." Det skall dock ske senast när det kan göras utan förlust för banken.

Förvärv för skyddande av fordran skall anmälas till Finansinspektionen enligt närmare föreskrifter (2 kap. 22 § 3 stycket BRL).

¹²⁵ Gällande lagtext har fått en sådan lydelse att inte endast innehav av bevis utfärdade av den egna medlemsbanken omfattas av förbudet. Ett sådant förbud saknar saklig grund.

Artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet

Artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet innehåller bestämmelser som ger möjlighet att i nationell lagstiftning införa undantagsregler för situationer i vilka en bank har behov av att vidta extraordinära åtgärder för att skydda fordringar och liknande. Bestämmelsen anger att aktier eller andelar som innehas tillfälligt under tiden för finansiell rekonstruktion eller till skydd för verksamhet undantas från gränserna genom att de inte räknas som kvalificerade innehav. Direktivet innehåller inga bestämmelser om annan egendom än aktier och andelar. Frågan vilka regler som bör gälla i svensk rätt för innehav av aktier och andelar behandlas i nästa avsnitt. Innehav av annan egendom behandlas först.

Annan egendom än aktier och andelar

Utgångspunkten för en bedömning av om det behövs undantagsregler för situationer när en bank har behov av att skydda fordringar och liknande måste vara det grundläggande regelverket. Gällande rätt ger begränsade möjligheter för banker att förvärva egendom. Därför behövs en undantagsregel för skyddande av fordringar. Kommittén förslag ger vidare möjligheter för en bank att förvärva olika typer av egendom, som inte utgör aktier och andelar. Förslaget innebär att det blir fritt att inneha egendom som behövs för den finansiella verksamheten och/eller för att bedriva icke-finansiell verksamhet av begränsad omfattning. Den hantering av pantsatt egendom som äger rum under normala omständigheter bör, enligt kommitténs bedömning, rymmas under huvudregeln. Det torde här vara fråga om ett mer eller mindre kontinuerligt flöde av pantsatt egendom som övertas för att sedan ganska snart överlåtas igen. Om egendomen kategoriseras som tillhörande den finansiella verksamheten eller den icke-finansiella har ingen större betydelse för dessa situationer.

Frågan är hur de undantagssituationer då huvudregeln kan befaras inte räcka till skall behandlas. Skall en bank i ett sådant läge tillåtas förvärva egendom utöver de gränser som gäller för banker som inte råkat i svårigheter? När det gäller egendom som passar in i finansiell verksamhet finns det alltså inga begränsningar utöver dem som följer av rörelse-reglerna. Är det fråga om egendom som kommer att ingå i icke-finansiell verksamhet begränsas sådana förvärv av det föreslagna rekvisitet "begränsad omfattning". Kommittén vill understryka att det inte är en möjlig tolkning att hävda att all egendom som övertas till följd av kreditgivning behövs för att den finansiella verksamheten skall kunna bedrivas. Det är således inte möjligt att ta in en pantsatt fastighet och hävda att innehavet behövs för att bedriva den finansiella verksamheten utan förlust.

Övervägandena bakom rekvisitet "begränsad omfattning" kan visserligen inte anses ge stöd för att den föreslagna nivån ovillkorligen måste upprätthållas men det får samtidigt sägas att det är mest angeläget att den upprätthålls för banker som försatt sig i en sådan situation som innebär behov av att ta in omfattande panter. Kommittén föreslår därför inte för här aktuella fall något undantag från huvudregeln att icke-finansiell verksamhet får bedrivas direkt inom banken endast i begränsad omfattning.

En möjlighet för en bank som inte har utrymme för ytterligare egendom inom den ram som blir följd av rekvisitet "begränsad omfattning" kan vara att antingen sälja egendomen ifråga (eller annan egendom) eller föra över den till ett dotterbolag eller annat bolag. Denna senare fråga behandlas i följande avsnitt.

Aktier och andelar

När det gäller innehav av aktier och andelar bör skillnad göras på situationer då banken innehar *aktier i ett bolag bildat för att ta hand om panter som banken tagit in* och *innehav av andra aktier* (i bolag som ursprungligen varit fristående från banken) som banken tagit in som pant.

De sistnämnda innehaven faller direkt under direktivets regel för innehav av aktier under tiden för "finansiell rekonstruktion eller till skydd för verksamhet". Under alla förhållanden bör en bestämmelse som motsvarar direktivets bestämmelse i detta avseende införas i svensk rätt. En sådan bestämmelse undantar innehav som hänförs till den från att räknas som kvalificerade. Därmed gäller inte gränsen att innehaven får utgöra maximalt 15 respektive 60 procent av bankens kapitalbas. Begränsningen för enskilda innehav kommer i stället från reglerna om stora exponeringar, där gränsen är maximalt 25 procent av bankens kapitalbas. Kommittén föreslår en bestämmelse som undantar tillfälliga innehav av aktier och andelar vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran från vad som räknas som kvalificerade innehav.

Behandlingen av aktier i ett bolag bildat enkom för att ta hand om ianspråkta panter ger utrymme för olika bedömningar. Sådana aktier kan vara möjliga att hänföra till den nyss föreslagna regeln om finansiell rekonstruktion. Alternativet är att betrakta bolaget som ett finansiellt institut (se förslaget i 11.2.5). Ett finansiellt institut är ett företag som inte är ett kreditinstitut men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksam-

heter som upptas i bilagan till andra banksamordningsdirektivet.¹²⁶ Ett permanent rekonstruktionsbolag kan inte betraktas som ett finansiellt institut om inte dess huvudsakliga verksamhet är att inneha aktier eller andelar. Det går alltså inte att direkt lägga in för stor andel andra tillgångar t.ex. fastigheter. Däremot torde det inte föreligga något hinder att lägga sådana tillgångar i ett dotterbolag till det finansiella institutet.

En skillnad mellan alternativen är att innehav som hänförs till regeln om finansiell rekonstruktion aldrig räknas som kvalificerade och därmed gäller inte gränsen att innehavet får utgöra maximalt 15 procent av bankens kapitalbas. Om rekonstruktionsbolaget betraktas som ett finansiellt institut gäller de normala reglerna om kvalificerade innehav, vilket innebär att både direkta och indirekta (via det finansiella institutet) innehav räknas som kvalificerade. I sin tur innebär detta att aktieinnehav som en bank har via ett permanent rekonstruktionsbolag faller under 15 och 60 procents gränserna (1 kap. 3 § 2 BRL). Innehavet i rekonstruktionsbolaget är dock inte underkastat dessa begränsningar.

Huvudregeln beträffande innehav i finansiella institut är att dessa skall kapitaltäckas helt för att förhindra s.k. double gearing. Enligt en tolkningsnot från EU-kommissionen skall dock en genomsyn göras i de fall det finansiella institutet endast innehar aktier i bolag som inte är underkastade kapitaltäckningskrav.¹²⁷ Föreligger inte risk för s.k. double gearing behöver inte innehavet i det finansiella institutet kapitaltäckas. Är det fråga om ett permanent rekonstruktionsbolag med endast icke-finansiella tillgångar behöver innehavet i detta bolag alltså inte kapitaltäckas helt.

För det fall aktieinnehavet i bolaget hänförs till regeln om finansiell rekonstruktion följer av direktivet och kommitténs förslag att innehaven endast får vara tillfälliga ("temporarily" i den engelska versionen). Eftersom det är fråga om finansiella rekonstruktioner av olika slag måste avsikten med tidsgränsen vara att den tid som sådana typiskt tar och förmodligen lite längre skall rymmas inom rekvisitet. Givet att en viss tillgångsmassa läggs in i bolaget med avsikten att tillgångarna och bolaget skall avvecklas torde det inte föreligga några problem. En komplikation uppstår om en bank regelmässigt använder sig av ett permanent rekonstruktionsbolag för att hantera övertagna panter och liknande; panter som tas in i banken överläts omedelbart till bolaget för att där så snabbt som möjligt avvecklas. Frågan är om kravet på att innehavet endast skall vara tillfälligt skall tillämpas på aktierna i rekonstruktionsbolaget eller om någon form av genomsyn skall göras. En sådan genomsyn skulle in-

¹²⁶ Artikel 1.6) i andra banksamordningsdirektivet.

¹²⁷ Interpretation note, XV/1149/96-Rev.1-EN.

nebära att kravet på tillfällighet uppfylls genom att tillgångarna i bolaget avyttras efter hand som de anses "rekonstruerade".

Företag bildade i syfte att ta hand om pantar eller företag som banken köpt i syfte att rekonstruera kan inte anses vara sådana företag som faller under det i 11.2.5 behandlade undantaget (se 2 kap. 7 § i kommitténs förslag till lagtext) som lyder "företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet".

De redovisade övervägandena föranleder inte något kommitténs förslag. Kommittén endast konstaterar att bolag som har till syfte att ta hand om bankers panthantering kan hänföras till antingen bestämmelsen om finansiell rekonstruktion (2 kap. 8 § i kommitténs förslag) eller bestämmelsen om finansiella institut (2 kap. 7 § i förslaget) och att rättsverkningarna av de olika lösningarna är delvis olika. Det står en bank fritt att välja konstruktion så länge lösningen inte kommer i konflikt med övriga rörelseregler.

Förvärv av egna aktier m.m.

När det gäller förvärv av egna aktier gäller för bankaktiebolagens delregleringen i 7 kap. 2 § ABL. Av paragrafens första stycket framgår att huvudregeln är att ett aktiebolag inte får förvärva eller som pant ta emot egen aktie. Dotterföretag får inte heller förvärva eller som pant ta emot aktie i moderbolaget. Avtal i strid med förbudet är ogiltigt.

Av 7 kap. 2 § andra stycket ABL framgår att förvärv av aktier emellertid tillåts i tre undantagsfall, nämligen vid övertagande av affärsrörelse där aktierna ingår i rörelsen, inlösen av aktierna på grund av maktmissbruk och vid inrop på auktion av aktier som har utmätts för företagets fordran. En på något av dessa sätt förvärvad aktie skall avyttras så snart det kan ske utan förlust, dock senast tre år efter förvärvet. Av lagtexten framgår att ett alternativ till avyttring av lovligen förvärvad egen aktie är att denna dras in genom nedsättning av aktiekapitalet.

I 7 kap. 2 § tredje stycket ABL sägs att har ett aktiebolag blivit moderbolag och innehar dotterföretaget aktier i moderbolaget, skall dessa aktier avyttras på samma sätt som sägs i andra stycket.

Av 7 kap. 2 § fjärde stycket ABL framgår att en aktie som inte har avyttrats inom tre år från förvärvet är ogiltig. Bolaget skall sätta ned aktiekapitalet med aktiens nominella belopp. Ett förslag till beslut om nedsättning skall läggas fram på den första bolagsstämma som hålls sedan ogiltighet har inträtt. Nedsättningsbeloppet skall överföras till reservfonden.

Förbudet mot förvärv av egen aktie och mottagande av sådan aktie som pant utgör ett hinder för att kringgå reglerna om nedsättning av aktiekapital genom inlösen av aktier.

När bankaktiebolagslagen slopades och aktiebolagslagens regler blev tillämpliga på bankaktiebolag berördes i förarbetena den tidigare regleringen i bankaktiebolagslagen av förvärv av egna aktier. Enligt denna gällde samma förbud som enligt aktiebolagslagen. Bestämmelser motsvarande de tre undantagssituationerna i aktiebolagslagen saknades dock. Däremot föreskrevs i bankaktiebolagslagen att ett bankaktiebolag vid övertagande av ett aktiebolags rörelse i samband med fusion fick förvärva i rörelsen ingående aktier men att de förvärvade aktierna skulle avyttras senast när fusionen hade registrerats.

Bankaktiebolagslagen innehöll vidare en regel som saknade motsvarighet i aktiebolagslagen. Det föreskrevs nämligen att om aktier lämnades som säkerhet för kredit och om det bland dessa ingick en mindre del aktier i bankbolaget eller i dess moderföretag förelåg det inte något hinder mot att ta emot även dessa aktier som pant. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen tilläts utfärda närmare föreskrifter om vilka begränsningar som i detta fall skulle gälla.

I förarbetena till avskaffandet av bankaktiebolagslagen redogjordes för motiven till förbudet i denna lag om förvärv av egna aktier och förbudet mot att ta emot sådana aktier som pant.¹²⁸ Det hade bl.a. sagts att ett innehav av egna aktier utgjorde en uttunning av det egna kapitalet och därmed en försvagning av skyddet för insättarna. Vidare hade sagts att om bankaktiebolagen tilläts köpa egna aktier kunde det ha samma verkan som en återbetalning till aktieägarna i samband med nedsättning av aktiekapitalet. Grundsatsen att aktieägarna har lika rätt till förmåner i bolaget kunde också komma i fara, nämligen om köpeskillingen var högre än aktiernas verkliga värde. Genom köp av egna aktier skulle bolaget också kunna påverka kurssättningen på aktierna och därmed göra spekulationsaffärer möjliga.

Dessa argument kommenterades i de nämnda förarbetena på följande sätt.¹²⁹ "Bland de ... nämnda argumente[n] är det endast ett – försvagningen av insättarskyddet – som har sådan dignitet att det bör beaktas i detta sammanhang. Efter det att detta uttalande gjordes har emellertid lagen om insättningsgaranti införts. Det kan vidare antas att de undantagsfall som finns i aktiebolagslagen inte medför någon avsevärd ökning av bankaktiebolags förvärv av egna aktier. – Regeringens bedömning är

¹²⁸ Se prop. 1997/98:166 s. 105 f.

¹²⁹ Se a. prop. s. 106.

att de regler som enligt aktiebolagslagen gäller för avyttring av [egna] aktier och nedsättning av aktiekapitalet bör ge tillfredsställande skydd mot missbruk. Av intresse är också att det av 4 kap. 1 § lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag framgår att tillgångsposten egna aktier inte får tas upp till något värde samt att det av 4 kap. 5 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 1997:12) om beräkning av kapitalbas och kapitalkrav för marknadsrisk och kreditrisk, framgår att innehav av egna aktier som inte har skrivits ned till noll kronor skall dras av från eget kapital vid beräkning av det primära kapitalet. Mot bakgrund av nu redovisade omständigheter torde det således inte föreligga något hinder emot att låta aktiebolagslagens bestämmelser gälla även för bankaktiebolag."

Särregleringen om aktier som lämnats som säkerhet för kredit har behållits i 9 kap. 9 § BRL. I anslutning härtill klargjordes i förarbetena att denna bestämmelse har företräde framför reglerna i 2 kap. 8 § BRL om skyddande av fordran.¹³⁰

När det gäller bankaktiebolags innehav av egna aktier och aktier i moderbolag gör kommittén inte någon annan bedömning än vad som framgår av de redovisade förarbetsuttalandena.

För sparbankernas del gäller enligt 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen att en sparbank får förvärva bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken endast om vissa i lagen närmare angivna förutsättningar får återbetalning av fonden föreligger.

Beträffande medlemsbanker innehåller varken lagen om medlemsbanker eller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar¹³¹ någon bestämmelse motsvarande aktiebolagslagens eller sparbankslagens begränsningar av möjligheterna till förvärv av aktier respektive bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i den egna banken. Bestämmelser om s.k. förlagsinsatser återfinns i 5 kap. lagen om ekonomiska föreningar. Samma reglering gäller för medlemsbanker enligt 5 kap. lagen om medlemsbanker. När det gäller denna associationsform kan det i stadgarna föreskrivas att kapital får tillskjutas, utöver medlemmarnas insatser, genom särskilda förlagsinsatser och att sådana tillsatser får tillskjutas även av andra än medlemmar. Stadgarna får vidare innehålla föreskrifter om begränsningar i fråga om vem som har rätt att tillskjuta förlagsinsatser och genom överlåtelse förvärva de rättigheter som är förenade med förlagsinsatserna (förlagsandelar). Förvärv av förlagsandelar i strid mot

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Enligt 1 kap. 2 § andra stycket lagen om medlemsbanker gäller bestämmelser i andra författningar om ekonomiska föreningar även medlemsbanker, om inte annat följer av lagen om medlemsbanker eller i övrigt är särskilt föreskrivet.

sådana föreskrifter är ogiltiga. För varje förlagsinsats skall medlemsbanken utfärda ett förlagsandelsbevis. Beviset skall ställas till viss person, innehavaren eller till viss person eller order. I fråga om förlagsandelsbevis tillämpas, om inte annat följer av lagen om medlemsbanker, skuldebrevslagens (1936:81) regler. Den som innehar en förlagsandel har rätt att få förlagsinsatsen inlöst viss tid efter tillskottet.

Kommitténs förslag till regler om en banks innehav av aktier och andelar i samband med skyddande av fordran och finansiell rekonstruktion innebär att bankrörelselagen inte längre kommer att innehålla någon generell bestämmelse om bankers innehav av egendom för att skydda en fordran. Med hänsyn härtill kommer regler om begränsningar av bankers möjlighet att inneha egna aktier o.d. att sakna en naturlig plats i bankrörelselagen. Kommittén föreslår därför att man för bank-aktiebolagens del hädanefter går direkt till regleringen i 7 kap. 2 § ABL och när det gäller sparbankerna till 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen. Eftersom bestämmelser liknande den i 2 kap. 8 § BRL saknas i lagen om medlemsbanker får förbudet att inneha bevis om andel i eller tillskott till medlemsbank flyttas till denna lag.

11.3.3 Innehav i värdepappersrörelse

Kommitténs förslag: Innehav av aktier och andelar som ingår i en banks värdepappersrörelse skall inte räknas som kvalificerat och undantas därmed från de begränsningar som gäller för sådana innehav.

Gällande ordning

Tidigare fanns, enligt en bestämmelse i bankrörelselagen, möjlighet för en bank som medverkade vid emission av aktier på den allmänna marknaden att förvärva aktier som ingick i emissionen. Aktierna skulle avyttras inom ett år. Enligt samma lagrum fick en bank som hade tillstånd att driva fondkommissionsrörelse, för att underlätta rörelsen, förvärva aktier. Aktier som förvärvades för egen räkning ingick i bankens s.k. handelsslager. Storleken på handelslagret begränsades genom en bestämmelse i fondkommissionslagen. Nu gäller att en bank enligt en punkt i den s.k. verksamhetslistan (2 kap. 2 § 16 p BRL) får "driva värdepappersrörelse under de förutsättningar som föreskrivs i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse".

VPL gäller all värdepappersrörelse såsom den definieras i lagen, även sådan som bedrivs av banker. Oktrojen innefattar således inte automatiskt tillstånd att bedriva värdepappersrörelse. Tillstånd får ges för separata delar av värdepappersrörelsen, nämligen:

1. handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn,
2. förmedling av kontakter mellan köpare och säljare av finansiella instrument eller i annat fall medverkan vid transaktioner avseende sådana instrument,
3. handel med finansiella instrument för egen räkning,
4. förvaltning av någon annans finansiella instrument,
5. garantigivning eller annan medverkan vid emissioner av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument som är riktade till en öppen krets.

Aktuella i detta sammanhang är punkterna 3-5. För att få engagera sig i sådan verksamhet måste alltså en bank ha särskilt tillstånd till det enligt VPL.

Rörelse reglerna i VPL gäller även för den värdepappersrörelse som bedrivs inom en bank. Rörelse reglerna i bankrörelselagen omfattar bankens hela rörelse, således även värdepappersrörelsen. Båda lagarnas rörelse regler är alltså tillämpliga på värdepappersrörelsen. När det gäller stora exponeringar räknas gränserna för hela bankens verksamhet, dvs. exponeringar i värdepappersrörelsen räknas samman med exponeringar i övrig verksamhet. De allmänna gränserna för en banks innehav av aktier gäller däremot inte för aktier som innehas i värdepappersrörelsen.

Fram till början av 1990-talet gällde absoluta gränser för innehav i emissions- och fondkommissionsverksamheten. Genom VPL infördes i stället bestämmelser som relaterar den tillåtna storleken på innehaven till kapitalbasen. Till grund för systemet ligger principerna bakom systemet med limitbelopp för valutakursrisker för bankerna. Det är nettositionen i ett visst papper som är avgörande. Regeringen eller, efter bemyndigande, Finansinspektionen skall i föreskrifter ange risknivåer för innehav av finansiella instrument (4 kap. 4 § VPL).

EG-rätten

Huvudregeln i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet är att en banks kvalificerade innehav av aktier eller andelar i ett företag inte får vara större än motsvarande 15 procent av bankens kapitalbas. Artikel 12 (4) anger, förutom ovan behandlade undantag för finansiell rekonstruktion (11.3.2), att aktier eller andelar som innehas tillfälligt "som ett normalt led i emissionsverksamhet eller i ett instituts namn för annans räkning" inte behöver räknas som kvalificerade innehav enligt nationell rätt.

Vidare sägs att innehav av "aktier och andelar som inte utgör finansiella anläggningstillgångar enligt definitionen i artikel 35.2 i direktiv 86/635/EEG" inte skall medräknas. Det framgår inte helt klart var de inte skall medräknas. Artikel 35.2 i direktiv 86/635/EEG anger att begreppet finansiella anläggningstillgångar, då det gäller kreditinstitut, skall "anses omfatta ägarintressen, aktier och andelar i anknutna företag samt värdepapper avsedda att varaktigt ingå i företagets normala verksamhet."

När det gäller tolkningen av rekvisitet "normalt led i emissionsverksamhet" kan i en kommentar till EG-lagstiftningen¹³² utläsas att det endast avser innehav av aktier under pågående emission (in the course of underwriting). Vidare synes huvudregeln utgå från att banken egentligen inte tar någon risk med sin inblandning i emissionen, dvs. i huvudsak sköter det administrativa. Det tycks dock inte vara något absolut hinder för tillämpningen att en bank även tar egen risk vid emissionen, t.ex. genom att teckna aktierna och sedan vidare sälja dem. Kommentaren utgår dock från att om de aktier som banken har kvar, på grund av att den inte lyckas eller vill sälja dem, i övrigt uppfyller kraven för ett kvalificerat innehav (se 11.2.5) så skall innehavet också räknas som ett sådant. Det innebär att innehavet inte får vara större än 15 procent av bankens kapitalbas.

Rekvisitet "i ett instituts namn för annans räkning" synes inte vålla tolkningssvårigheter. Det tar sikte på sådana situationer då en bank av någon anledning har aktier registrerade i sitt namn men äganderätten tillkommer någon annan. Om banken inte har någon annan skyldighet mot den rätta ägaren av aktierna än att leverera dessa, utgör registreringen i bankens namn ingen risk för banken.

Den naturligaste tolkningen av bestämmelsen rörande aktier som inte utgör finansiella anläggningstillgångar är att sådana inte skall räknas som kvalificerade innehav. En sådan tolkning innebär att t.ex. innehav i en banks handelslager inte skall räknas som kvalificerade innehav. Följden av detta är att gränsen för kvalificerade innehav (15 procent av kapitalbasen) inte gäller. Gränsen blir då i stället gränsen för stora exponeringar (25 procent av kapitalbasen). Denna tolkning är naturlig mot bakgrund av EG-direktivens övergripande tanke att stora ägarintressen riskerar att leda till omotiverade stödåtgärder om målföretaget råkar i svårigheter. Denna risk skulle, med detta resonemang, inte vara lika stor om det endast rör sig om korta innehav i "trading"-syfte, vilket i sin tur medför att den högsta tillåtna gränsen kan vara större för dessa innehav.

¹³² van Empel mfl., *Banking and EC Law Commentary*, Amsterdam Financial Series, Kluwer, sid. 23 i kap. 5.

Överväganden

Kommittén föreslår att den s.k. särskilda verksamhetslistan skall tas bort (se 11.2.3). Kommitténs förslag innebär att det ur banklagstiftningens synvinkel blir fritt för banker att bedriva finansiell verksamhet (med de begränsningar som rörelse reglerna anger). Därav följer att det inte behövs någon specialregel i bankrörelselagen som ger banker tillåtelse att bedriva värdepappersrörelse. Däremot kommer det även fortsättningsvis att krävas tillstånd enligt VPL för att en bank skall få bedriva värdepappersrörelse; det följer av VPL.

Den fråga som är aktuell här är att bestämma om andra regler skall gälla rörande storleken på en banks aktieinnehav på grund av att en viss del därav hänför sig till vad som kan kallas värdepappersrörelse. Självfallet måste det perspektivet anläggas att det är en banks totala exponering gentemot ett visst företag som är avgörande. Kommittén har, i enlighet med EG-direktiven, som huvudregel föreslagit att en bank högst får ha ett kvalificerat innehav i ett enskilt företag som motsvarar 15 procent av bankens kapitalbas. Frågan är alltså om denna gräns skall kunna överskridas därför att en viss del av (eller hela) innehavet hänför sig till värdepappersrörelse? EG-direktiven medger att avsteg görs från huvudregeln (15 procent av kapitalbasen) när det gäller tillfälliga innehav som utgör ett " normalt led i emissionsverksamhet " eller " i ett instituts namn men för annans räkning " eller när det rör sig om " aktier och andelar som inte utgör finansiella anläggningstillgångar ". I dessa fall begränsar EG-rätten ett enskilt innehav till 25 procent av kapitalbasen, dvs. gränsen för stora exponeringar. Undantaget görs tekniskt på det viset att innehaven inte räknas som kvalificerade. Detta innebär att banken kan ha ett kvalificerat innehav i ett bolag uppgående till 15 procent av bankens kapitalbas och därutöver ett innehav i samma bolag hänförligt till något av de nämnda undantagen uppgående till 10 procent av kapitalbasen. Innehav utöver 25 procent av kapitalbasen i ett och samma företag tillåts dock inte på grund av gränsen för stora exponeringar.

Valet står mellan att begränsa en banks aktieinnehav till 15 procent av kapitalbasen oavsett vilket syfte innehavet har samt att tillåta ett större innehav om viss del av det hänförs till vad som med ett samlingsnamn kan kallas värdepappersrörelsen. Avgörande för valet är om det kan hävdas att risken med att tillåta större innehav är låg på grund av att innehavet hänför sig till värdepappersrörelsen. EG-direktivets system synes utgå från att 15 procentgränsen är så lågt tilltagen att det finns möjlighet att gå utöver den under vissa förutsättningar utan att den samlade risken blir oacceptabelt stor. De nu diskuterade undantagsreglerna innebär ju att 15 procentgränsen kan överskridas med 10 procentenheter om innehavet kan hänföras till undantagsreglerna. Hårdraget

innebär detta att antingen är 15 procentgränsen lågt tilltagen eller så är risken med de större innehaven i stort sett försumbar. Som antytts tidigare synes EG-direktivet utgå från att de olika typerna av innehav innebär olika typer av risk. De kvalificerade innehaven innebär risker för att en bank skall engagera sig alltför mycket i ett företag i svårigheter genom att ge det omotiverade lån för att rädda värdet på aktieinnehavet. Innehav i en banks verksamhet som handlare med värdepapper anses i stället innebära risker förknippade med handeln.

Som kommittén tidigare varit inne på (9.5.4) är det viktigt att i dessa sammanhang göra skillnad mellan aktier som är föremål för allmän omsättning och sådana som inte är det. 15 procentgränsen för kvalificerade innehav är, enligt kommitténs mening, fastställd så att den tar hänsyn till risken det innebär att hålla aktier som inte är föremål för allmän omsättning, med därpå följande sämre likviditet och genomlysbarhet. Det är bl.a. därför som gränsen för sådana innehav är lägre än för innehav av andra tillgångar, t.ex. kreditfordringar, där gränsen är 25 procent av kapitalbasen. Enligt kommitténs mening är det alltså möjligt att tillåta en högre gräns för aktieinnehav än 15 procent av kapitalbasen förutsatt att det rör sig om aktier som är föremål för allmän omsättning. Aktieinnehav hänförliga till värdepappersrörelsen är nästan undantagslöst aktier som är föremål för handel.

Även det resonemang som ligger bakom EG direktiven, nämligen att de kvalificerade innehaven och innehaven för handel i viss mån ger upphov till olika typer av risk, har enligt kommitténs mening viss bärkraft. Det finns i vart fall skäl att inte behandla dem som rent kumulativa.

Sammantaget finner kommittén att skälen för en lösning där bankerna tillåts överskrida 15 procentgränsen för aktieinnehav när det gäller innehav som är hänförliga till värdepappersrörelsen väger över.

Ställningstagandet ovan bygger på förutsättningen att de aktier som hänförs till värdepappersrörelsen verkligen utgör ett handelslager eller eljest omsätts relativt snabbt. Innehav som är långsiktiga får inte hänföras till värdepappersrörelsen. Vissa gränsdragningsproblem kan uppkomma, t.ex. om en bank stadigt har ett innehav motsvarande 2-3 procent av kapitalbasen i en viss aktie men innehavet hela tiden omsätts. Avgörande för bedömningen i ett sådant fall synes vara om innehavet kan motiveras med att det främjar värdepappersrörelsen.

Innehavens storlek skall bedömas med utgångspunkt i aktiernas marknadsvärde från tid till annan. En bank måste ha sådana styrssystem att den kan försäkra sig om att angivna gränser inte överskrids. Det gäller såväl innehav i värdepappersrörelsen som bankens samlade innehav. En bank bör vidare ha sådana kontrollsystem att kontroll av innehavens storlek kan göras fortlöpande.

En mer teknisk fråga är huruvida i lagtexten undantaget skall beskrivas med EG-direktivets terminologi eller med en hänvisning till VPLs definition av värdepappersrörelse. Kommittén anser att det finns ett värde i att anknyta till det redan etablerade begreppet värdepappersrörelse som dessutom är klart definerat i lagtext. Möjligen kan invändas att en sådan hänvisning riskerar att inte omfatta alla de situationer som direktivet omfattar. Kommittén bedömer att det inte finns behov av någon total överensstämmelse med direktivet och att det är en mer praktisk lösning att använda en hänvisning till VPL.

Sammanfattningsvis anser kommittén det motiverat att göra de undantag från 15 procentgränsen för kvalificerade innehav som EG direktivet tillåter i detta avseende. Undantaget utformas så att innehav av aktier eller andelar som är hänförliga till värdepappersrörelse inte skall räknas som kvalificerade innehav.

11.4 Tillstånd för större förvärv

Kommitténs förslag: En banks förvärv kräver Finansinspektionens tillstånd, om vederlaget motsvarar mer än 25 procent av bankens kapitalbas och mer än 100 miljoner kronor. Förvärv av alla slag omfattas av tillståndsplikten. Tillstånd till förvärv skall beviljas om det inte kan antas att förvärvet leder till att reglerna i bankrörelselagen överträds. Beslut i tillståndsärenden skall meddelas skyndsamt.

Gällande rätt

En banks möjlighet att förvärva egendom enligt gällande rätt är starkt beskuren. Den tysta huvudregeln är att det inte är tillåtet att förvärva annan egendom än sådan som det är uttryckligen tillåtet att förvärva. Skilda regler gäller beroende på vilken typ av egendom det gäller och under vilka förhållanden förvärvet sker.

När det gäller förvärv av egendom för bedrivandet av bankverksamheten, dvs. annan egendom än aktier och andelar samt annan banks rörelse, räknas den egendom som är tillåten att förvärva upp i 2 kap. 4 § BRL, där nämns bl.a. förvärv för att erhålla lokaler för verksamheten eller därmed sammanhängande behov. Det är även tillåtet att förvärva aktier eller andelar i bolag med syfte att förvalta fast egendom eller tomträtt avsedda för nämnda ändamål. Fast egendom, tomträtt och bostadsrätt är det tillåtet att förvärva även för att bereda anställd i banken bostad. Vidare är det tillåtet att förvärva inventarier till rörelsen eller till fastigheter som banken äger eller lokaler som banken i övrigt innehar.

Slutligen får en bank förvärva lös egendom som skall upplåtas till nyttjande, dvs. för leasing. Undantag från bestämmelsen är inte möjliga under normala omständigheter. Tillstånd för förvärv enligt bestämmelsen krävs inte.

Efter tillstånd av Finansinspektionen, eller av regeringen om ärendet är av principiell betydelse eller i övrigt av särskild vikt,¹³³ får en bank förvärva aktie i bankaktiebolag samt aktie eller andel i utländskt bankföretag och i svenskt eller utländskt företag, vars ändmål kan anses vara till nytta för bankväsendet eller det allmänna (2 kap. 6 § BRL). Förvärv enligt bestämmelsen brukar benämnas organisationsförvärv. Bestämmelsen infördes 1933 och propositionen ger ingen vägledning om vilka kriterier som är avgörande för om tillstånd skall lämnas eller inte. I praxis har krävts att banken kan redovisa ett rationellt skäl för att förlägga viss verksamhet i dotterföretag eller delägt företag. Av praxis framgår också att verksamhet som inte får bedrivas inom banken normalt inte heller får bedrivas genom bolag.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får lämna ett bankaktiebolag tillstånd att förvärva aktier eller andelar i ett svenskt eller utländskt försäkringsföretag och en sparbank eller en medlemsbank tillstånd att förvärva aktier i ett svenskt försäkringsaktiebolag, om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten (2 kap. 6 a § BRL). Bestämmelsen tillkom år 1991 i syfte att underlätta ökad integration mellan olika typer av finansiella företag. För att tillstånd skall kunna meddelas krävs att det är fråga om förvärv av organisationsaktier. Det anses innebära att det ligger organisatoriska motiv och en långsiktig affärsstrategi bakom förvärvet.¹³⁴ Förvärvets storlek sägs inte vara avgörande för tillståndsprövningen men det sägs vara naturligt att ju större andel som förvärvas desto starkare är presumtionen för att det rör sig om ett organisationsförvärv. Ju mindre andel som förvärvas desto mer, anges i förarbetena, krävs i fråga om redovisning av omständigheter som innebär att förvärvet kan anses betingat av organisatoriska skäl. Vidare anges att tillståndsprövningen normalt inte bör omfatta förvärvets lämplighet ur företagsekonomisk synpunkt.

Vid skyddande av fordran gäller speciella regler för förvärv av egendom, se avsnitt 11.3.2.

¹³³ 54 § bankrörelseförordningen.

¹³⁴ Prop. 1990/91:154 s. 94.

Överväganden

Av de av kommittén föreslagna inledande rörelse reglerna av allmän karaktär följer att en bank inte får vidta åtgärder som äventyrar soliditeten eller genomlysbarheten. Inte heller får en bank företa åtgärder som gör att kontrollen över dess risker blir bristfällig. Av särskilt intresse är åtgärder som medför stora och snabba förändringar av rörelsen. Långsamma förändringar, t.ex. till följd av beslut angående rörelsens inriktning är av mindre intresse. Sådana förändringar kan visserligen på lång sikt leda till att en bank går under men ger regelmässigt tid för berörda myndigheter att reagera. Nedläggningar och försäljningar kan visserligen tänkas förändra rörelsen snabbt och i hög grad men sådana åtgärder torde sällan försämra soliditeten, riskkontrollen eller genomlysbarheten.

Det är i och för sig klart att de inledningsvis nämnda reglerna medför att en bank inte får genomföra förvärv som äventyrar soliditeten, riskkontrollen eller genomlysbarheten. De föreslagna reglerna är emellertid inte så klara att de inte kan ge upphov till olika tolkningar. För vissa förvärv som, i en del fall kanske lång tid efter det förvärvet genomförts, bedöms som stridande mot de nämnda reglerna kan det vara svårt att i efterhand nedbringa de skadliga konsekvenserna av förvärvet till acceptabla nivåer. Det finns också en risk för att Finansinspektionen inte får reda på förvärv som den skulle bedöma som stridande mot rörelse reglerna. Det sagda aktualiserar behovet av en regel om anmälningsskyldighet och/eller tillstånd för vissa större förvärv.

En ordning enligt vilken det endast krävs anmälan har den fördelen att det tilltänkta förvärvet inte behöver uppskjutas eller villkoras av ett tillstånd. Genom anmälan får tillsynsmyndigheten reda på förvärvsplanerna och kan inskrida om förvärvet befins strida mot rörelse reglerna. Det blir emellertid inte lättare att fatta beslut i sakfrågan, huruvida förvärvet verkligen strider mot rörelse reglerna, av den anledningen att beslutet sker i ett ärende rörande ingripande istället för ett tillståndsärende. Även ett beslut om ingripande av något slag kan därför dra ut på tiden. Risken finns därmed att ett eventuellt ingripande, t.ex. i form av ett åläggande att sälja viss del av rörelsen, som sker lång tid efter förvärvet får betydande negativa konsekvenser. Det kan t.ex. bli mycket dyrbart att åter sära på två organisationer som börjat integreras.

Anmälningsskyldighet kan kombineras med en möjlighet för banken att begära bindande förhandsbesked, vilket undanröjer risken för att det uppstår ett läge där det råder osäkerhet om huruvida en affär skall godkännas eller inte. Fördelen med en sådan ordning är att Finansinspektionen avlastas ärenden där köparen anser det klart att tillstånd skall meddelas och även är beredd att stå risken för att någon form av ingripande sker i efterhand. Eftersom banker i vissa lägen kan ha starka drivkrafter

att ge sig in i affärer som med stor sannolikhet inte uppfyller lagens krav finns emellertid risken att bankens ledning medvetet underlåter att begära förhandsbesked i förhoppningen att kostnaderna för att få affären att gå tillbaka blir för stora för att inspektionen skall kunna kräva det. Det kan med fog hävdas att det är just i dessa lägen som det är viktigt med en prövning. En ordning med obligatoriskt tillstånd för betydande förvärv undanröjer risken i nämnda extremfall. Nackdelen är att tilltänkta förvärv inte kan slutföras innan tillståndsprövningen är avslutad. Kommittén är av den uppfattningen att nackdelarna med en obligatorisk tillståndsprövning inte är så stora att de överväger fördelarna om gränsen för tillståndsprövning sätts så att endast stora och viktiga förvärv prövas. Därigenom blir belastningen på Finansinspektionen inte heller så betydande.

Det finns inte anledning att införa några speciella moment i tillståndsprövningen; det räcker att det görs en bedömning av huruvida banken efter förvärvet genomförts kan antas komma att uppfylla reglerna som styr dess verksamhet. Reglerna som det blir aktuellt att pröva förvärvet mot finns i såväl bankrörelselagen, andra lagar som speciellt reglerar bankers verksamhet och författningar utfärdade med stöd av nämnda lagar som i bankens bolagsordning och interna instruktioner. Visserligen kan sägas att bolagsordning och instruktioner inte är av primär betydelse i det här sammanhanget men båda utgör viktiga inslag i kontrollen av en banks risker och genomlysbarhet. En ändamålsenlig utformning av dem utgör en förutsättning för att banken skall få bedriva sin verksamhet. Det är därför lämpligt att prövningen även innefattar förvärvets förenlighet med dessa båda dokument. Tillståndsprövningen skall naturligtvis i första hand inriktas på att se till att de grundläggande kraven på soliditet, riskkontroll och genomlysbarhet inte riskerar att trädas för när genom förvärvet.

Genom prövningens omfattning ges tillståndsmyndigheterna möjlighet att pröva alla ur banklagstiftningen relevanta aspekter. Finansinspektionen bör stå relativt fri i sin bedömning av tillståndsärenden. För att markera vilken nivå prövningen skall ha bör en regel införas som anger att tillstånd skall vägras om det är antagligt att förvärvet leder till att bestämmelserna överträds. Om det kommer fram nya omständigheter eller förhållandena ändras utgör ett tillstånd inte hinder för ett ingripande mot banken på grund av delvis samma omständigheter som var uppe vid tillståndsprövningen.

Gränsen för vilka förvärv som skall tillståndsprövas bör relateras till den förvärvande bankens kapitalstyrka. I praktiken kan det endast komma ifråga att koppla förvärvets storlek till bankens kapitalbas. Den absoluta gränsen för stora exponeringar har satts vid 25 procent av kapitalbasen och huvudregeln för maximalt innehav av aktier och andelar i

enskilda företag som inte är finansiella föreslås motsvara 15 procent av kapitalbasen. Det är inte givet att en bank får utnyttja hela utrymmet enligt nyss angivna regler; soliditeten, riskhanteringen eller genomlysbarheten kan sättas i fara dessförinnan. Det finns dock knappast anledning att kräva tillstånd för en banks förvärv av aktier i icke-finansiella företag upp till gränsen 15 procent av kapitalbasen. Skulle sådana förvärv undantagsvis strida mot några andra rörelse regler torde det vara relativt enkelt och inte förenat med stora kostnader att förelägga banken att sälja hela eller delar av detta innehav. Inte heller förvärv som är större än motsvarande 15 procent av kapitalbasen men mindre än motsvarande 25 procent finns det enligt kommittén tillräckliga skäl att tillståndspröva. Bankerna tillåts utan tillståndsprövning ikläda sig olika typer av förpliktelser upp till 25 procent av kapitalbasen. Denna ordning har inte ifrågasatts. Förvärv som är större än motsvarande 25 procent av kapitalbasen, och alltså större än gränsen för stora exponeringar, är dock så stora att de kan få betydande påverkan på banken. De förvärv som blir aktuella är vissa förvärv av aktier, förvärv av annan egendom och förvärv av andra företags rörelser.

När det gäller *aktier och andelar* är huvudregeln i kommitténs förslag (2 kap. 7 § BRL) att en bank inte får ha kvalificerade innehav i företag som inte är "finansiella" som är större än 15 procent av kapitalbasen. På dessa innehav blir tillståndsregeln följaktligen inte tillämplig. Undantagsvis kan det hända att det är möjligt att gå utöver 15 procentgränsen även för innehav i företag som inte är finansiella. I dessa fall gäller alltid 25 procentgränsen för stora exponeringar, såvida inte den öveskjutande delen kapitäläcks helt. Detsamma gäller för förvärv i vad som kan kallas finansiella företag (se 9.4.5 och 11.2.5). Ett förvärv av aktier eller andelar blir alltså tillståndspliktigt endast i situationer där en viss del av exponeringen täcks helt med egen kapitalbas. Det kan tänkas att ett förvärv avser aktier i flera oberoende företag (i vilket fall gränsen för stora exponeringar inte gäller för förvärvet) och i sådant fall blir en tillståndsprövning aktuell om den totala köpeskillingen motsvarar mer än 25 procent av kapitalbasen.

Innehav av *annan egendom än aktier och andelar, som är beroende av den ekonomiska utvecklingen hos en avtalspart* faller under den generella begränsningen av stora exponeringar till 25 procent av kapitalbasen (se närmare 9.4.4). För denna typ av egendom blir det alltså inte aktuellt att tillämpa tillståndsregeln på förvärv som är beroende av *en* motparts utveckling (t.ex. skuldförbindelser av någon sort). Däremot kan det bli aktuellt om ett förvärv avser tillgångar vilka är beroende av olika motparters utveckling, t.ex. förvärv av en kreditportfölj.

För innehav av *övrig egendom*, dvs. sådan som inte är beroende av den ekonomiska utvecklingen hos en avtalspart, finns inga absoluta gränser angivna i kommitténs förslag. Förvärv som hänför sig till den här kategorin kan gälla materiella tillgångar, såsom fastigheter, maskiner eller liknande, och imateriella tillgångar som patent. Förvärv av en pågående rörelse av något slag, avsedd att tas in i banken som juridisk person, är ett exempel på en situation när tillståndsregeln skall tillämpas för det fall förvärvet är tillräckligt stort. Förvärv av en annan banks rörelse eller annan finansiell verksamhet faller också under bestämmelsen.

Det bör understrykas att genomgången ovan endast innehåller exempel på följderna av tillståndsregelns tillämpning och att den inte kan användas för att tolka in undantag från den absoluta regeln att alla förvärv där vederlaget motsvarar mer än 25 procent av kapitalbasen skall underkastats tillståndsprövning.

Med förvärv avses alla typer av transaktioner där förvärvaren betalar en mätbar motprestation. Även bytesaffärer inkluderas alltså, även om det ibland kan vara svårt att uppskatta vederlagets storlek. Lån som banken ger omfattas inte av bestämmelsen. Däremot omfattas förvärv av fordringar av olika slag.

De största bankerna har kapitalbaser runt 30 miljarder kronor medan den minsta sparbanken har en kapitalbas på 800 000 kr. Med en obegränsad 25 procentsregel betyder detta att gränsen för tillstånd skulle gå vid omkring 7,5 miljarder kr för de största och 200 000 kr för de minsta bankerna. De små bankernas ringa påverkan på systemstabiliteten i kombination med ambitionen att inte i onödan belasta inspektionen leder till att förvärv under en viss absolut storlek inte bör vara underkastade tillståndsplikt. En lämplig gräns är 100 miljoner kr.

11.5 Kredithantering

11.5.1 Inledning

Med kommitténs genomgående funktionella anslag finns det anledning att skilja på två aspekter av kredithanteringens dels innehav av kreditfordringar, dels kreditprövning, dvs. utvärdering av kreditansökningar. Riskhanteringen och genomlysningen av en kreditportfölj är i betydande grad beroende av kreditprövningsprocessen, vilken information som inhämtas vid detta tillfälle och hur den bearbetas. På detta sätt är de två momenten länkade till varandra.

Först behandlas kredithanteringens ur ett diversifieringsperspektiv (11.5.2) och därefter följer ett avsnitt om kreditprövning generellt sett. Sist kommer ett avsnitt om s.k. jävskrediter (11.5.4).

11.5.2 Kreditportföljen

Kommitténs förslag: En banks kreditportfölj skall vara sammansatt så att bankens totala risk inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser.

En banks innehav av kreditfordringar är en från kreditprövningen särskiljbar funktion. Det är inte nödvändigt att en bank som innehar kreditfordringar själv ger krediter till kund. Den kan t.ex. köpa fordringarna på någon form av "andrahandsmarknad" för krediter eller ha ett löpande avtal med någon annan aktör som sköter kreditprövningen åt banken. Banken fungerar i båda exemplen som finansiär av kreditgivning. Det senare exemplet visar att det är möjligt att renodla finansieringsrollen och kreditprövningsrollen i kreditprocessen.

En banks innehav av kreditfordringar faller under samma allmänna regler som innehav av annan egendom. Således kan ett krav på styrning av risknivån i kreditportföljen härledas från den föreslagna soliditetsregeln i 2 kap.1 §. Ett krav på adekvat riskhantering följer av den föreslagna allmänna regeln om riskhantering i 2 kap. 2 §. Den föreslagna 2 kap. 3 § förutsätter att även kreditportföljen kan överblickas och värderas. Vidare är kreditfordringar underkastade kapitaltäckningskrav och begränsningar av stora exponeringar. Det kan med andra ord ifrågasättas om det finns behov av speciella regler för kreditportföljens sammansättning.

Som framgått tidigare (9.4.3) finns det vissa skäl att särbehandla innehav av kreditfordringar i förhållande till andra verksamheter som en bank kan bedriva. Ett av dessa skäl är att kreditrisker inte är lika lätta att hantera med hjälp av finansiella instrument av olika slag som marknadsrisker. Ett annat är att det är svårare för lagstiftaren att skapa kapitaltäckningsregler som på ett rättvisande sätt avspeglar kreditrisker. Båda dessa skäl stammar från det förhållandet att det i allmänhet är mer komplicerat att genomlys kreditfordringar än andra tillgångar, vilket i sin tur leder till att det inte är lika lätt att få en marknadsvärdering av krediter. Det kan sägas vara både riskbegränsningshänsyn och genomlysbarhetsaspekter som talar för att innehav av kreditfordringar behandlas på ett annat sätt i lagstiftningen än annan verksamhet.

En felaktig portföljsammansättning har visat sig kunna ge kraftig resultatpåverkan i banker av traditionellt snitt. Även historiska skäl talar således för en särbehandling av kreditnehav. Detta argument skall emellertid inte överdrivas utan mycket tyder på att andra risker också kan ge upphov till omfattande förluster.¹³⁵

Kreditportföljernas sammansättning varierar från bank till bank. En inte osannolik utveckling är att skillnaderna blir större i framtiden. En del banker kan komma att specialisera sig på vissa typer av krediter medan andra inte kommer att lämna krediter. Det finns inte skäl för lagstiftaren att söka styra sammansättningen av en enskild banks kreditportfölj så länge den är, med hänsyn till den övriga rörelsen, lämpligt avvägd. Det är inte tillräckligt att kreditportföljen i sig är lämpligt sammansatt utan hänsyn måste också tas till andra typer av exponeringar. Ett enkelt exempel är om en bank både har lånat pengar till och är aktieägare i ett bolag. Avgörande för om en bank skall kunna styra sammansättningen av kreditportföljen är att den har system som är avpassade för att, i första hand, hantera riskerna i portföljen och, i andra hand, även ta hänsyn till andra risker i rörelsen.

Riskhanteringssystemens funktion är beroende av information om de enskilda krediterna. Denna information inhämtas dels vid kreditprövningen, dels under kreditens löptid. Hanteringen av risken i portföljen är således beroende av att kreditprövningen utförs på ett sådant sätt att för riskhanteringen erforderlig information inhämtas. Detta talar i och för sig för att kreditprövningen lagregleras. Å andra sidan kan det ifrågasättas varför just denna informationsinhämtning skall regleras när inte annan gör det. Denna frågeställning återkommer i nästa avsnitt.

En anledning till att kredithantering historiskt hör samman med betalningsförmedling har sagts vara att banken genom att sköta kredittagarens övriga transaktioner kan avläsa dennes ekonomiska utveckling. Informationen under kreditens löptid kan alltså i viss mån bero på att banken har insyn i kredittagarens affärer. Är denna samordningsfördel av betydelse talar det emot ett särskiljande av, å ena sidan, förvaltning av krediter och, å andra sidan, betalningsförmedling och övrig bankverksamhet. Det är dock svårt att se att denna aspekt skulle ha sådan betydelse att den föranleder ingripanden från lagstiftaren. Effekten torde i stället bli att särskiljande av förvaltning av kreditportföljer till särskilda enheter blir mindre lönsamt.

När det gäller avvägningar beträffande den lämpliga räckvidden hos en bestämmelse om en banks hantering av kreditportföljen gör sig i stort sett samma bedömningar gällande som redovisas i avsnittet om riskhantering i allmänhet (9.4.2). Även de i nämnda avsnitt redovisade resone-

¹³⁵ Jfr. t.ex. de inträffade händelserna i Barings bank och Daiwa bank.

mangen angående tillsynsmyndighetens tillämpning av en generell regel av detta slag har bäring här.

11.5.3 Kreditprövning

Kommitténs förslag: En banks kreditprövning skall vara organiserad så att den som fattar beslut i ett kreditärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten.

Kreditbeslut skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst redovisas.

Prövningen av en sökt kredit innefattar vanligtvis bedömningar av sökandens intjäningsförmåga, förmögenhetsställning, betalningsvilja, erbjuden säkerhet, kopplingen till andra låntagare i banken, känslighet för externa faktorer och liknande förhållanden. Vilken vikt olika förhållanden tillmäts i beslutsprocessen beror dels på vilken form av kredit det är frågan om, dels hur bankens befintliga portfölj ser ut. Ett steg i beslutsprocessen är en bedömning av dels risken för att låntagaren inte kommer att betala, dels den påverkan på portföljrisken som lånet innebär. Dessa faktorer avgör i sin tur vilka villkor (inklusive ränta) som banken skall ställa för att bevilja det sökta lånet.

Det är viktigt att framhålla att kreditprövningen inte är en process där det finns ett för olika situationer objektivet "rätt svar". Om samme låntagare söker kredit hos olika banker och får olika svar på sin propå behöver det inte bero på att kreditprövningen är bristfällig i några av bankerna. De skilda bedömningarna kan bero på den befintliga portföljens riskprofil eller viktning mot vissa branscher eller liknande. De kan också bero på bankens specialisering mot vissa områden. Det är vidare ofrånkomligt med ett betydande subjektivt inslag i kreditprövningen eftersom värderingar, personbedömningar och liknande har stor betydelse.

I gällande rätt finns en bestämmelse (2:13 BRL) som anger att kredit endast får beviljas om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförbindelsen (trygghetsregeln). Dessutom krävs enligt huvudregeln betryggande säkerhet (säkerhetsregeln). Bestämmelsen tar sikte på risken i den enskilda krediten och bortser från portfölj-perspektivet. Inte heller beaktas frågor om prissättning eller övriga villkor.

Kravet på betryggande säkerhet riskerar att medföra nackdelar, bl.a. genom att det kan dra uppmärksamheten från prövningen av kredittagaren. Vidare kan säkerhetskravet medföra svårigheter att ge krediter till vissa företag som genom arten av sin rörelse, t.ex. handels-, service och konsultföretag, har svårt att ställa säkerhet för sina åtaganden. Säker-

hetskravet kan också medföra onödiga kostnader och innebära konkurrensnackdelar jämfört med utländska banker.

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt för lagstiftaren att ange en viss risknivå för vissa av de faktorer som spelar in vid kreditbedömning och lämna andra oregerade. Eftersom olika faktorer kan "viktas" på ett närmast oändligt antal sätt beroende på bankens situation är det knappast möjligt för lagstiftaren att söka ange en minsta acceptabel risknivå för vissa utpekade faktorer som spelar in vid kreditbedömningen.

De föreslagna reglerna om soliditet, riskbegränsning och genomlysbarhet är styrande för den enskilda bankens agerande även vad gäller kredithantering. Banken skall vara solid; tar banken ökade risker i sin kredithantering kan det innebära att ägarna måste öka sin kapitalinsats. För att kunna avgöra risknivån och för att kunna begränsa riskerna fordras att riskerna i kredithantering är möjliga att överblicka, dvs. ett krav på genomlysbarhet. Dessa övergripande krav styr bankerna i deras val av strategi för och kontroll av kredithantering.

Av de generella reglerna följer även att en bank måste ha system för att på ett korrekt sätt prissätta risken i kredithantering. En av de stora bristerna i bankernas kreditprovning under tiden som ledde fram till bankkrisen var just oförmågan att korrekt prissätta kreditrisk. Det kan inte uteslutas att detta i viss mån berodde på bankrörelselagens grundläggande uppdelning av krediter endast i kategorierna säkra respektive osäkra.

En bank som inte har adekvata styr- och kontrollsystem för sin kredithantering löper såväl en affärsrisk som en risk för ingripanden från Finansinspektionen. De övergripande bestämmelserna kommer i praktiken att innebära att alla banker som i någon nämnvärd omfattning sysslar med kredithantering måste utarbeta till sin rörelse avpassade system för kredithantering. Dessa system måste omfatta alla aspekter av kredithantering. Det kan röra sig om allt från detaljerade instruktioner för kreditbeslut till avancerade datorprogram för övervakning av risken i den samlade kreditportföljen.

Det generella regelverket tvingar alltså bankerna att utarbeta eller köpa in system avpassade till den egna rörelsens art och omfattning. Att härutöver behålla trygghets- respektive säkerhetsreglerna, antingen i oförändrat eller modifierat skick, framstår som ett avsteg från systematiken i kommitténs förslag i övrigt. En detaljreglering innebär vidare en olycklig fokusering på kreditrisken jämfört med de många andra risker som en bank har att hantera. En detaljreglering på detta område riskerar också att låsa bankerna vid beteenden som inom en relativt snar framtid kommer att framstå som mindre ändamålsenliga på den starkt föränderliga finansiella marknaden. Bankerna får ett begränsat manöverutrymme när det gäller att finna optimala lösningar.

Slutligen kan hävdas att trygghets- och säkerhetsreglerna har betydelse ur konsumentskyddssynpunkt trots att de inte hade detta syfte när de tillkom. Argumentet är då att konsumenter hindras att dra på sig för stor skuldbörda i förhållande till sin ekonomiska förmåga genom bank-ernas kreditprövning. Oavsett hur det förhåller sig med detta arguments bärkraft så finner kommittén att konsumentskyddsaspekterna på ett bättre sätt tas om hand av den specifikt konsumenträttsliga lagstiftningen på området, i första hand konsumentkreditlagen.

Sammanfattningsvis finner kommittén inte skäl att behålla detaljerade lagregler rörande kreditprövningens materiella innehåll innefattande krav på säkerheter.

Även om det inte finns behov av detaljerade regler om kredithanteringen är det emellertid av stor betydelse att kreditprövningen sköts på ett riktigt sätt. En förutsättning för detta är att tillräcklig information om lånesökanden samlas in. Detta är viktigt både för själva kreditbeslutet och den senare uppföljningen av krediten. Vidare är det angeläget att banken har system som förmår utvärdera den insamlade informationen. I en sådan utvärdering skall ingå både ställningstaganden till låntagaren i sig och lånets bidrag till bankens samlade risk.

Undantagsfall är de banker som endast prövar krediter men sedan överlåter kreditfordringarna till någon annan efter relativt kort tid. Kravet på portföljövervakning minskar i dessa fall. Ju mindre kreditportföljen är i jämförelse med övrig verksamhet desto lägre krav på dess sammansättning. Förevarande bestämmelse bör utformas på ett sådant sätt att även lagstiftarens krav på informationsinhämtning minskar i dessa fall. En annan sak är att den tänkte köparen av beviljade krediter kan komma att ställa krav på viss information om förvärvade krediter. Är det en annan bank som är köpare måste den ha viss information för att möta lagens krav på portföljövervakning.

Kommittén anser att det finns skäl att ställa ett lagfäst krav på bankerna att organisera kreditprövningen på ett sådant sätt att den (enskild person eller kollektivt organ) som fattar beslut i ett kreditärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten. Detta innebär ett krav på såväl informationsinhämtning om kunden som kunskap om bankens interna riktlinjer och andra engagemang gentemot kunden och till kunden kopplade personer.

En i viss mån från själva kreditprövningen fristående fråga är i vad mån beslutsunderlaget och beslutsprocessen dokumenteras. Det är i och för sig svårt att tänka sig att en väl fungerande kredithantering, vilket förutsätts följa både av den föreslagna bestämmelsen om portföljens sammansättning och den ovan behandlade bestämmelsen om kreditprövningens organisation, inte innefattar en fullgod dokumentering. Erfarenheterna från den senaste bankkrisen visar emellertid att dokumentationen

i många fall var bristfällig och ibland på gränsen till obefintlig. Sådana brister indikerar naturligtvis i första hand att kredithantering i banken brister men försvårar också Finansinspektionens tillsynsarbete. Även om tyngdpunkten i tillsynen i framtiden förskjuts mot kontroll av att de övergripande systemen fungerar kan det inte uteslutas att det i vissa fall blir nödvändigt att kontrollera enskilda krediter, t.ex. för att se om samlimiteringsbestämmelser efterlevts. I extrema fall, såsom efter den senaste krisen, kan bristande dokumentation leda till att brottsutredningar och skadeståndsprocesser försvåras.

Kommittén anser att det finns fog för ett lagfäst krav på att kreditbeslut skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för det framgår och så att det går att följa dess tillkomst.

11.5.4 Jävs krediter

Kommitténs förslag: En bank får inte avtala om tjänster på andra villkor än sådana som banken normalt tillämpar eller ingå andra avtal på villkor som inte är affärsmässigt betingade, med eller till förmån för personer i jävskretsen. De gällande reglerna om jävs krediter inflyter i stort sett oförändrade i den nya paragrafen med undantag för att vissa särbestämmelser avskaffas.

Bakgrund

Bestämmelsen om jävs krediter (2 kap. 17 § BRL) fick sin nuvarande utformning i samband med att bankrörelselagen reviderades år 1987. Sedan dess har endast mindre ändringar företagits. Enligt den tidigare gällande lagstiftningen var personer i jävskretsen i princip förhindrade att erhålla kredit i banken. Genom den nya lagstiftningen fick personer i jävskretsen möjlighet att låna i banken under förutsättning att någon förmånsbehandling inte förekommer. Detta uttrycks som att en bank inte får lämna kredit "på andra villkor än sådana som banken normalt ställer upp". Bestämmelsen gäller både frågan om kredit skall beviljas överhuvud och, i så fall, på vilka villkor.

I jävskretsen ingår följande personer:

1. styrelseledamot,
2. delegat i ledande ställning som ensam eller i förening med annan får avgöra på styrelsen ankommande kreditärenden,
3. anställd som innehar en ledande ställning inom banken,

4. annan aktie- eller andelsägare än staten med ett innehav som motsvarar minst tre procent av hela kapitalet,
5. sådan revisor i banken som avses i 3 kap. 5 § femte stycket (revisor i medlemsbank som inte lånat utöver vad som normalt sammanhänger med medlemskap i banken),
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.

Bankens styrelse skall göra en förteckning över jävskrediter. Bestämmelserna om jävskrediter skall tillämpas också i fråga om krediter som beviljas mot säkerhet av borgen eller fordringsbevis som utfärdats av någon i jävskretsen. Samma sak gäller för bankens förvärv av fordringar som jävspersoner svarar för. Av 2 kap. 18 § BRL följer att bestämmelsen om jävskrediter också tillämpas på garantiförbindelser till förmån för jävspersoner.

Styrelsen måste besluta i ärenden om krediter som faller under jävsbestämmelserna. Styrelseledamot får inte vara med och besluta om kredit till sig själv eller om kredit till tredje man om han i frågan har ett väsentligt intresse som kan strida mot bankens. Styrelseledamot får inte heller vara med och besluta om kredit till tredje man, som han ensam eller tillsammans med annan får företräda.

Kommitténs direktiv innehåller en anvisning om att kommittén bör ägna uppmärksamhet åt reglerna om "s.k. jävskrediter". Sannolikt föranleddes detta påpekande av att det visat sig att "kompiskrediter" föranlett stora förluster under bankkrisen. Det är heller ingen tvekan om att risken för att ovidkommande hänsyn skall spela in vid bedömningen av krediter till personer med olika typer av kontakter till banken gör att dessa kreditärenden är särskilt känsliga. Det är dock praktiskt omöjligt att i speciella regleringar fånga in alla dem som har någon typ av speciell relation till någon med inflytande i en bank. Kommittén är dessutom av den uppfattningen att det regelverk som blir följderna av redan gällande lagstiftning kompletterat med kommitténs förslag, t.ex. angående riskhantering, intern kontroll, kreditportföljens sammansättning och stora engagemang, skapar förutsättningar för att komma till rätta med soliditetsaspekten av kreditgivning till sådana närstående som är utanför den nuvarande jävskretsen. Av dessa skäl kommer kommittén inte att föreslå en utvidgning av jävskretsen.

Det är i och för sig möjligt att tänka sig att snäva in jävskretsen eller att helt slopa bestämmelsen om jävskrediter. Argumentet skulle i så fall vara detsamma som nämnts ovan, nämligen att övrig lagstiftning tar hand om även de problem som en speciell bestämmelse om jävskrediter är avsedd för. Kommittén anser emellertid att en bestämmelse av ungefär

den utformning som den nuvarande har en funktion att fylla. Bestämmelsen tillgodoser såväl soliditetsintresset som aktieägares och övrigas intresse av att veta att jävskretsen inte särbehandlas på bankens bekostnad.

En väsentlig fråga är om det endast är kreditgivning och liknande transaktioner som skall underkastas jävsreglerna. Vill banken gynna närstående finns det ju många sätt att göra detta på utöver kreditgivning till gynnsamma villkor. Kommittén tar i nästa avsnitt upp frågan om även andra transaktioner mellan personer i jävskretsen och banken skall omfattas.

Jävsbestämmelsen synes inte i sin nuvarande lydelse ha givit upphov till några mer betydande tolkningssvårigheter. En fråga som ibland är föremål för diskussion är emellertid om VD och vVD skall ha samma villkor som övriga anställda för sina krediter. Denna fråga och vissa andra justeringar kommer att behandlas nedan.

Endast kreditgivning?

Den nuvarande bestämmelsen omfattar endast krediter och en del liknande transaktioner. För det fall banken, eller rättare sagt någon eller några personer i banken, önskar gynna någon inom jävskretsen är det emellertid fullt möjligt att göra detta på andra sätt än genom förmånliga krediter. Som exempel kan nämnas köp eller försäljningar av egendom till för motparten förmånliga villkor, tilldelning av aktier till förmånliga villkor eller utställande av optioner där vederlaget inte står i proportion till den möjliga vinsten. Motiven för lagstiftaren att reglera dessa former av avtal är desamma som när det gäller kreditgivning, nämligen soliditeten (när det gäller stora belopp) och ett intresse från aktieägare och allmänhet att veta att jävskretsen inte särbehandlas på bankens bekostnad.

För att kunna avgöra om en jävspersons prestation står i missförhållande till bankens, fordras någon form av måttstock att stämma av mot. När det gäller krediter finns, åtminstone vad gäller krediter till privatpersoner, oftast ett etablerat prisläge inom banken, i gällande lag uttryckt som normala villkor. Det blir svårare att avgöra om villkoren är normala ju mer specialiserad krediten är. Även för inlåning eller andra tjänster som banken regelmässigt tillhandahåller ligger det närmast till hands att jämföra med bankens normala villkor för sådana tjänster. Det är t.ex. inte acceptabelt att personer i jävskretsen går under den courtagenivå som banken normalt tillämpar. För det fall att det finns en inom banken generellt etablerad prisnivå med personalrabatter bör emellertid även personer inom jävskretsen, t.ex. VD, kunna komma i åtnjutande av dessa rabatter. En sådan tillämpning förutsätter dock att det verkligen finns en etablerad prisnivå inom banken. Banker med endast ett fåtal anställda kan inte hävda detta.

För andra typer av avtal finns ingen gemensam måttstock som går att tillämpa i alla situationer. Gäller det t.ex. köp eller försäljning av fastigheter eller aktier kan förmodligen ofta en jämförelse med marknadsvärdet göras. I fall som gäller en speciell form av transaktion kan det vara svårt att finna någon norm som det går att jämföra med. Det blir i sådana fall fråga om att göra en allmän uppskattning av de olika prestationernas värde. Det säger sig självt att det i sådana situationer endast är när prestationerna står i uppenbart missförhållande till varandra som det kan bli fråga om att tillämpa jävsbestämmelsen. Vid vissa typer av avtal är det till och med så att det kan ifrågasättas om det annat än i extrema situationer går att säga att villkoren för avtalet inte är rimliga. Det gäller t.ex. anställningsavtal för höga chefer och avtal om ersättning till styrelseledamöter. Så länge ett avtal med någorlunda trovärdighet kan betecknas som affärsmässigt betingat kan det knappast bli tal om att tillämpa jävsbestämmelsen på det.

En svårighet uppstår om det i anställningsavtal för t.ex. verkställande direktör ingår som en förmån att erhålla tjänster till underpris, t.ex. att handla med aktier utan avgift eller att låna till förmånlig ränta. Antingen kan dessa förmåner bedömas efter samma kriterier som anställningsavtalet eftersom de utgör en del av det, vilket innebär att mycket vida ramar skall tillämpas vid bedömningen, eller så skall jävsreglerna tillämpas direkt på dessa delar av anställningsavtalet. Kommittén finner att den senare lösningen är att föredra. Ett annat synsätt gör att jävsreglerna till stora delar riskerar att sättas ur spel.

Trots de svårigheter som det i vissa situationer kan innebära att fastställa om avtalsvillkoren är affärsmässigt betingade finner kommittén det motiverat att utsträcka jävskreditbestämmelsen även till andra avtal än kreditavtal mellan personer i jävskretsen och banken.

Borgen, garantiförbindelser m.m.

Enligt sista stycket i paragrafen i dess nuvarande lydelse skall jävskreditbestämmelsen också tillämpas på krediter mot säkerhet i borgen eller fordringsbevis utfärdat av jävsperson. En bokstavlig tolkning innebär att kravet på normala villkor skall tillämpas även för krediter till personer utanför jävskretsen för det fall en person inom jävskretsen gått i borgen eller utfärdat fordringsbevis som säkerhet. Förarbetena tyder dock på att syftet med bestämmelsen är att jävskretsens totala åtaganden (alltså inte

endast krediter) mot banken skall framgå av den förteckning som styrelsen upprättar.¹³⁶ Med de förslag till regler om riskhantering som kommittén lägger fram finns det inte skäl att ha en speciell förteckning med syfte att övervaka just jävspersoners totala åtaganden gentemot banken. Det ankommer på banken att hålla reda på alla exponeringar som är så stora att de innebär en mer betydande risk. För övrigt kommer borgensförbindelser och andra förbindelser som kan betecknas som avtal med banken att, med den föreslagna regleringen, upptas i förteckningen över avtal mellan jävspersoner och banken. Det är inte motiverat att utsträcka kravet på att normala villkor skall tillämpas även till personer utanför jävskretsen endast av det skälet att en jävsperson ställt viss typ av säkerhet för krediten. Särregeln kan därför avskaffas.

Jävs-kreditbestämmelsen skall också tillämpas i de fall banken förvärvar en fordran för vilken en person i jävskretsen är betalningsskyldig. I specialmotiveringen sägs att den bakomliggande tanken är att jävspersonernas totala åtaganden mot banken skall framgå av förteckningen.¹³⁷ I allmänmotiveringen skyntar dock även motivet att förhindra ett kringgående av jävsregeln. Som nämnts finns inte, mot bakgrund av kommitténs förslag i övrigt, skäl att ha en speciell bestämmelse om skyldighet att förteckna jävspersoners totala åtaganden mot banken. Det går att kringgå kreditjävsbestämmelsen genom att jävspersonen mot utfärdande av en skuldförbindelse får låna pengar av någon tredje man. En sådan transaktion förutsätter att tredje mannen accepterar förmånliga betalningsvillkor, såsom låg ränta och lång avbetalningstid, som följd av att han vet att banken kommer att förvärva fordringen av honom till ett pris som gör att han vinner på transaktionen. Banken förvärvar alltså fordringsrätten till ett överpris med hänsyn till de betalningsvillkor den innehåller. Denna form av kringgående av jävsbestämmelsen begränsar sig inte till fordringsrätter, även annan egendom kan utnyttjas såsom t.ex. optioner. Gemensamt för dessa kringgåenden är emellertid att de förutsätter, åtminstone underförstådda, avtal mellan jävspersonen och banken samt mellan banken och tredje man. Med den nya konstruktion av jävsbestämmelsen som kommittén föreslår kommer därför hela avtalskonstruktionen att falla under jävsbestämmelsen. Någon särreglering är därför inte nödvändig.

Av 2 kap. 18 § BRL följer att kreditjävsbestämmelserna skall tillämpas även på garantiförbindelser som banken ikläder sig. Enligt förarbetena innebär detta att om banken lämnar en garanti för en jävspersons lån i en annan bank så skall denna kredit antecknas i den egna bankens förteckning. Vidare sägs att banken inte får lämna garanti om villkoren

¹³⁶ Prop. 1986/87:12 s. 197 och 250.

¹³⁷ a.prop. s. 250.

för krediten i den andra banken avviker från villkor som anses som normala i den egna banken.¹³⁸ Även den här bestämmelsen har delvis som syfte att förhindra kringgående av jävskreditreglerna. Utan bestämmelsen skulle den egna banken kunna utfärda en garantiförbindelse till en annan bank, vilken på grund av garantiförbindelsen skulle kunna erbjuda kredit till en jävsperson på, i förhållande till dennes ekonomiska situation, förmånliga villkor. En garantiförbindelse har ett ekonomiskt värde. I princip skiljer sig inte en garantiförbindelse från annan överföring av ekonomiska värden. Banken skulle, i stället för att utfärda en garantiförbindelse, lika gärna kunna överlåta en aktiepost till en annan bank till ett förmånligt pris i gengäld mot att den banken på förmånliga villkor lånar till en jävsperson. Med den av kommittén föreslagna utformningen av jävsbestämmelsen förhindras sådana transaktioner. Hänvisningen i nuvarande 2 kap. 18 § BRL innebärande att jävsbestämmelsen skall tillämpas även på garantiförbindelser kan alltså tas bort.

Föreskriftsrätt

Enligt den gällande bestämmelsen har regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen rätt att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som skall antecknas i förteckningen. Visserligen innebär kommitténs förslag att fler typer uppgifter skall antecknas i förteckningen men kommittén gör ändå den bedömningen att det inte behövs någon föreskriftsrätt för att närmare precisera vilka anteckningarna som skall göras. Om det skulle uppstå behov av att ge anvisningar bör detta kunna ske i form av allmänna råd.

11.6 Kapitaltäckningsreglerna

Frågan om hur de gällande reglerna om kapitaltäckning skall behandlas i kommitténs arbete tas upp i 9.4.1. Slutsatsen där är att det knappast är möjligt att omarbota kapitaltäckningsreglerna på ett sådant sätt att de kan sägas uppfylla de krav som kan ställas på heltäckande regler om buffertkapital. Slutsatsen har sin grund i att utformningen av kapitaltäckningsreglerna i hög grad är beroende av EG-regler och internationella överenskommelser. Det ingår för övrigt inte heller i banklagskommitténs uppdrag att se över kapitaltäckningsreglerna. Ställningstagandet att inte söka anpassa kapitaltäckningsreglerna till de krav som kan ställas på allmänna regler om buffertkapital har resulterat i de bedömningar

¹³⁸ a.prop. s. 250.

som redovisades i 11.1.1. Där behandlas en allmän regel som ställer krav på att en bank inte äventyrar sin soliditet. Av denna regel följer ett allmänt krav på att en banks buffertkapital är avpassat till dess rörelse. Inom den ram som detta allmänna krav ger finns emellertid behov av de mer specialiserade krav som följer av kapitaltäckningsreglerna. Kommittén har därför stannat vid att för läsaren sätta in kapitaltäckningsreglerna i den helhetsbild av banklagstiftningen som kommittén använder sig av i sitt arbete (se 9.4.1) men inte beröra den närmare utformningen av reglerna.

11.7 Betalningsberedskap

Kommitténs förslag: Bestämmelsen i 2 kap 10 § bankrörelselagen om betalningsberedskap skall avskaffas.

I 2 kap. 10 § BRL finns en bestämmelse som säger att en bank skall ha en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig betalningsberedskap.

I avsnitt 9.3.5 behandlas sambandet mellan likviditet och buffertkapital. Slutsatsen är att det inte är nödvändigt med regler som ställer krav på bankerna att hålla en viss andel av sina tillgångar i likvida medel. Målet att banker skall ha god betalningsberedskap säkerställs genom de regler som syftar till att bevara bankens soliditet. Den föreslagna soliditetsbestämmelsen (11.1.1) är utformad så att den täcker även bankernas likviditetshantering. Kravet att bankrörelse skall bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras innefattar ett krav på beredskap att möta likviditetsansträngningar av olika slag. Kommittén anser av nämnda skäl att det inte finns behov av någon särskild bestämmelse om betalningsberedskap.

11.8 Stora exponeringar

Kommitténs förslag: Lagreglerna om stora exponeringar skall, med nedan nämnt undantag, inte ändras.

I de fall ett icke-finansiellt företag är moderföretag till en bank bör bankens exponering mot ett sådant företag inte begränsas hårdare än som gäller när finansiella företag är ägare, vilket innebär att maximal exponering ändras från 10 procent till 20 procent av kapitalbasen.

Som tidigare sagts är det av avgörande betydelse att rörelse reglerna tar sikte på att begränsa en banks totala risktagande. Detta innebär att rörelse reglerna bör präglas av ett diversifieringstänkande, där nettoexponeringar gentemot olika risker står i centrum. Såväl den i avsnitt 11.1.1 föreslagna inledande bestämmelsen som bestämmelsen om riskhantering syftar till att begränsa riskerna i bankers verksamhet. Kommittén har vidare konstaterat att det utöver dessa allmänt hållna regler bör finnas absoluta gränser så att enskilda engagemang inte får sådan storlek att de kan äventyra en banks överlevnad. Reglerna om stora exponeringar behandlas i avsnitt 9.4.4. Där konstateras att reglerna ligger i linje med ovan nämnda synsätt. De innebär nämligen att en banks enskilda engagemang begränsas genom att engagemangen inte får överstiga en viss angiven procentsats av bankens kapitalbas. Syftet med reglerna är att begränsa den maximala förlust som en bank kan ådra sig om en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning inte kan infria sina åtaganden. Slutsatsen i avsnittet är att det inte från kommitténs allmänna utgångspunkter finns anledning att föreslå några större ändringar i lagreglerna om stora exponeringar. Ytterligare ett skäl att inte vidta ändringar är att reglerna trädde i kraft så sent som den 1 januari 1995. Det är därför för tidigt att nu utvärdera hur reglerna närmare fungerar. Med hänsyn härtill finns det i huvudsak inte heller anledning att föreslå några ändringar av de i lag givna bestämmelserna. Som påpekas i slutet av avsnitt 9.4.4 finns det emellertid skäl att se över de författningar som gör undantag från de i lag givna huvudreglerna.

Vad gäller de i lag givna reglerna om bankers exponeringar mot icke-finansiella ägare finns anledning att överväga en ändring. Gränsvärdet för exponeringar som en bank har gentemot sin egen företagsgrupp är mot envar kund, eller grupp av kunder med inbördes anknytning, 20 procent, dvs. samma gränsvärde som stadgas i EG-direktivet. När ett icke-finansiellt företag ingår i samma företagsgrupp som en bank begränsas dock bankens exponeringar gentemot moder-, dotter- och systerföretag hårdare.¹³⁹ I stället för 20 procent gäller en gräns på 10 procent av kapitalbasen. Det finns möjlighet att göra undantag enligt reglerna om gruppbaserad tillsyn. Enligt dessa regler skall nämligen exponeringar som en bank har gentemot moder-, syster- eller dotterföretag helt undantas från begränsningar under förutsättning att företagen i koncernen står under tillsyn och omfattas av samma gruppbase rade redovisning som moderföretaget. Anledningen till att detta undantag kan medges är att Finansinspektionen löpande har både individuell tillsyn över varje företag i koncernen och gruppbase rad tillsyn över hela koncernen samti-

¹³⁹ 5 kap. 1 § 3 stycket KTL.

digt.¹⁴⁰ Undantaget är endast tillämpligt när moderföretaget är hemmahörande i Sverige.

Exponeringar mot icke-finansiella företag inom samma koncern begränsas hårdare än till andra ägare. I detta avseende innehåller den svenska lagstiftningen strängare regler än EG-direktivet. Det egentliga motivet till detta framgår inte av förarbetena till reglerna om stora exponeringar (¹⁴¹ Motivet synes dock ha samband med den begränsade möjlighet som tidigare fanns för icke-finansiella företag att vara moderföretag till en bank. I förarbetena till lagändringen som innebär att banker skall kunna ägas även av icke-finansiella företag angavs reglerna om bankers exponeringar till icke-finansiella ägare som ett exempel på regler som direkt begränsar riskerna för att banker utnyttjas på ett sätt som i vid bemärkelse skulle skada deras ställning eller anseende.¹⁴² Utformningen av reglerna om bankers exponeringar mot icke-finansiella ägare synes ha haft viss betydelse för den nämnda lagändringen. Näringsutskottet uppdrog åt regeringen att lämna en redovisning till riksdagen om erfarenheterna av lagändringen. I regeringens skrivelse 1997/98:161 "Utvärdering av icke-finansiella ägare till banker" lämnar regeringen en redogörelse för och gör en utvärdering av erfarenheterna av lagändringen. Underlaget för utvärderingen är begränsat eftersom det inte finns så många icke-finansiella ägare till svenska banker. Av skrivelsen framgår bl.a. att det inte är förenat med större risker för en bank att ha icke-finansiella ägare än andra ägare.

Kommittén finner, bl.a. med angivna bakgrund, inte skäl för hårdare begränsningar än direktivet kräver på denna punkt. Minimikraven i EG-direktivet om stora exponeringar bör därför gälla även för bankers exponeringar gentemot icke-finansiella företag inom samma koncern. Gränsvärdet bör således vara 20 procent i stället för 10 procent av kapitalbasen. Detta innebär att 5 kap. 1 § tredje stycket kapitaltäckningslagen skall upphävas.

¹⁴⁰ Prop. 1994/95:50 s. 320.

¹⁴¹ Prop. 1994/95:50 s. 228 och 313.

¹⁴² Prop. 1995/96:74 s. 143 f.

11.9 Koncernbestämmelser m.m.

Kommitténs förslag: Om en bank har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett företag, som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas, eller bankens exponering gentemot företaget är större än 25 procent av kapitalbasen, och företaget är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet och företaget ingår i samma koncern som banken, skall bestämmelserna i bankrörelselagen och kapitaltäckningslagen om banks rörelse och om tillsyn över bank gälla i tillämpliga delar även för det företaget. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse banken och företaget gemensamt.

Om en bank ingår i en finansiell företagsgrupp skall vad som föreskrivs i bankrörelselagen om en banks innehav av aktier och andelar tillämpas på den finansiella företagsgruppens samlade innehav.

Det skall inte längre fordras tillstånd från Finansinspektionen för en bank att ge koncernbidrag.

I 1 kap. 11 § BRL finns bestämmelser som reglerar förhållandena inom en koncern där en bank ingår, antingen som moderbolag eller dotterbolag. Där sägs att om en bank ingår i en koncern skall bestämmelserna om banks rörelse (2 kap. BRL) och om tillsyn över bank i bankrörelselagen (7 kap. BRL) och kapitaltäckningslagen gälla i tillämpliga delar för övriga företag i koncernen. Vidare sägs att begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse företagen gemensamt. Följden av bestämmelserna brukar kallas "banksmitta". Däremot sägs att banklagstiftningen inte skall tillämpas på försäkringsföretag och sådana dotterföretag till försäkringsföretag som inte driver någon form av finansiell verksamhet. Om det finns särskilda skäl får regeringen eller, efter bemyndigande, Finansinspektionen medge ytterligare undantag.

Koncernbidrag får ges av banken endast efter medgivande av Finansinspektionen. Slutligen sägs att övriga företag i koncernen är skyldiga att lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn av banken.

Bestämmelsen om vilka regler som skall gälla inom en koncern där en bank ingår bör tolkas mot dess historia. Först skall konstateras att bestämmelsen tar sikte både på situationer då en bank i egenskap av dotter- eller systerföretag ingår i en koncern och på situationer då en bank är moderbolag i en koncern. Tidigare var det inte tillåtet för banker att vara dotterföretag annat än till finansiella företag. Efter ett mellansteg då det

fordrades synnerliga skäl för att icke-finansiellt företag skulle få vara moderföretag till en bank sker nu denna prövning helt inom ramen för övrig ägarprövning. Förutsättningarna för bestämmelsens tillämpning har alltså ändrats på detta område. Som framgått tidigare är möjligheterna enligt gällande rätt för banker att äga aktier i icke-finansiella företag i sådan utsträckning att det aktuella bolaget blir dotterbolag till banken starkt beskurna. Det måste antingen röra sig om s.k. organisationsförvärv eller förvärv som skett i samband med skyddande av fordran. Att det inte är lämpligt att tillämpa bankregler på alla företag inom en koncern där en bank ingår visas av att försäkringsföretag och deras icke-finansiella dotterföretag är undantagna samt att det finns möjlighet att medge ytterligare undantag för andra företag om det föreligger synnerliga skäl. Undantag anses kunna medges om skydds-intressena vad gäller bankens verksamhet inte riskeras.

Förutsättningarna för att bedöma behovet och utformningen av en "banksmittobestämmelse" är väsentligt förändrade genom kommitténs förslag i övrigt.

Kommittén föreslår i avsnitt 11.2.5 och 11.3 en ny struktur på reglerna för bankers innehav av aktier och andelar. Förenklat innebär förslaget att för innehav i företag som kan betecknas som icke-finansiella skall gälla absoluta gränser om motsvarande 15 procent av bankens kapitalbas i ett enskilt företag och motsvarande 60 procent av bankens kapitalbas för bankens sammanlagda innehav. Dessa gränser får överskridas endast om det belopp varmed innehavet överskrider något av de angivna gränstalen täcks med egen kapitalbas.

För innehaven i icke-finansiella företag finns det inte av soliditets-, riskhanterings-, eller genomlysningshänsyn behov av någon "banksmittobestämmelse". Innehavsgränserna är ju satta just för att tillvarata dessa hänsyn. Det är dessutom svårt, för att inte säga omöjligt, att tillämpa bankrörelsereglerna på ett rimligt sätt vad gäller icke-finansiella företag. En annan sak är att det inte skall gå att kringgå begränsningarna genom att fördela aktieinnehaven i ett visst företag i olika företag som är knutna till banken. När det gäller finansiella företagsgrupper begränsas denna möjlighet i gällande rätt genom bestämmelsen i 6 kap. 4 § första stycket kapitaltäckningslagen. Med vissa modifieringar föreslår kommittén att denna bestämmelse skall fortsätta att gälla. När det gäller innehav i och genom icke-finansiella företag skulle de föreslagna gränserna, på 15 respektive 60 procent av kapitalbasen, kunna kringgåas genom vissa konstruktioner. Kommittén konstaterar att denna risk finns, men också att det finns krafter som gör att sådana konstruktioner är mindre gångbara samt att de allmänna soliditets- och genomlysbarhetsreglerna och reglerna om stora exponeringar gäller för sådana konstruktioner.

Kommittén gör därför den bedömningen att det inte behövs några särskilda bestämmelser för dessa fall.

När det gäller innehav i de typer av finansiella företag som undantas från de generella 15 och 60 procentsbegränsningarna är frågan om behovet av en "banksmittobestämmelse" svårare att besvara. Det nu gällande undantaget från "banksmittoreglerna" för försäkringsföretag skall dock uppenbarligen alltjämt gälla. Det torde vara omöjligt att tillämpa bankrörelse reglerna på försäkringsbolag.

De finansiella företagen omfattas inte av den nämnda 15 procentsgränsen för storleken på en banks innehav. Inte heller reglerna om stora exponeringar gäller i förhållande till dem. Eftersom rörelse reglerna för de företag som undantas från begränsningarna oftast är mindre långtgående, för vissa typer av företag finns inte ens några rörelse regler (exempelvis dataföretag som stödjer en banks verksamhet), finns ett incitament för bankerna att organisera om sin verksamhet så verksamhet flyttades ut i dotterbolag i syfte att undvika bankrörelse reglerna. Hur starkt detta incitament verkar är svårt att svara på. Det finns säkerligen också krafter som verkar åt motsatt håll.

Även om det inte finns skäl att tro att bankerna i större omfattning kommer att organisera om verksamheten så att stora delar läggs ut i finansiella dotter- eller intressebolag är det rimligt att begränsa denna möjlighet. Utöver att begränsa möjligheten att fritt organisera rörelsen finns knappast någon annan praktisk metod än att, som i dag, låta bankrörelse reglerna gälla även för företag som inte är banker om bankens innehav i dem är utöver vissa gränser.

Det är en rimlig utgångspunkt att för det fall en banks aktieinnehav i ett finansiellt företag är större än motsvarande 15 procent av kapitalbasen eller bankens exponering gentemot företaget är större än 25 procent av kapitalbasen så skall den samlade rörelsen träffas av bankrörelse reglerna. En sådan ordning innebär att anledningen att organisera rörelsen så att stora delar av den ligger i andra bolag än banken försvinner om innehavet respektive exponeringen är större än vad som tillåts enligt de grundläggande reglerna. En obegränsad bestämmelse av detta innehåll skulle få till följd att i vissa fall en banks innehav av endast 10 procent av aktierna (kvalificerat innehav) i ett företag skulle få till följd att detta företag blev "banksmittat". Det är inte en rimlig följd att en bank med ett så litet innehav kan "tvinga på" ett företag "banksmitta". Kommittén anser därför att det, liksom i dag, skall vara en förutsättning för "banksmitta" att det föreligger ett koncernförhållande mellan banken och företaget. För att "banksmitta" skall träffa ett företag krävs alltså både att banken har innehav i det som överskrider de ovan angivna gränserna och att företaget ingår i samma koncern som banken.

Kommittén anser inte att det, såsom i gällande rätt, finns behov av att på grund av ägande utsträcka "banksmittan" i koncerner där en bank ingår även uppåt från banken räknat. Storleken på och formerna för ägande i bank bör regleras genom den lagstiftning som styr det ägande företaget samt ägarprövningsreglerna i banklagstiftningen. Inte heller anser kommittén att ordningen som fordrar tillstånd för en bank att ge koncernbidrag behöver behållas.

Däremot bör bestämmelsen som ger Finansinspektionen rätt att inhämta upplysningar från övriga företag som ingår i samma koncern som en bank behållas.¹⁴³ Det kan tyckas att inspektionen kan inhämta erforderliga upplysningar via banken, men situationer synes kunna uppstå där detta är både juridiskt och praktiskt svårt. Särskilt gäller detta förhållanden uppåt i koncernen från banken räknat.

11.10 Bank genom ombud

Kommitténs förslag: Den särskilda regleringen av bank genom ombud bör slopas. Den allmänna bestämmelsen om god bankstandard är tillfyllest även på detta område.

Gällande rätt

Enligt huvudregeln i 2 kap. 3 a § BRL skall en banks verksamhet bedrivas i bankens lokaler och av bankens anställda. Om en bank har beslutat inrätta ett bankkontor, skall det enligt 2 kap. 22 § BRL utan dröjsmål anmälas hos Finansinspektionen. Någon definition av bankkontor finns inte i banklagstiftningen. Enligt Finansinspektionens allmänna råd till banker angående bankkontors verksamhet och bankservice i butik m.m.¹⁴⁴ är ett bankkontor ett bemannat expeditiionsställe där banken bedriver verksamhet som omfattar in- eller utlåning. Denna verksamhet skall bedrivas från ett fast expeditiionsställe med särskilda tider för öppethållande, vilket syftar till att ge stadga åt verksamheten och underlätta kontrollen. Bankkontor kan enligt de allmänna råden även finnas i andra lokaler än bankens egna under förutsättning att bankverksamheten inte sammanblandas med annan verksamhet och att verksamheten bedrivs endast av bankens egen personal.

Den ursprungliga regleringen i 2 kap. 3 a §, som trädde i kraft den 1 januari 1993, öppnade möjligheten för en bank att bedriva bankverk-

¹⁴³ Se förslaget till 7 kap. 4 § andra stycket BRL.

¹⁴⁴ BFFS 1987:22

samhet med andra än bankanställda och i andra lokaler än bankens egna. För att tillstånd skulle beviljas krävdes att det förelåg särskilda skäl. Enligt motiven kunde sådant tillstånd ges endast för verksamhet som bedrevs i glesbygd eller på mindre orter,¹⁴⁵ under förutsättning att banken var rättsligt ansvarig gentemot kunden och att verksamheten organiserades på sådant sätt att den uppfyllde tillfredsställande krav på säkerhet. Bestämmelsen avsåg att göra det möjligt för en bank att träffa avtal med en butik på en mindre ort om att det i butikslokalen skulle tillhandahållas vissa enklare banktjänster, t.ex. insättning på bankkonto, uttag från bankkonto och betalningsförmedling.

Genom den nuvarande regleringen i 2 kap. 3 a § BRL har möjligheten att tillhandahålla banktjänster genom ombud utvidgats. Enligt vad som uttalas i förarbetena skall denna möjlighet inte längre vara förbehållen butiker i glesbygd utan även andra orter och lokaler kan komma i fråga.¹⁴⁶ Vidare är möjligheten utökad till att även omfatta andra banktjänster än kontotjänster och betalningsförmedling. Vad som avses är enligt förarbetena kreditförmedling och de övriga banktjänster som räknas upp i verksamhetslistan i 2 kap. 2 § BRL.¹⁴⁷

Som förutsättningar för tillstånd att tillhandahålla banktjänster genom ombud gäller enligt 2 kap. 3 a § fjärde stycket BRL att banken svarar för verksamheten mot kunden och att det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former. I förarbetena sades i anslutning härtill bl.a. att "[k]unden skall inte behöva utsättas för större risker när banktjänster tillhandahålls genom ombud än när de tillhandahålls av bankens egen personal. Av betydelse vid bedömningen om verksamheten kan förväntas bli bedriven med tillräcklig säkerhet är den tekniska säkerheten för redovisning och kontroll, den fysiska säkerheten, utbildning av personal samt sekretessfrågor."¹⁴⁸ Vidare anfördes att "[j]u mer avancerade banktjänster som avses utföras genom ombudet, desto högre ställs kraven på den tekniska säkerheten samt på vilken kompetens ombudets personal skall besitta."¹⁴⁹

Överväganden

Som framgår av de berörda förarbetsuttalandena har regleringen av bank genom ombud karaktär av konsumentskyddande lagstiftning. Regleringen kan knappast sägas ha självständig betydelse för stabiliteten i banksystemet. Vid bedömning av lagstiftningsbehovet på området är det vik-

¹⁴⁵ Se prop. 1992/93:89 s. 173.

¹⁴⁶ Se prop. 1995/96:74 s. 128.

¹⁴⁷ Se a. prop. s. 137.

¹⁴⁸ Se a. prop. s. 133.

¹⁴⁹ Se a. prop. s. 138.

tigt att ta hänsyn till konkurrensen mellan bankerna. Ett korrekt och effektivt utförande av kundernas uppdrag är ett verksamt konkurrensmedel. Detta gäller naturligtvis oavsett om tjänsterna utförs av anställd personal eller via någon som kan betecknas som ombud. Risker för att en bank missköter sig gentemot en kund bör också bedömas mot bakgrund av den allt intensivare bevakning som det finansiella systemet är utsatt för i media och olika fora för att tillvara konsumenternas intresse. Vidare kan på ett allmänt plan sägas att den snabba tekniska utvecklingen på den finansiella marknaden gör det mindre lämpligt att låsa bankernas agerande på det sätt som anges i 2 kap. 3 a § första stycket BRL.

Trots de berörda omständigheterna finns det behov av konsumentskydd på det här området. Detta tillvaratas dock, enligt kommitténs uppfattning, bättre genom det av kommittén föreslagna kravet på banker att bedriva sin rörelse enligt god bankstandard än genom en precis specialregel. En mer allmän regel ger större möjlighet att tillvarata konsumenternas intressen i en föränderlig miljö. Det kan därutöver påpekas när det gäller kravet i 2 kap. 3 a § fjärde stycket 1 BRL att banken skall svara för verksamheten mot kunden, att redan i enlighet med allmänna avtalsrättsliga regler gäller att den bank som tillhandahåller tjänster genom ombud därigenom blir omedelbart förpliktad i förhållande till kunden.¹⁵⁰

Sammantagna talar de redovisade omständigheterna enligt kommitténs uppfattning för att regleringen i 2 kap.3 a § BRL inte behöver vara kvar. Kommittén föreslår därför att den särskilda regleringen av bank genom ombud slopas.

11.11 Utländska banker

Kommitténs förslag: Den s.k. verksamhetslistan behöver inte finnas kvar för att visa att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt EES-avtalet. Utländska bankföretag som driver rörelse i Sverige genom filial eller, när det gäller banker från EES-länder, genom s.k. crossborderverksamhet får alltså endast bedriva verksamhet här som omfattas av bankföretagets verksamhetstillstånd i det land där företaget har sitt säte.

¹⁵⁰ Se a. prop. s. 129 och 10 § första stycket avtalslagen.

Gällande ordning

Med en utländsk bank, eller utländskt bankföretag, förstås en juridisk person som är bildad som en bank enligt lagen i en främmande stat. Banker registrerade i Sverige räknas inte som utländska även om ägarna av banken är utlänningar. Väljer en utländsk bank att etablera sig i Sverige genom att starta en dotterbank här räknas den således inte som utländsk.

Enligt 1 kap. 4 § BRL får ett utländskt bankföretag driva bankrörelse i Sverige från en *filial* eller driva verksamhet, som huvudsakligen avser representation och förmedling av banktjänster, från ett *representationskontor*. Dessutom finns möjligheten för banker från EES-länder att rikta verksamhet mot svenska kunder utan att ha någon representation här, sk. *cross-borderverksamhet*.

En filial är enligt 1 kap. 3 § 3 BRL ett avdelningskontor med självständig förvaltning. För filialer gäller enligt 1 kap. 1 § 5 stycket BRL bestämmelserna i bankrörelselagen i tillämpliga delar och i övrigt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. Den sistnämnda lagen innebär bl.a. att filialen skall ha en verkställande direktör och egen åtskild bokföring.

Om det är fråga om en bank som hör hemma i ett land inom EES finns inte något krav på särskilt tillstånd av svenska myndigheter för att driva bankrörelse här. Enligt 1 kap. 5 § BRL har en bank med säte i ett EES-land (hemlandet) nämligen rätt att driva rörelse i Sverige (värdlandet), antingen från en filial eller genom cross-borderverksamhet. Den utländska banken har alltså redan i kraft av sitt hemlands tillstånd rätt att driva bankrörelse i Sverige (enligt principen om ömsesidigt godkännande i andra banksamordningsdirektivet). Banken måste dock iaktta ett visst underrättelseförfarande.

Banker från länder utanför EES får öppna filial i Sverige endast efter Finansinspektionens tillstånd (i fall som är av principiell betydelse eller i övrigt av särskild vikt skall regeringen göra prövningen). För att öppna representationskontor räcker det däremot med en anmälan till Finansinspektionen. Tillstånd till filialetablering skall lämnas om den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund bankverksamhet (1 kap. 4 § BRL). I likhet med vad som gäller vid oktrojprövningen kan tillståndet förenas med vissa villkor för rörelsens drivande.

I 2 kap. 2 § BRL anges genom den s.k. verksamhetslistan vilka verksamhetsgrenar som är tillåtna för svenska banker. Listan har sin förebild i andra banksamordningsdirektivet. I 2 kap. 3 § BRL finns regler om vilka verksamheter en utländsk bank får bedriva i Sverige. Av paragrafen framgår att banker från EES-länder (genom filial eller cross-

borderverksamhet) eller filialer från andra länder får driva sådan verksamhet som anges i verksamhetslistan endast i den mån verksamheten omfattas av bankens verksamhetstillstånd i hemlandet. Regleringen i 2 kap. 2 och 3 §§ BRL infördes bl.a. för att det skulle stå klart för utländska aktörer att Sverige uppfyllt sina åtaganden enligt EES-avtalet att tillåta kreditinstitut respektive vissa finansiella institut från andra EES-länder att driva verksamhet inom de tjänsteområden som anges i direktivets verksamhetslista, vare sig det sker från en här etablerad filial eller direkt från utlandet.

I det andra banksamordningsdirektivet har förutom principen om ömsesidigt godkännande även kodifierats principen om *hemlandstillsyn*. Enligt huvudregeln i artikel 13.1 har hemländernas myndigheter ansvaret för tillsyn över kreditinstitut, även över dessas verksamhet i andra länder. I tillsynen ligger enligt artikel 13.2 att hemländerna skall kräva att varje kreditinstitut tillämpar sunda rutiner för administration, redovisning och erforderlig intern kontroll. Enligt artikel 14.2 åligger det dock värdländerna att utöva tillsyn över likviditeten hos filialer. Denna direktivbestämmelse återspeglas i 7 kap. 8 § BRL. Värdländerna har vidare en oinskränkt rätt att vidta penningpolitiskt betingade åtgärder. Enligt direktivet har därutöver värdlandets lag i vissa situationer företräde framför hemlandets med hänvisning till "det allmännas bästa" (the general good).¹⁵¹

Detta innebär att det allmännas bästa-begreppet kan komma att inskränka räckvidden av principen om ömsesidigt godkännande. EG-kommissionen har i ett tolkningsmeddelande¹⁵² med stöd av EG-domstolens praxis slagit fast förutsättningarna för att en sådan inskränkning skall godtas. Den nationella bestämmelsen skall, för att äga företräde, inte ha varit föremål för harmoniseringsåtgärder samt vara icke diskriminerande, till skydd för det allmännas bästa, nödvändig, proportionell i förhållande till sitt syfte och sakna motsvarighet i kreditinstitutets hemland. Enligt kommissionen har EG-domstolen bland flera andra områden ansett förtroendet för finansmarknaden som skyddsvärt.

Andra banksamordningsdirektivets regler om hemlandstillsyn måste, som framgått, förstås så att de inte endast gäller den egentliga tillsynen utan även medför att vissa delar av hemlandets relevanta lagstiftning blir gällande för utländska bankers verksamhet i Sverige. I det lagstiftnings-

¹⁵¹ Andra banksamordningsdirektivet rymmer fem sådana hänvisningar, nämligen i 15:e och 16:e styckena ingressen och artiklarna 19.4, 21.5 och 21.11.

¹⁵² Kommissionens meddelande om frihet att tillhandahålla tjänster och begreppet "det allmännas bästa" i andra banksamordningsdirektivet (EGT 10.7.1997, Nr C 209, se s. 15 f.

arbete som följde på EES-avtalet, vilket innebar ett svenskt införlivande av andra banksamordningsdirektivet, gjordes en bedömning av i vad mån det svenska regelverket kan göras tillämpligt på banker från andra EES-länder som bedriver verksamhet i Sverige. Denna bedömning redovisas i prop. 1992/93:89 s. 128 ff. Även förhållandena för banker från länder utanför EES berörs.

Överväganden

Som framgår av avsnitt 11.2.3 föreslår kommittén att listan på tillåtna verksamhetsgrenar i 2 kap. 2 § BRL skall slopas och ersättas med andra regler om vad som är tillåtet och inte för svenska banker. Den föreslagna regleringen har sin utgångspunkt i vad kommittén anser vara lämpliga rörelse regler för svenska banker. Eftersom verksamhetslistan också anses ha uppgiften att tala om för banker från EES-länder vad de är garanterade att få göra i Sverige måste det övervägas om listan bör på något sätt behållas enbart för dessas verksamhet, t.ex. genom att listan sägs visa vilka verksamhetsgrenar som banker från EES-länder är garanterade att få bedriva i Sverige. Listans funktion skulle i så fall inte vara att begränsa utländska bankers verksamhet i Sverige utan att ange vad de är garanterade att få göra, alltså någon slags upplysning till banker från EES-länder samt till gemenskapsinstitutionerna och EES-länderna.

Kommitténs förslag innebär ingen begränsning av tillåtna verksamheter i förhållande till vad som är uppräknat i verksamhetslistan. Detta förhållande framgår tämligen tydligt direkt av lagen. Tvärtom medger kommitténs förslag på vissa områden större möjligheter att bedriva vissa typer av verksamhet än verksamhetslistan. Som huvudregel har utländska banker samma rätt att bedriva olika typer av verksamhet i Sverige som svenska banker (förutsatt att hemlandets tillstånd medger det). Det är dock inte möjligt att säga att en bank som enligt hemlandets regler har tillstånd att bedriva någon verksamhet som inte är tillåten i Sverige, automatiskt är förhindrad att bedriva denna verksamhet här. En hänvisning till verksamhetslistan riskerar att bli missvisande eftersom utländska bankers manöverutrymme i Sverige, som framgått, inte kan bestämmas uteslutande med hänvisning till en uppräkning av tillåtna verksamheter utan får bestämmas även med beaktande av tillämplig gemenskapsrätt och, för banker från länder utanför EES, internationell privaträtt. Kommittén finner det onödigt att ta in verksamhetslistan i lagen med det enda syftet att klargöra att rätten för banker från EES-länder att bedriva rörelse i Sverige inte är beskuren i förhållande till andra banksamordningsdirektivets bestämmelser.

Kommittén anser det tillräckligt för att klargöra de utländska bankernas handlingsutrymme i Sverige att det i lagtexten anges att ett utländskt bankföretag som driver rörelse i Sverige med stöd av 1 kap. 4 § 1 eller 1 kap. 5 § BRL endast får driva sådan verksamhet här som omfattas av bankföretagets verksamhetstillstånd i hemlandet.

Frågan vilka rörelse regler som i andra avseenden gäller för en utländsk banks rörelse i Sverige är naturligtvis betydelsefull, men har ingen direkt koppling till kommitténs övriga arbete. Eftersom frågan utredes noga i ovan nämnd proposition (prop. 1992/93:89 s. 128 ff.) avstår kommittén från att vidare behandla den.

11.12 Övrigt

11.12.1 Interna instruktioner

Kommitténs förslag: En bank skall utfärda interna instruktioner i den omfattning som behövs för att styra rörelsen.

Av de generellt hållna inledande reglerna om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard (2 kap. 1-4 §§ BRL i kommitténs förslag) följer att en bank, eller rättare sagt en banks ledning, måste ha god kontroll över rörelsens alla grenar. Som utvecklas i avsnittet om riskhantering (11.1.2) innebär detta att det måste finnas informationsstyr- och kontrollsystem av olika slag. Ansvar för dessas ändamålsenliga utformning vilar på ledning och styrelse. Kommittén avser att återkomma till frågor rörande arbetsformerna på dessa nivåer och den interna kontrollen i banker.

Ett viktigt instrument för att styra olika verksamheter i banken (t.ex. kreditgivning eller handel med finansiella instrument) är skriftliga instruktioner riktade till medarbetarna på olika nivåer. Även om det kan anses följa av de nyss nämnda generella bestämmelserna att skriftliga interna instruktioner skall utfärdas i den mån det är erforderligt för att styra olika verksamheter anser kommittén att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse med detta innehåll. Huruvida det är erforderligt med instruktioner för en viss verksamhet avgörs främst med ledning av de krav som kommer till uttryck i 1-4 §§ i rörelse reglerna.

11.12.2 Föreskriftsrätt

Kommitténs förslag: De bestämmelser om föreskriftsrätt för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen som finns i 2 kap. bankrörelselagen bör avskaffas och inte ersättas av nya.

Enligt gällande rätt har regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen givits rätt att meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av bestämmelser i andra kapitlet bankrörelselagen i följande fall. I anslutning till den s.k. verksamhetslistan i 2 kap. 2 § BRL har givits ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om vilken verksamhet en bank får bedriva. I 2 kap 8 § BRL finns bestämmelser om förvärv för skyddande av fordran. Förvärv som skett för att skydda fordran skall anmälas till inspektionen enligt de närmare föreskrifter som utfärdats (2 kap 22 § 3 stycket BRL). Enligt 2 kap.10 § BRL skall en bank ha en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig betalningsberedskap. Det finns ett bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om betalningsberedskapen. Vidare finns ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om en banks största tillåtna valutaposition (2 kap.11 § BRL). En bank skall upprätta en förteckning över s.k. jävskrediter (2 kap.17 § BRL). Det finns ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som skall antecknas i förteckningen.

Inget av de nämnda bemyndigandena har utnyttjats av regeringen eller Finansinspektionen.

Kommittén föreslår att den s.k. verksamhetslistan samt bestämmelserna om förvärv för skyddande av fordran och betalningsberedskap skall avskaffas. Behovet av föreskriftsrätt till dessa bestämmelser faller därmed naturligtvis bort. Bemyndigandet att utfärda föreskrifter rörande en banks största tillåtna valutaposition har inte utnyttjats och det är svårt att se varför valutapositioner skall särbehandlas i riskbegränsnings- och riskhanteringshänseende. Kommittén har i anslutning till övervägandena rörande en förändring i den s.k. jävskreditbestämmelsen funnit att det inte är nödvändigt med en föreskriftsrätt rörande vad som skall antecknas i den förteckning som bestämmelsen kräver (11.5.4).

För de hittills behandlade bestämmelserna finns det således inget behov av en utfyllande föreskriftsrätt. Kommittén finner det inte heller i övrigt motiverat att föreslå föreskriftsrätt för den närmare tillämpningen av de föreslagna rörelse reglerna.

11.12.3 Särskilda bestämmelser

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om motbok i 2 kap. 21 § BRL bör avskaffas.

Bestämmelserna i 2 kap. 22 § BRL om anmälningsplikt vid inrättande av bankkontor, förvärv av annan banks rörelse och förvärv för att skydda fordran bör avskaffas.

Bestämmelserna om medel som omyndig satt in i bank i 2 kap. 23 § BRL bör flyttas från bankrörelselagen.

Motbok

2 kap. 21 § BRL innehåller bestämmelser om att motbok eller annat bevis, som en bank utfärdar om tillgodohavande på räkning, skall ställas till viss man och innehålla att överlåtelse får ske endast till viss man och att överlåtelsen bör anmälas hos banken. Vidare sägs att banken inte får göra förbehåll om rätt för banken att återropa betalning till annan än rätt innehavare av motbok. Slutligen sägs att det finns särskilda bestämmelser om dödande av förkommen motbok.

Bestämmelserna är numera av ringa praktisk betydelse eftersom det finns relativt få bankböcker i användning. Bestämmelsen har vidare sådan karaktär av detaljerad ordningsbestämmelse att den inte hör hemma i en lagstiftning som tar sikte på frågor av systemskyddskaraktär. Kommittén föreslår att bestämmelsen avskaffas.

Anmälningsplikt

2 kap. 22 § innehåller bestämmelser om att en bank skall anmäla till Finansinspektionen om banken har beslutat att inrätta ett bankkontor eller beslutat att förvärva en annan banks rörelse eller del därav eller om banken gjort förvärv för att skydda fordran. Kommittén föreslår att de särskilda reglerna om förvärv för att skydda fordran avskaffas, följaktligen behövs ingen bestämmelse om anmälningskyldighet. Även den särskilda bestämmelsen om förvärv av annan banks rörelse avskaffas och ersätts med en bestämmelse om tillstånd för förvärv över viss storlek. Någon anmälningskyldighet behövs därför inte. Inte heller finns det anledning att kräva att banker anmäler beslut om inrättande av bankkontor.

Omyndigas medel

2 kap. 23 § BRL innehåller bestämmelser om medel som en omyndig under sexton år satt in hos en bank. Främst rör bestämmelsen förfoganderätten till sådana medel för förmyndare, god man, förvaltare och över-

förmyndare. Kommittén kan endast konstatera att bestämmelser av denna typ inte hör hemma i bankrörelselagen. Bestämmelsen bör flyttas till föräldrabalken eller annan relevant lag. Huruvida bestämmelsen behövs och vart den skall flyttas bör vid behov utredas särskilt.

12 Tillsyn och auktorisation av banker

12.1 Inledning

Kommittén har i tidigare kapitel utförligt argumenterat för att banker bör omfattas av särskilda rörelse regler och lagt fram förslag till hur sådana regler bör utformas. När kommittén i detta kapitel behandlar tillsynen av banker är det självklart att utgångspunkten tas i det föreslagna regelverket för bankrörelse. Rörelse reglerna är nära kopplade till tillsynen. Om det inte finns tillsyn över att reglerna följs eller om det inte inträder några följdverkningar för det fall att reglerna inte efterlevs blir reglerna meningslösa. Omvänt går det inte att ha tillsyn, i synnerhet innefattande rätt att ingripa mot instituten, utan ett lagstadgat regelverk för hur bankernas verksamhet skall bedrivas. Ett sådant system skulle riskera att präglas av godtycke och rättsosäkerhet.

Rörelse reglerna måste även prägla inriktningen på och formerna för tillsynen. Reglerna är grundade på bedömningar av vilka krav som måste ställas för att bankerna skall fungera på ett ändamålsenligt sätt. Därav följer att tillsynen måste inriktas på att övervaka de förhållanden som regleras i rörelse reglerna. Tillsynen bör därvid styras av kriterierna väsentlighet och risk.

Som framgår avses i detta sammanhang med rörelse regler de regler för bankrörelse som återfinns i 2 kap. BRL. Tillsynen skall emellertid även omfatta bedömningar av huruvida bankerna tar hänsyn till andra regler som berör bankers verksamhet, t.ex. bestämmelserna i kapitaltäckningslagen, och till vad som framgår av bolagsordningen och interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen. Detta kommer att framgå av vad som sägs i avsnitt 12.4. Bestämmelserna i kapitaltäckningslagen utgör i praktiken rörelse regler för bl.a. banker även om de inte återfinns i bankrörelselagen. I detta kapitel ligger tyngdpunkten på att belysa hur särskilt reglerna i 2 kap. 1-4 §§ BRL om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard bör komma att prägla inriktningen på tillsynen.

På ett allmänt plan är det enkelt att definiera tillsynens uppgift: Övervaka att rörelse reglerna och de andra bestämmelser som särskilt reglerar bankers verksamhet följs. I praktiken måste dock detta allmänna mandat kompletteras. Tillsynsmyndighetens åligganden och befogenheter måste preciseras, dels för att tillsynsmyndigheten skall veta vad regeringen och riksdagen förväntar sig att den *skall* göra, dels för att myn-

digheten - och de som kan bli föremål för tillsyn - skall veta vad den får göra. Tillsynen måste således bedrivas inom ett bestämt område. Detta område preciseras i avsnitt 12.4 och närmare i kapitel 13.

Tillsynsregler finns i den gällande banklagstiftningen. En central fråga för kommittén är om dessa regler är lämpligt utformade, allmänt sett och i förhållande till den nya ansats när det gäller utformningen av rörelsereglerna som kommittén föreslår. Med hänsyn till den nära koppling som finns mellan rörelseregler och tillsyn är det naturligt att överväga om och hur den förskjutning av tonvikten i regelverket som kommittén föreslår, från t.ex. detaljerade regler om hantering av enskilda krediter till övergripande bestämmelser inriktade på bankernas stabilitet, bör avspeglas i tillsynsreglerna.

Viktigt i sammanhanget är att de föreslagna rörelsereglerna i 2 kap. BRL, i synnerhet de grundläggande bestämmelserna om soliditet (1 §), riskhantering (2 §), genomlysbarhet (3 §) och god bankstandard (4 §), är allmänt formulerade. Reglerna om tillsynen blir genom kopplingen till rörelsereglerna med nödvändighet uttryckta i generella termer. Följaktligen kommer viktiga delar av det praktiska tillsynsarbetet att utformas av tillsynsmyndigheten. Så har förhållandet i hög grad blivit redan med nuvarande rörelseregler efter hand som utvecklingen sprungit ifrån dem. Det lagstiftaren kan göra är att anvisa mål för tillsynen och de medel, inklusive sanktioner, som skall stå till tillsynens förfogande om banker bryter mot reglerna. Därtill kan riksdagen via lagstiftning och regeringen via instruktioner och regleringsbrev precisera de krav som de ställer på tillsynen.

Det bör redan inledningsvis understrykas att kommittén ser det som sin uppgift att lägga fast ett regelsystem för tillsynen men överlämnar till Finansinspektionen att utforma hur det praktiska tillsynsarbetet skall bedrivas. Kommittén anser det nämligen inte vara möjligt eller ens önskvärt att i lagstiftningen ange mer detaljerade anvisningar för tillsynsarbetet. Genom att ange huvudinriktningen på tillsynen anser sig kommittén emellertid lägga en god grund för en bedömning av hur tillsynsarbetet praktiskt bör läggas upp. I kapitel 13 kommer kommittén att redogöra för de kontrollmöjligheter som kommittén anser skall stå till inspektionens förfogande vid tillsynen och vilka ingripanden inspektionen skall ha rätt att göra.

Kommittén har i tidigare kapitel redovisat bedömningen att stabiliteten i betalningssystemet och på kreditmarknaden är av särskilt stor samhällsekonomisk betydelse. Finansinspektionen, som ansvarar för tillsynen av banker och kreditmarknadsföretag, har emellertid också en rad andra tillsynsuppgifter. Samtidigt arbetar inspektionen med knappa resurser, såväl finansiellt som personellt och kompetensmässigt. För att

klara av de krav som ställs på tillsynen av bankerna, delvis till följd av de föreslagna regeländringarna, men framför allt till följd av de snabba förändringar och den växande komplexitet som präglar utvecklingen på de finansiella marknaderna, måste banktillsynen, enligt kommitténs bedömning, tillföras nya resurser. Det bör i sammanhanget noteras att även EU-samarbetet och den ökande internationalisering som detta innebär ställer krav på Finansinspektionens resurser. Till följd av Sveriges medlemskap i EU har inspektionen t.ex. tillsynsansvar för svenska bankers filialer som är etablerade inom EES-området. Inspektionen stödjer även utländska tillsynsmyndigheter som övervakar utländsk finansiell verksamhet i Sverige.

Resurser kan tillföras på olika sätt. Man kan frigöra resurser genom att minska det antal arbetsuppgifter som åvilar en myndighet. Utgångspunkten för kommitténs resonemang är att tillsynen av banker även framgent bör skötas av Finansinspektionen. De skäl som låg bakom beslutet att för ett antal år sedan samordna solvenstillsynen i en myndighet har minst lika stor vikt i dag. Regeringen och riksdagen bör dock göra en tydligare prioritering bland de uppgifter som för närvarande åvilar Finansinspektionen. Kommittén kommer i det följande att redovisa sin bedömning av vilka tillsynsuppgifter som är mest angelägna på bankområdet. Det är angeläget med en total översyn av vad som bör omfattas av Finansinspektionens tillsyn vilket dock får ske i annan ordning. Utgångspunkten för kommitténs bedömning är att Finansinspektionens huvuduppgift skall vara soliditetstillsyn på det finansiella området.

Här kan inskjutas att Finansinspektionens tillsynsuppdrag skall skiljas från Riksbankens uppgift som enligt vad som framgår av 9 kap. 12 § regeringsformen är att ha ansvaret för penningpolitiken. Målet för Riksbankens verksamhet är enligt 1 kap. 2 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank att upprätthålla ett fast penningvärde. Därtill kommer, enligt paragrafens tredje stycke, att Riksbanken skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, dock utan att det överordnade målet om att upprätthålla ett fast penningvärde åsidosätts¹⁵³. Dessa uppgifter medför att Riksbanken i sitt arbete - som bl.a. innefattar att stabiliteten i vissa centrala institut följs - kan få indikationer på problem som kan komma att uppstå inom betalningsväsendet. En viss överlappning föreligger i förhållande till Finansinspektionens tillsynsuppdrag eftersom kommittén anser att inspektionen skall ha i uppdrag att följa utvecklingen inom de system eller marknader där de institut som står under tillsyn är verksamma (se mer härom i avsnitt 12.5). Genom att utbyta information och samråda med varandra kan de båda myndigheterna öka sannolikheten för att hot mot stabiliteten upptäcks. En sådan samråds-

¹⁵³ Se prop. 1997/98:40 s. 89.

skyldighet finns för övrigt redan i dag enligt regeringens förordning med instruktion för Finansinspektionen¹⁵⁴ (se vidare något härom i avsnitten 12.2.1 och 12.5).

Kapitlet är disponerat enligt följande. Tillsynens allmänna inriktning behandlas i avsnitt 12.2. Auktorisation av banker behandlas i avsnitt 12.3. Förslaget till formellt regelverk för tillsynsuppdraget behandlas i avsnitten 12.4 och 5. Kompetens- och resursfrågor liksom de prioriteringar som kommitténs förslag bör föranleda behandlas kort i det avslutande avsnittet 12.6.

Avslutningsvis skall sägas att kommittén endast behandlar tillsynen över svenska banker. Banker som är auktoriserade i ett annat EES-land än Sverige men utövar verksamhet här genom en filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, s.k. gränsöverskridande (cross border) verksamhet, står i första hand under tillsyn av hemlandets tillsynsmyndighet. Som antytts ovan har dock Finansinspektionen vissa skyldigheter med avseende på dessa banker. Inspektionen skall i samarbete med behörig hemlandsmyndighet utöva tillsyn över att likviditeten är tillfredsställande i en i Sverige inrättad filial till en EES-bank. Det åligger vidare inspektionen att lämna de uppgifter till hemlandets tillsynsmyndighet som denna behöver för sin tillsyn över den EES-bank som är verksam här genom filial eller gränsöverskridande verksamhet. Inspektionen har även vissa möjligheter att ingripa direkt mot såväl en EES-bank som driver verksamhet här som mot andra utländska bankföretag.

12.2 Tillsynens inriktning

I detta avsnitt kommer kommittén inledningsvis att redogöra för sin syn på hur tillsynen av banker bör se ut med utgångspunkt i utformningen av de grundläggande rörelsereglerna om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet. Även regeln om god bankstandard är av betydelse. Det skall redan här inskjutas att det inte är de nya rörelsereglerna i sig som ställer delvis andra krav på tillsynen än tidigare. Dessa regler är ju endast lagstiftarens reaktion på den snabba och dynamiska utvecklingen på de finansiella marknaderna. Det är förändringarna i den "finansiella omvärlden" som ställer andra krav på tillsynen. Som framgått av föregående avsnitt kan rörelsereglerna och tillsynen inte separeras, utan inriktningen på tillsynen kommer att styras av hur rörelsereglerna är utformade. Kommittén skisserar här på ett övergripande sätt hur tillsynen bör se ut i framtiden och värderar, med utgångspunkt från de övergripande

¹⁵⁴ Se 3 § första stycket förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen.

målen bakom rörelsereglerna, hur angelägna olika tillsynsuppgifter på bankområdet är. Som tidigare nämnts kommer kommittén inte att gå närmare in på hur tillsynsarbetet bör bedrivas. Detta är något som kan anges i instruktionen för Finansinspektionen och i regleringsbrev samt inom vissa ramar utformas av inspektionen.

De av kommittén föreslagna rörelsereglernas adressat är de enskilda bankerna men implicit utgör reglerna handlingsregler även för Finansinspektionen när den utövar tillsyn. Det övergripande syftet bakom de föreslagna reglerna om soliditet, genomlysbarhet och riskhantering är att minska systemriskerna, dvs. riskerna för större störningar i det finansiella systemet (se kapitel 5). Även kravet på bankerna att hålla god standard i sin verksamhet kan sägas vara präglad av ett systemrisktänkande eftersom målsättningen bakom kravet är att upprätthålla förtroendet för bankmarknaden. En bank som drabbas av misstro till följd av att den inte uppfyller kravet på god bankstandard kan ju hamna i en likviditetskris (se avsnitt 5.2), vilket i förlängningen kan göra att banken fallerar. Detta kan få spridningseffekter som kan resultera i bankpanik. Eftersom rörelsereglerna och tillsynen utgör ömsesidigt beroende delar av en helhet kan det slås fast att tillsynen av de enskilda bankerna måste ske mot bakgrund av ett systemrisktänkande. Genom att vaka över de enskilda bankernas stabilitet och standarden i bankernas verksamhet skall inspektionen bidra till det finansiella systemets stabilitet.

Tillsynen syftar till att bankerna inte skall ägna sig åt risktagande som kan hota deras egen stabilitet och i förlängningen stabiliteten i betalnings- och kreditsystemet samt till att god bankstandard följs. Finansinspektionens arbete bör inriktas mot att fortlöpande följa utvecklingen av de enskilda bankernas rörelse för att inspektionen snabbt skall kunna göra en värdering av den enskilda banken och få ett samlat grepp om dess riskexponering. Fokus i inspektionens arbete bör därvid ligga på att sådana banker vars verksamhet utgör en systemrisk identifieras och ägnas särskild uppmärksamhet.

Regelverket på det finansiella området, så som detta definieras och begränsas i avsnitt 12.4, utgör ramen för tillsynen. Finansinspektionens arbete bör enligt kommitténs mening inriktas mot att med de grundläggande rörelsereglerna som grund se till att bankerna håller en god nivå särskilt när det gäller att identifiera, mäta och kontrollera de risker som följer med bankverksamhet samt att kvaliteten på verksamheten även i övrigt är god. Av de nämnda reglerna är det soliditetsregeln som står i fokus. Det är denna regel som styr hur bankerna skall bedriva sin rörelse och som därmed också blir avgörande för inriktningen på tillsynen. För

Finansinspektionen innebär detta att inspektionen måste följa rörelsen i den enskilda banken på ett sådant sätt att inspektionen har kontroll över att banken uppfyller soliditetskravet.

Frågan blir då hur detta skall gå till. För att kunna svara på det bör man se något på hur Finansinspektionens arbete är organiserat i dag för att därefter kunna bedöma om inspektionens nuvarande verksamhetsfält stämmer överens med de uppgifter som kommittén bedömer som mest angelägna. Nedan följer en mycket kort redogörelse härav. Kommittén redovisar i avsnitt 12.6 sin bedömning av den kompetens och de resurser som de grundläggande rörelsereglerna, framför allt soliditetsregeln, och den inriktning på tillsynen som blir följden därav fordrar.

12.2.1 Finansinspektionens mål och inriktning i dag

Regeringen reglerar Finansinspektionens verksamhet i instruktionen för Finansinspektionen. Där slås fast att Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet.¹⁵⁵ De övergripande målen för inspektionens verksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.¹⁵⁶ Enligt instruktionen har Finansinspektionen till uppgift att utöva tillsyn enlighet med vad som anges i lag eller annan författning, följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet, meddela föreskrifter samt handlägga förvaltningsärenden i enlighet med lag eller annan författning och medverka i internationellt samarbete som rör inspektionens verksamhetsområde.¹⁵⁷ Vidare framgår att inspektionen har viss samrådsskyldighet med bl.a. Riksbanken.¹⁵⁸ Inspektionen skall svara för att statistik över finansiella marknader, kreditinstitut och försäkringsområdet framställs.¹⁵⁹ Som s.k. sektormyndighet har inspektionen ansvar för den officiella statistiken inom sitt område. Detta är en följd av de ändrade principer för ansvarsfördelning och finansiering av den officiella statistiken som riksdagen beslutade om i november 1992. Ändringen innebar att Statistiska centralbyrån, SCB, fick ansvar för sektorövergripande statistik och vissa samordnande uppgifter medan sektormyndigheter så långt möjligt skulle ansvara för sektorbunden statistik. Inspektionen har såle-

¹⁵⁵ Se 1 § instruktionen.

¹⁵⁶ Se 2 § instruktionen.

¹⁵⁷ Se 2 § andra stycket 1-4 instruktionen. I detta lagrum anges ytterligare uppgifter för inspektionen vilka dock saknar intresse i detta sammanhang.

¹⁵⁸ Se vid not 2.

¹⁵⁹ Se 4 § instruktionen.

des ett omfattande statistikansvar som inte endast är motiverat av dess tillsynsuppdrag.

I regleringsbrevet för år 1998 hänvisas till att det i budgetpropositionen under utgiftsområde 2 anges effektmål (en annan benämning för övergripande mål) som rör Finansinspektionens verksamhet. Dessa mål är ett stabilt och effektivt finansiellt system och en tillförlitlig och relevant statistik. Finansinspektionens del av effektmålen inom utgiftsområde 2 är att genom tillsyn säkerställa stabilitet i de enskilda finansiella instituten och att verka för att officiell statistik om finansmarknaden är tillförlitlig och relevant. Därutöver skall som mål för inspektionen gälla att verka för ett gott konsumentskydd på det finansiella området.¹⁶⁰ Som verksamhetsmål för Finansinspektionen anges analys och marknadsöversikt, övervakning, ärendehandläggning, regelgivning och samverkan och samordning på försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknadsområdena.¹⁶¹ Alla målen skall återrapporteras till regeringen. Av regleringsbrevet framgår att övervakning innebär att inspektionen skall samla in, granska och analysera information om institut och marknader. Kontroll skall ske av att instituten uppfyller lagstadgade krav. De slutsatser som man från inspektionens sida drar på grundval av analyser och kontroll skall utgöra underlag för inspektionens prioritering av tillsynsinsatserna.¹⁶²

Finansinspektionen presenterar sina verksamhetsmål på följande sätt i en folder från januari 1998 och anknyter då till de övergripande målen så som dessa angetts i instruktionen. "För att bidra till *stabilitet* på de finansiella marknaderna skall inspektionen: analysera utvecklingen på marknaderna samt i instituten, systematiskt utvärdera var problem- och riskområden finns, granska verksamheten i instituten och på detta sätt bidra till att dessa verkar med ett rimligt risktagande, genom normgivning verka för att instituten bedriver sin verksamhet inom ramen för gällande regler. För att bidra till *effektivitet* på de finansiella marknaderna skall inspektionen: verka för att en tillfredsställande information ges till konsumenter och andra aktörer på de finansiella marknaderna, verka för självdisciplin och självreglering hos företagen på de finansiella marknaderna, verka för en god genomlysning av institutens finansiella ställning. För att bidra till *ett gott konsumentskydd* skall inspektionen: följa upp att instituten följer lagar, förordningar och andra regler, verka för en god etik inom det finansiella systemet, verka för att aktörerna på

¹⁶⁰ Se Statsliggaren för år 1998, Utgiftsområde 2. (cit. regleringsbrevet), s. 32.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Se regleringsbrevet, s. 33.

de finansiella marknaderna svarar mot högt ställda krav på integritet, kompetens och god affärssed."¹⁶³

Finansinspektionens arbete var tidigare institutionellt präglad men sedan första halvåret 1994 har tillsynen blivit mer funktionellt inriktad. Inspektionen är indelad i fyra avdelningar: en försäkringsmarknadsavdelning, en kreditmarknadsavdelning, en värdepappersmarknadsavdelning och en administrativ avdelning. Vidare finns särskilda enheter för konsumenträtt och redovisning som är direkt underställda generaldirektören i likhet med ett verksamhetskansli där informations-, utvecklings- och metodfrågor samt vissa internationella frågor handläggs. Varje sakkavdelning är indelad i tre olika enheter: finansiell analys, operativ tillsyn samt tillstånds- och rättsfrågor. På värdepappersmarknadsavdelningen finns därutöver en enhet för insiderutredning.

Av en rapport från Riksrevisionsverket (RRV) 1994 om statens tillsyn av den finansiella sektorn, som i dag möjligen inte är aktuell i alla delar, framgår att ca 40 procent av Finansinspektionens samlade resurser läggs på uppföljning och tillsyn medan återstående ca 60 procent av resurserna fördelar sig på tillståndsgivning (knappt 10 procent), normgivning (drygt 5 procent), stabsarbete (drygt 17 procent) och stödfunktioner (drygt 27 procent) (avser juli-december 1993/94).¹⁶⁴ Knappt hälften av resurserna för uppföljning och tillsyn används på bank-, värdepappers- och börsområdet.¹⁶⁵ Drygt en tredjedel av resurserna för uppföljning och tillsyn används för tillsyn av kreditmarknaderna (banker och kreditmarknadsföretag), vilket motsvarar ca 15 procent av inspektionens samlade resurser.¹⁶⁶ RRV konstaterar: "Myndigheten har ett stort antal arbetsuppgifter. Huvudsakligen regleras dessa via rörelselagstiftningen för de olika instituttyperna. Andra uppgifter såsom klagomålshantering saknar laglig grund och är i viss utsträckning en självpåtagen uppgift. – Många av inspektionens uppgifter är starkt efterfrågestyrda. De resurser som avsatts för mer centrala tillsynsuppgifter riskerar därför att tas i anspråk för att tillgodose icke förutsedda yttre krav. Tillsynen av enskilda områden blir då eftersatt, ibland över längre tidsperioder. – Det stora antalet, ofta disparata, uppgifter får negativa konsekvenser för myndighetens förutsättningar att effektivt inrikta och prioritera verksamheten."¹⁶⁷ RRV noterar även att det inte förekommit någon omprövning av

¹⁶³ Se Finansinspektionen, En presentation (januari 1998), s. 3 f.

¹⁶⁴ Se Statens tillsyn av den finansiella sektorn, RRV 1994:15 (cit. RRV:s rapport), s. 39.

¹⁶⁵ Se RRV:s rapport, s. 47.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Se RRV:s rapport, s. 52.

de institut som står under inspektionens tillsyn.¹⁶⁸ Verket har vidare "fått intrycket att inspektionen betraktas som en sektormyndighet för den finansiella sektorn och därför ålagts uppgifter på grund av att de rör den finansiella sektorn och inte därför att de hänger samman med statens behov av att särskilt reglera och kontrollera densamma."¹⁶⁹ Av RRV:s rapport framgår även att inspektionen, förutom den nya inriktningen mot en funktionellt orienterad tillsynsorganisation, strävar mot att renodla kompetensen och öka specialiseringen samt efter att skapa förutsättningar för en god intern kontroll och ökad självreglering inom företagen.¹⁷⁰

Även Riksdagens revisorer har berört att inspektionen är starkt splittad på ett stort antal arbetsuppgifter¹⁷¹ samt uttalat att regleringsbrev för inspektionen i alltför hög grad detaljstyr inspektionens verksamhet.¹⁷² Vissa av de uppsatta verksamhetsmålen betecknas närmast som tilldelade arbetsuppgifter.¹⁷³ Det är enligt revisorerna angeläget att regeringen formulerar tydliga och mätbara verksamhetsmål som kan uppfattas som ändamålsenliga och relevanta med hänsyn till inspektionens verksamhet.¹⁷⁴

12.2.2 Kommitténs överväganden

Som beskrivits inledningsvis utgör rörelsereglerna inte handlingsregler endast för bankerna utan även för Finansinspektionen när den utövar tillsyn. I stora drag kan alltså riktlinjerna för tillsynsarbetet på bankområdet sägas vara fastlagda genom förslaget till rörelseregler. Detta innebär att ändamålet med rörelselagstiftningen präglar även inriktningen på tillsynen, vilket enligt kommitténs mening måste återspeglas i regeringens styrning av vad tillsynen skall inriktas på. Styrningen av tillsynen bör ske med hänsyn till de övergripande mål som ligger bakom tillsyns-

¹⁶⁸ Se RRV:s rapport, s. 53. - Enligt uppgift i Finansinspektionens presentation står ca 2 500 institut under tillsyn av Finansinspektionen. Av dessa är ca 900 individuella försäkringsmäklare. Inspektionen konstaterar själv i Fördjupad anslagsframställan för budgetåren 1997, 1998 och 1999 att "[ä]ven om det sker en prioritering av tillsynen till de större instituten kan inte en tillfredsställande tillsyn långsiktigt upprätthållas med nuvarande resurser." Se s. 9.

¹⁶⁹ Se RRV:s rapport, s. 56.

¹⁷⁰ Se RRV:s rapport, s. 82.

¹⁷¹ Se Riksdagens revisorer, Granskningspromemoria om Finansinspektionen, dnr 1997:59 (cit. revisorerna), s. 35.

¹⁷² Se revisorerna, s. 33.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Se revisorerna, s. 32 f.

reglerna. Den av kommittén föreslagna portalparagrafen i 1 kap. 1 § BRL som säger att syftet med bankrörelselagen är att förtroendet för bankmarknaden skall upprätthållas bör tas till utgångspunkt när regeringen formulerar de övergripande målen för inspektionens verksamhet liksom när den närmare anger inspektionens verksamhetsmål och uppgifter. För att tillsynen skall bli så effektiv som möjligt och därmed bidra till att de nya rörelsereglerna får genomslagskraft är det viktigt att regeringen i instruktionen för Finansinspektionen och i regleringsbrev följer upp intentionerna bakom dessa regler så att rörelseregler och tillsyn praktiskt kommer att utgöra en helhet.

Om man ser på vad regeringen för närvarande har angett som övergripande mål för Finansinspektionens verksamhet är dessa enligt 2 § instruktionen för Finansinspektionen att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Av regleringsbrevet för budgetåret 1998 framgår att övergripande mål som rör Finansinspektionens verksamhet är ett stabilt och effektivt finansiellt system och en tillförlitlig och relevant statistik. Finansinspektionens del av dessa övergripande mål anges vara att genom tillsyn säkerställa stabilitet i de enskilda finansiella instituten och att verka för att officiell statistik om finansmarknaden är tillförlitlig och relevant. Därutöver skall som mål för inspektionen gälla att verka för ett gott konsumentskydd på det finansiella området.

Utifrån ett soliditetsperspektiv är det givet att Finansinspektionen skall bidra till det finansiella systemets stabilitet genom tillsyn av de enskilda instituten, i detta sammanhang alltså bankerna. Stabilitetsmålet är en naturlig följd av syftet med rörelsereglerna.

När det gäller målet att bidra till det finansiella systemets effektivitet har detta inte närmare definierats av regeringen. I propositionen, Om åtgärder för att stärka det finansiella systemet, anges att syftet med att banker och andra kreditinstitut är underkastade särskilda verksamhetsregler och är föremål för offentlig tillsyn är att förhindra uppkomsten av stora störningar som kan skada det finansiella systemets funktionsduglighet.¹⁷⁵ Detta utgör närmast en beskrivning av stabilitetsmålet. I propositionen, Ny associationsrätt för bankaktiebolag, m.m., anges de grundläggande skyddsintressen som finns inom det finansiella systemet och som motiverar att bl.a. bankers verksamhet omgärdas med särskild lagstiftning, nämligen intresset för det finansiella systemets stabilitet och

¹⁷⁵ Se prop. 1992/93:135 s. 15.

effektivitet samt konsumentskyddsintresset.¹⁷⁶ Därefter förklaras i kort-het vari stabilitets- respektive konsumentskyddsintresset består.¹⁷⁷

Det finns inte någon entydig definition av begreppet effektivitet på den finansiella marknaden. I en mening är en finansiell marknad effektiv om den är stabil. Instabilitet på marknaden kan leda till stora samhälls-ekonomiska kostnader och är i den meningen ineffektivt. Regler som har till syfte att bankerna skall bevara stabiliteten i sin rörelse kan med denna utgångspunkt sägas främja effektiviteten i det finansiella systemet. Även konsumenträttsliga regler kan bidra till effektivitet på den finansiella marknaden i den meningen att de får konsumenter att känna sig trygga och därmed våga gå in som aktörer på denna marknad. Marknaden kan även vara effektiv i betydelsen att effektiv konkurrens råder. Konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Enligt förarbetena till konkurrenslagen kan en effektiv konkurrens i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.¹⁷⁸

Det går således att ringa in olika aspekter av begreppet effektivitet även om en heltäckande bestämning av begreppet saknas. Enligt kommitténs uppfattning bör det ligga på Finansinspektionen att vaka över att bankerna upprätthåller stabiliteten i sin rörelse. Att därutöver sätta upp ett effektivitetsmål av mer diffus karaktär för inspektionen är med hänsyn till det nu sagda inte önskvärt. Effektivitet i meningen väl fungerande konsumentskydd och väl fungerande konkurrens bör övervakas av de myndigheter som primärt är satta att göra detta, nämligen bl.a. Konsumentombudsmannen och Konkurrensverket. Att ge Finansinspektionen sådana uppdrag medför en onödig överlappning mellan myndigheternas verksamhetsområden och tar uppmärksamhet från det som bör vara inspektionens huvuduppdrag, nämligen att övervaka stabiliteten i de enskilda bankerna.

När det gäller Finansinspektionens ansvar för tillförlitlig och relevant statistik noterar kommittén att frågor om officiell statistik för närvarande är föremål för utredning.¹⁷⁹ Från kommitténs synpunkt är det viktigt att Finansinspektionen har möjlighet att koncentrera sig på tillsynen. In-

¹⁷⁶ Se prop. 1997/98:166 s. 49.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Se prop. 1992/93:56 s. 66.

¹⁷⁹ Se dir. 1998:17, Utvärdering av statistikreformen. Utredningen, som hör till Finansdepartementet, tillsattes den 12 mars 1998. Arbetet skall vara avslutat senast den 1 mars 1999.

spektionen bör därför inte ha ansvar för produktion av offentlig statistik annat än för tillsynsändamål.

Som framgår av det sagda går de av regeringen formulerade målen för Finansinspektionens verksamhet enligt kommitténs mening delvis utöver syftet bakom rörelsereglerna och skapar på det sättet en bristande överensstämmelse mellan rörelseregler och tillsynsarbete. Regeringens styrning av tillsynsarbetet bör enligt kommitténs uppfattning ligga i linje med intentionerna bakom rörelsereglerna och utmynna i preciserade instruktioner till inspektionen så att inspektionen inte tillförs arbetsuppgifter som ligger vid sidan av dess tillsynsuppdrag. I regelverket och i motiven till detta anges huvudinriktningen på det framtida tillsynsarbetet. Utifrån portalparagrafen i 1 kap. 1 § BRL kan anges att inspektionens verksamhet, när det gäller banker, skall ha till ändamål att bankerna skall vara motståndskraftiga mot störningar varvid inspektionen skall ha tillsyn över att bankerna uppfyller kraven på soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard. För att kunna fullgöra detta uppdrag krävs att inspektionen arbetar långsiktigt och inte behöver utföra uppgifter av mer tillfällig natur som ett resultat av opinionsbildning, m.m. Inspektionen skall inte åläggas uppgifter därför att de rör den finansiella sektorn utan därför att uppgifterna är motiverade från ett systemriskperspektiv.

12.3 Auktorisation av banker

Kommitténs förslag: Vid oktrojprövningen krävs dels att den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 1-4 §§ BRL på soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard, dels att det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget inte motverkar att bolagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§. Det nuvarande sundhetsbegreppet slopas.

Beviljande av tillstånd att bedriva bankrörelse (oktroj) är ett område som ligger den löpande tillsynen nära eftersom den utgör en första kontroll av att bankrörelsen kommer att drivas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Samma krav bör ställas på bankerna vid oktrojprövningen som ställs på dem i den löpande verksamheten. Kommittén föreslår därför att bedömningsgrunderna vid oktrojprövningen ändras för att ligga i linje med vad som senare prövas inom ramen för den löpande tillsynen. Det är därför lämpligt att beröra oktrojprövningen i detta sammanhang.

12.3.1 Gällande ordning

För samtliga slag av associationsrättsliga sammanslutningar som får bedriva bankrörelse, dvs. bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker, gäller att bolagsordning, reglemente respektive stadgar i normalfallet skall stadfästas av Finansinspektionen som även prövar om oktroj skall beviljas. Vissa förutsättningar, som är delvis olika för sparbanker jämfört med bankaktiebolag och medlemsbanker, skall vara uppfyllda för att auktorisation skall medges.

För bankaktiebolagens del återfinns grunderna för oktrojprövningen i 9 kap. 3 § BRL.¹⁸⁰ I 9 kap. 3 § tredje stycket BRL anges de förutsättningar som är av intresse i förevarande sammanhang och som innebär att Finansinspektionen skall pröva om den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund bankverksamhet (punkt 1) och om det kan antas att den som kommer att äga ett kvalificerat innehav i bolaget inte kommer att motverka en sund utveckling av verksamheten i bolaget och även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank (punkt 2). Av 9 kap. 3 § fjärde stycket BRL framgår vidare att oktroj inte får beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken. Prövningen enligt 9 kap. 3 § tredje stycket 2 och fjärde stycket BRL kallas *ägarprövning*.

Exempel på misskötsamhet i näringsverksamhet är att näringsidkaren gjort sig skyldig till bokföringsbrott eller skattebrott som inte är bagatellartade, att denne regelmässigt underlåtit att betala skatter och allmänna avgifter på icke obetydliga belopp eller att näringsidkaren på olika sätt förfarit otillbörligt i samband med konkursförfarande.¹⁸¹ Misskötsamhet i andra ekonomiska angelägenheter kan exemplifieras med att förvärvaren på senare tid vid flera tillfällen underlåtit att deklarerera sina inkomster.¹⁸² Förvärvaren skall också vara diskvalificerad om han begått allvarliga brott vid sidan av näringsverksamhet.¹⁸³

Med uttrycket kvalificerat innehav avses enligt 1 kap. 3 § första stycket 2 BRL ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

¹⁸⁰ Lydelse enligt prop. 1997/98:186.

¹⁸¹ Se prop. 1995/96:173 s. 130 och 138 f.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

En ägarprövning skall även göras vid förvärv av aktier eller andelar i en bestående bank. Denna prövning görs av Finansinspektionen inom ramen för tillsynen. Kommittén behandlar den regleringen i avsnitt 13.4.1.

När det gäller sparbanker och medlemsbanker återfinns grunderna för oktrojprövningen i 2 kap. 3 § sparbankslagen¹⁸⁴ och 2 kap. 2 § lagen om medlemsbanker¹⁸⁵. För medlemsbankernas del görs samma prövning som av bankaktiebolagen. När det gäller sparbanker prövas om den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund bankverksamhet. Någon ägarprövning är däremot inte aktuell.

För fullständighetens skull skall här tilläggas att vid oktrojprövningen görs även en s.k. *ledningsprövning* (9 kap. 3 § tredje stycket 3 BRL, 2 kap. 3 § fjärde stycket 2 sparbankslagen och 2 kap. 2 § fjärde stycket 3 lagen om medlemsbanker). Därvid prövas att de som avses ingå i bankens styrelse - och för bankaktiebolagens del även den som avses bli verkställande direktör - har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en bank och även i övrigt är lämpliga för en sådan uppgift. I förarbetena anges att de som omfattas av prövningen är styrelseledamöter och suppleanter för dem och verkställande direktörer och suppleanter för dem.¹⁸⁶ Vad som krävs är att de som skall ingå i ledningen för en bank har ett tillräckligt kunnande på området eller i vart fall förmåga att skaffa sig en sådan kunskap. Viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område av betydelse för uppgiften förutsätts också. Vidare bör den som skall ingå i ledningen ha de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver.¹⁸⁷ Kommittén återkommer till ledningsprövning inom ramen för den löpande tillsynen i avsnitten 13.3.1 och 13.3.2.3.

12.3.2 Överväganden

Kommitténs avsikt med den nu föreslagna ändringen av villkoren för auktorisation är att de krav som ställs på den planerade rörelsen och på den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken respektive de krav som därefter ställs på banken när den driver rörelse och på den som skall få ett kvalificerat innehav i en redan existerande bank skall stämma överens. För att tillsynen skall bli effektiv är det viktigt att samma krav ställs vid oktrojprövningen som sedan kommer att ställas när bankrörel-

¹⁸⁴ Se vid not 28.

¹⁸⁵ Se vid not 28.

¹⁸⁶ Se prop. 1995/96:173 s. 130.

¹⁸⁷ Se a. prop. s. 85.

sen är i gång. Tyngdpunkten vid oktrojprövningen bör, i den del som nu är aktuell, precis som när det gäller tillsynen ligga vid de grundläggande rörelsereglerna. Vad som skall bedömas är alltså främst huruvida den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard samt huruvida det kan antas att den som äger ett kvalificerat innehav i banken inte kommer att motverka att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med reglerna i 2 kap. 1-4 §§ BRL om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard och även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank. När det gäller innebörden av de nämnda kraven blir samma överväganden aktuella som vid tillsynen (se avsnitt 12.4). Innebörden av lämplighetskravet bör fortsättningsvis i huvudsak vara att en större ägare skall vara ansvarskännande och visa gott omdöme.¹⁸⁸ Kommittén föreslår inte någon ändring i den delen.

Som framgår av redogörelsen ovan i avsnitt 11.1.3 har innebörden av sundhetsbegreppet förändrats över tiden från att ursprungligen ha tagit sikte på bankernas ekonomiska stabilitet till att numera avse ett allmänt kvalitetskrav när det gäller i stort sett alla aspekter av en banks rörelse.

Kommitténs förslag innebär att begreppen "sund bankverksamhet" respektive "sund utveckling av verksamheten" slopas som bedömningsgrunder vid oktrojprövningen och ersätts av en hänvisning till 2 kap. 1-4 §§ BRL, dvs. de grundläggande bestämmelserna om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard.

Enligt kommitténs bedömning strider de föreslagna ändringarna inte mot EG-rätten på området.

För en utförlig redogörelse av sundhetsbegreppet hänvisas till avsnitt 11.1.3.

12.4 Tillsyn av banker

Kommitténs förslag: Finansinspektionen skall ha tillsyn över att en banks rörelse drivs enligt bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar och interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen.

¹⁸⁸ Jfr prop. 1995/96:173, s. 138.

Finansinspektionens huvuduppdrag är att utöva tillsyn i enlighet med den föreslagna bestämmelsen, som innebär att inspektionen skall ha tillsyn över att bankrörelse bedrivs i enlighet med bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar och interna föreskrifter som har sin grund i banklagstiftningen.

Soliditetsparagrafen styr i hög grad tillsynsarbetet. Den ställer stora krav på tillsynen. För att kunna bedöma en banks soliditet krävs att inspektionen har en ingående kännedom om rörelsen i just den banken. Härfor krävs att inspektionen tillräckligt nära följer verksamheten i banken och har kompetens att dra korrekta slutsatser om tillståndet i banken på grundval av den information som hämtas in.

Inspektionen har olika möjligheter att skaffa sig information om tillståndet i bankerna; genom de rapporter som bankerna är skyldiga att ge in till inspektionen, genom platsbesök, genom möjligheten att anlita en eller flera revisorer för bedömning av en viss fråga vid tillsynen (se närmare härom i avsnitt 13.2.1), genom bankernas årsredovisningar samt genom underhandskontakter mellan inspektionen och bankernas ledning och personal.

För att fortlöpande vara solid måste banken identifiera, mäta och kontrollera de risker den är exponerad för och för att banken skall kunna göra detta måste verksamheten vara genomlysbar. Finansinspektionens kontroll inom ramen för kravet på soliditet kommer därför samtidigt att innebära en kontroll av riskhanteringen och genomlysbarheten i den enskilda banken. För att kunna uppfylla kraven på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet måste bankerna ha tillfredsställande interna kontrollsystem.¹⁸⁹

Finansinspektionen bör inrikta tillsynen på bankens styrsystem och informationssystem.

När det gäller styrsystem skall inspektionen kontrollera att styrelsen har god kontroll över bankens samlade rörelse. Det är av största vikt att inspektionen övervakar att styrelsen har ett samlat grepp om och verkligt kan ta ansvar för bankens rörelse på ett övergripande plan. Styrelsen

¹⁸⁹ Bankstödsnämnden konstaterar i Erfarenheter av bankkrisen - en rapport till regeringen den 17 oktober 1994 att den "interna styrningen och kontrollen är av avgörande betydelse för varje banks överlevnadsförmåga", se s. 14. Även RRV är inne på liknande tankebanor när verket anför. "Det är enligt RRV rimligt att utgå från att instituten i dag som regel bör ha incitament att ha tillfredsställande kontrollsystem. Finanskrisen har sannolikt skärpt ägarnas krav på att kontrollen i instituten är god. Detta synsätt utesluter inte behovet av statlig kontroll men kontrollen bör utformas utifrån en uppfattning om institutens riskbenägenhet och egenkontroll. - Inspektionen bör med detta synsätt i första hand utveckla en kompetens och metodik som gör att man kompletterar institutens egen strävan efter kontroll." Se RRV:s rapport, s. 69.

måste ha kontroll över bankens riskexponering och kapitalsituation för att dess förutsättningar att på ett tidigt stadium identifiera och uppmärksamma problem och oönskade risksituationer skall vara så goda som möjligt. I normalfallet är styrelsens arbetsformer däremot något som bankerna själva skall bestämma över. Den strategiska och affärsmässiga planeringen av verksamheten, som t.ex. bedömningar av om banken skall satsa på kunder inom en viss bransch eller region, ankommer givetvis på de enskilda bankerna så länge verksamheten inte kommer i konflikt med rörelsereglerna. Det är bankerna själva som fattar de företagsekonomiska besluten. Det är den enskilda bankens eget val om den t.ex. satsar hårdare på valutahandel, under förutsättning att den har system och kapital nog härför.

Vad angår informationssystem beror systemens utformning av inriktningen på bankens hela rörelse och även på kapitalsituationen. Systemen bör alltså vara anpassade till den individuella bankens rörelse och Finansinspektionen måste här kontrollera att banken har ett informationssystem som passar just denna bank. Detta kräver att inspektionen är väl förtrogen med alla de olika rörelsegrenar som bankverksamhet kan omfatta och kan bedöma huruvida en enskild bank har ett med hänsyn till just sin rörelseprofil godtagbart informationssystem.

Från ett riskhanteringsperspektiv är det givetvis väsentligt att bankerna har klara riktlinjer och metoder och rutiner för den interna kontrollen (se närmare härom i kapitel 4 under avsnitten 4.1 och 5), vilket också skall vara föremål för tillsyn.

Enligt kommitténs uppfattning bör tyngdpunkten i tillsynen ligga på en övergripande analys av den enskilda bankens system för att identifiera, mäta och kontrollera de särskilda risker som är förenade med bankverksamhet och på en total bedömning av den enskilda bankens ställning.

12.5 Tillsyn över banksektorn

Kommitténs förslag: Finansinspektionen skall ha i uppdrag att verka för en sund utveckling av banksektorn.

I sin tillsynsverksamhet får Finansinspektionen tillgång till information om de enskilda bankerna som i sin tur ger inspektionen en unik inblick i hela banksektorn. Det följer inte av förslaget till rörelseregler att inspektionen skall göra en samlad bedömning av institutens situation, exempelvis såvitt gäller bankernas totala riskexponering gentemot en viss sektor. Detta är också naturligt eftersom det knappast finns möjlighet för in-

spektionen att ingripa med formella sanktioner i fall där den har uppfattningen att utvecklingen inom hela banksektorn eller i en grupp av banker inte är tillfredsställande men det inte finns grund att påstå att läget i en enskild bank är allvarligt. Det är dock angeläget att Finansinspektionen följer utvecklingen inom banksektorn som helhet och därvid bildar sig en uppfattning om utvecklingen ligger i linje med intentionerna bakom banklagstiftningen. Utöver en tillsynsregel som tar sikte på förhållanden i enskilda banker bör det enligt kommitténs mening finnas en anvisning till Finansinspektionen om att följa utvecklingen inom hela banksektorn. Det är alltså inte fråga om ett krav riktat till bankerna utan en anvisning till Finansinspektionen om vad tillsynsarbetet skall inriktas på. Anvisningen innebär att inspektionen skall följa och analysera utvecklingen på den svenska finansiella marknaden och de utländska finansiella marknaderna för att se hur utvecklingen påverkar de svenska bankerna som kollektiv. Detta innebär att Finansinspektionens och Riksbankens verksamhetsområden i viss mån sammanfaller. Ett samråd mellan myndigheterna kan bidra till en effektivare tillsyn av stabiliteten i bankerna.

Det är inte meningen att Finansinspektionen skall kunna ingripa mot en enskild bank under åberopande av den föreslagna regeln. Inspektionen skall dock kunna vidta åtgärder av annat slag. En naturlig åtgärd från Finansinspektionens sida i fall där förhållandet inte begränsar sig till en enskild bank är att inleda samtal med de berörda bankerna eller med branschorganisationen. Om samtalen visar sig fruktlösa eller det eljest påkallas kan det finnas anledning för inspektionen att uppmärksamma regeringen på förhållandena.¹⁹⁰ Det kan också finnas lägen när det är lämpligt att ge offentlighet åt förhållandena.

12.6 Resurser och kompetens som den framtida tillsynen kräver

I kommitténs direktiv sägs att det är önskvärt att kommittén "värderar hur angelägna olika tillsynsuppgifter är." Vidare sägs att kommitténs "överbägganden i dessa frågor bör göras mot bakgrund av en analys av vilka resurser som fordras för att ett tillsynsarbete i enlighet med kommitténs förslag skall kunna utföras. Kommittén bör i det sammanhanget

¹⁹⁰ Finansinspektionen har en sådan skyldighet i dag. Enligt 7 § andra stycket 3 verksförordningen (1995:1322) skall nämligen myndighetens chef fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs.

inte bara ange en önskvärd ambitionsnivå utan också uttala sig om tillsynsarbetets inriktning vid en oförändrad resursnivå för inspektionen."

Direktiven får uppfattas så att kommittén endast har att ta ställning till olika tillsynsuppgifters angelägenhet på områden som kommittén ser över i sak, dvs. bankområdet och finansieringssektorn. Kommittén överväger att återkomma till vissa frågor rörande tillsynens organisation och inriktning på dessa områden i slutbetänkandet.

Kommittén anser sig inte ha möjlighet att mer ingående väga angelägenheten av andra tillsynsområden, såsom t.ex. tillsynen över försäkringsmäklare och insiderövervakningen, mot de uppgifter som följer av kommitténs förslag i övrigt. Det är dock enligt kommitténs mening önskvärt att en översyn av inspektionens arbetsuppgifter i stort görs med det syftet att resurserna skall koncentreras till områden som har betydelse för stabiliteten i det finansiella systemet. I den mån tillsyn över verksamheter som inte bedöms vara av betydelse för stabiliteten är nödvändig bör den läggas på någon annan myndighet. De närmare överväganden som följer av ett sådant allmänt synsätt bör bli föremål för utredning i annan ordning.

De föreslagna rörelsereglerna och den inriktning på tillsynen som följer därav ställer väsentligt större krav på Finansinspektionen än i dag. Soliditets- och riskhanteringsreglerna innebär ett krav på inspektionen att skapa sig en samlad bild av enskilda bankers ställning. Banker kan i vissa skeden bedömas vara i behov av att följas nära nog från dag till dag. Genom att det framtida uppdraget blir tydligare och mer renodlat jämfört med vad som för närvarande är fallet kommer helt naturligt den redan existerande kompetensen hos inspektionen att behöva kompletteras. Kravet på inspektionen att bilda sig en uppfattning om varje banks ställning och att närmare följa de banker som bedöms behöva det, kravet på en bank att anpassa riskhanteringssystemen till rörelsen och möjligheten för banken att styra utformningen av systemen samt möjligheten för banker att engagera sig i ett vidare spektrum av verksamheter fordrar, enligt kommitténs bedömning, bl.a. följande kompetens.

- Kunskap om såväl praktisk bankverksamhet som mer teoretiska metoder för utvärdering av finansiell verksamhet.
- Förmåga att analysera såväl enskilda bankers samlade ställning som förändringar i omvärlden och dessa förändringars påverkan på det svenska banksystemet.
- Förmåga att utvärdera och tillgodogöra sig information från olika typer av riskhanteringssystem.
- Förmåga att överblicka och utvärdera flera typer av verksamheter och även mer komplext sammansatta bankrörelser som helhet.

Tillsynen måste hålla jämna steg med utvecklingen i bankerna. Detta innebär inte med nödvändighet att inspektionen själv i alla lägen måste ha motsvarande kompetens som bankerna. Det är emellertid viktigt att man från inspektionens sida kan tillgodogöra sig, analysera och bedöma information och framställningar från bankerna samt kan avgöra när situationen är sådan att extern kompetens behövs.

Finansinspektionen måste få tillgång till personal som kan tillföra och förstärka kompetensen inom de berörda områdena. Vidare måste det finnas utrymme för att genom utbildning förstärka den redan befintliga kompetensen. Detta kommer enligt kommitténs mening att medföra ökade lönekostnader. Myndighetens maskinella utrustning kan behöva förbättras och förnyas.

Enligt kommitténs bedömning kräver den föreslagna inriktningen på tillsynen över bankerna att Finansinspektionen tillförs ökade finansiella resurser såväl under förändringsarbetets inledningskede som på sikt. Härtill kommer den tilltagande internationaliseringen och den snabba tekniska utvecklingen på de finansiella marknaderna. Samarbetet inom EU kan förväntas dra allt större kostnader, såväl för inspektionens deltagande i utvecklingen av det gemensamma regelverket som för inspektionens samarbete med utländska tillsynsmyndigheter. Även dessa omständigheter i sig ställer krav på ökade finansiella resurser.

Det får ankomma på ledningen för Finansinspektionen att i samråd med regeringen på ett lämpligt sätt genomföra de förändringar som behövs för att uppnå det av kommittén utpekade målet när det gäller tillsyn över bankerna. Hur mycket resurser inspektionen som helhet behöver tillföras beror på vilka prioriteringar mellan olika tillsynsuppgifter som regering och riksdag gör.

Här kan inskjutas att krishantering av banker kan kräva särskilda personella och finansiella resurser. Kommittén avser att återkomma till regelverket rörande banker med finansiella problem i slutbetänkandet.

Det finns en rad faktorer som är av betydelse när det gäller Finansinspektionens möjligheter att rekrytera personal med den aktuella kompetensen. En sådan faktor kan vara att inspektionen uppfattas som en lärorik arbetsmiljö som kan fungera som språngbräda till andra poster. Erfarenheter från inspektionen kan komma till nytta vid arbete inom näringslivet. Arbetet vid inspektionen kan ge inblickar i många olika företag inom den finansiella sektorn och därmed erbjuda erfarenheter av vitt skilda verksamheter, riskhanteringssystem, företagskulturer och liknande. Vidare kan förtrogenhet med det på förvaltningsrätten grundade arbetssätt som råder inom inspektionen vara värdefull på flera sätt; dels kan kunskapen bidra till bankernas förståelse för inspektionens arbetssätt, dels underlättar det kommunikationen mellan inspektionen och bankerna. I ett idealt tillstånd uppnås en växelverkan mellan inspektionen,

näringsliv och den akademiska världen. Utbyte av personal och därmed erfarenheter sker i sådant fall mellan de olika sektorerna.

Exempel på att arbeten inom statliga förvaltningar uppfattas som meriterande också för dem som planerar en annan karriär finns både utomlands och i Sverige. I USA synes arbete inom olika tillsynsmyndigheter på det finansiella området vara en merit för en fortsatt karriär inom näringslivet, vilket innebär att lovande personer kan lockas till tjänstgöring trots att lönen inte är fullt konkurrenskraftig. Även i Sverige finns exempel på myndigheter som förmått stärka sin konkurrenskraft i nämnda avseende. Det kanske främsta exemplet är Riksbanken som genom ett medvetet och långsiktigt program förmått stärka sin konkurrenskraft bland främst yngre akademiker. Riksbanken uppfattas som en attraktiv arbetsplats även om lönen är något lägre än i den privata sektorn.

13 Finansinspektionens kontrollmöjligheter och ingripanden vid tillsynen av banker

13.1 Inledning

I detta kapitel behandlas Finansinspektionens lagreglerade möjligheter att inom ramen för tillsynsuppdraget skaffa sig information om tillståndet i de enskilda bankerna samt ingripa om en bank inte följer regleringen i bankrörelselagen eller de andra bestämmelser som särskilt reglerar bankers verksamhet. Inspektionens icke lagreglerade möjligheter att i kraft av sitt tillsynsuppdrag ta upp frågor med en enskild bank, t.ex. samtalsvägen, behandlas däremot inte. Denna dialog mellan inspektionen och bankerna är emellertid också ett betydelsefullt inslag i tillsynsarbetet.

De särskilda regler som kan gälla vid tillsynen av banker med finansiella problem och banker i konkurs behandlas inte. Kommittén avser att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

13.2 Finansinspektionens kontrollmöjligheter

13.2.1 Gällande ordning

Finansinspektionen har olika möjligheter att granska bankernas verksamhet vilka anges i 7 kap. BRL. Där slås till en början fast att banken skall lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär (7 kap. 1 § första stycket BRL). Denna bestämmelse ger inspektionen stöd för att begära in nödvändiga upplysningar från de enskilda bankerna.¹⁹¹ Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar som en bank återkommande skall lämna till inspektionen (7 kap. 2 § 1 BRL). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen kan med stöd av denna

¹⁹¹ Se prop. 1992/93:89 s. 191.

regel utfärda generella föreskrifter om bl.a. skyldighet för bankerna att lämna ekonomiska rapporter.¹⁹²

Vidare får inspektionen genomföra undersökning hos en bank när inspektionen anser det nödvändigt (7 kap. 1 § andra stycket BRL).

Ytterligare möjligheter ges genom bestämmelser om upprättande av särskild balansräkning. För bankaktiebolagens del åligger det enligt huvudregeln bolagets styrelse att ofördröjligen upprätta och låta revisorerna granska en särskild balansräkning så snart det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger häften av det registrerade aktiekapitalet (13 kap. 2 § ABL). När det gäller sparbanker och medlemsbanker föreligger denna skyldighet om det finns anledning att anta att banken inte kan uppfylla kravet på kapitaltäckning enligt kapitaltäckningslagen (7 kap. 4 § BRL). För bankaktiebolag respektive sparbanker och medlemsbanker gäller alltså olika krav för att skyldigheten att upprätta särskild balansräkning skall inträda.

Finansinspektionen är skyldig att förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av en bank. Revisorn har rätt till skäligt arvode för sitt arbete av banken (7 kap. 5 § BRL). Den av inspektionen förordnade revisorn skall ingå i revisorskollektivet och tillsammans med övriga revisorer i banken granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning samt skriva under revisionsberättelsen. Det åligger vidare inspektionen att utfärda en instruktion för revisor som förordnats av inspektionen. Denna återfinns i Finansinspektionens allmänna råd för revisorer förordnade av Finansinspektionen (FFFS 1998:5).

När det anses nödvändigt får Finansinspektionen sammankalla en banks styrelse. Har styrelsen inte rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till en extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse. Företrädare för inspektionen får närvara vid stämman och vid ett sådant styrelsesammanträde som inspektionen har sammankallat samt delta i överläggningarna (7 kap. 6 § BRL).

13.2.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Finansinspektionens skyldighet att förordna revisorer ersätts av en rätt för inspektionen att göra detta. Arvode till revisorerna betalas av den bank som tillsynen avser.

¹⁹² Se a. prop. s. 192.

13.2.2.1 Bakgrund

Finansinspektionen har väckt frågan om att inspektionen i framtiden skall ha en rätt men inte skyldighet att förordna revisorer.

I det följande redogörs i huvuddrag för bestämmelserna om revision i banker. Bestämmelser om revision i aktiebolag finns i 10 kap. ABL. När det gäller revision i sparbanker och medlemsbanker gäller 3 kap. BRL.

I ett bankaktiebolag skall det finnas minst en revisor (10 kap. 1 § ABL). Sparbanker och medlemsbanker skall ha minst två revisorer (3 kap. 1 § BRL). Revisorerna väljs av stämman. Skall det utses flera revisorer, får det i bolagsordningen respektive stadgarna föreskrivas att en eller flera av dem, dock inte alla, skall utses på annat sätt än genom val på stämma (10 kap. 8 § ABL, 3 kap. 1 § BRL). Revisorn i ett bankaktiebolag skall vara auktoriserad eller godkänd (10 kap. 11 § ABL). Minst en av de revisorer som utsetts av bolagsstämman skall vara auktoriserad (9 kap. 15 § BRL). Revisorer i sparbanker och medlemsbanker skall ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfånget av bankens verksamhet fordras för uppdragets fullgörande (3 kap. 3 § BRL). Även när det gäller dessa associationsformer skall en av de revisorer som utses av stämman vara auktoriserad (3 kap. 4 § BRL). I bankaktiebolag gäller revisorsuppdraget i fyra år (10 kap. 20 § ABL). I sparbanker och medlemsbanker kan revisorn utses såväl för bestämd tid som tills vidare (3 kap. 1 § BRL). Till revisor kan även utses ett registrerat revisionsbolag (10 kap. 18 § ABL, 3 kap. 3 § BRL).

En aktieägare kan påkalla att länsstyrelsen förordnar en revisor som tillsammans med de övriga revisorerna skall delta i revisionen, s.k. minoritetsrevisor (10 kap. 9 § ABL). Ett förordnande förutsätter att en viss minoritet av aktieägarna biträder ett förslag därom. Denna möjlighet finns även när det gäller sparbanker och medlemsbanker med den skillnaden att minoritetsrevisorn då förordnas av Finansinspektionen (3 kap. 2 § BRL).

När det gäller revisorns uppdrag skall denne följa de särskilda föreskrifter som meddelats av stämman om de inte strider mot lag, stadgar eller god revisionssed (10 kap. 4 § ABL, 3 kap. 8 § BRL). Detta gäller emellertid endast för revisorer som har utsetts av annan än Finansinspektionen. En inspektionsförordnad revisor skall däremot oavsett stämmans anvisningar följa de instruktioner som utfärdats av inspektionen. När det gäller bankaktiebolag framgår detta uttyckligen av en regel

i 9 kap. 15 § BRL.¹⁹³ För sparbankers och medlemsbankers del framgår det indirekt av regleringen i 3 kap. 8 § BRL.

I 1 § Finansinspektionens allmänna råd för revisorer sägs att de allmänna råden är allmänt hållna och att inspektionen därutöver kan lämna instruktioner avseende särskilda områden som granskningen bör omfatta.

I de allmänna rådens 2-5 §§ behandlas revisionens genomförande. Därav framgår bl.a. följande. Revisorn arbetar på Finansinspektionens uppdrag och fullgör tillsammans med övriga i banken utsedda revisorer uppdraget att granska banken¹⁹⁴ i den omfattning som följer av god revisionssed. Revisorn bör ägna särskild uppmärksamhet åt bankens interna kontrollsystem. Revisorn bör även särskilt uppmärksamma hanteringen av de i verksamheten förekommande riskerna samt hur riktlinjer och instruktioner tillämpas. Revisorn bör kontrollera att banken har upprättat rutiner som säkerställer att rapportering till Finansinspektionen är korrekt och sker i enlighet med lagar och andra föreskrifter.

Av de allmänna rådens 6-8 §§ framgår vad revisorns rapporterings-skyldighet omfattar, vilket innebär bl.a. följande. Utöver den rapporteringsskyldighet som gäller enligt vissa författningar bör revisorn omgående till inspektionen rapportera de erinringar som revisorerna framställer till styrelsen eller verkställande direktören enligt 10 kap. 35 § ABL eller 3 kap. 12 § BRL, dvs. synpunkter på förhållanden som revisorn vill framföra till bolagsledningen men som är av sådan art att de normalt inte rapporteras till aktieägarna eller allmänheten. Revisorn bör vidare avlämna en rapport över revisionen till inspektionen senast tre veckor efter det att revisionen har slutförts för räkenskapsåret. Den årliga rapporten bör bl.a. innehålla en redogörelse för väsentliga förändringar i bankens

¹⁹³ I prop. 1997/98:166 konstateras i skälen för regeringens förslag (s.136) att Finansinspektionen ansett att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse om att en inspektionsförordnad revisor skall följa inspektionens instruktioner. Enligt vad som sägs i skälen för regeringens förslag borde det dock "naturligen följa av den omständigheten att inspektionen skall utfärda en instruktion att revisorn också skall följa den." Lagrådet anförde dock att även "i fråga om vad som av lagstiftaren anses vara naturligt kan det många gånger vara bra att till undvikande av missförstånd eller av pedagogiska skäl meddela uttryckliga bestämmelser" och förordade därför att regeln i 9 kap. 15 § BRL infördes (9 kap. 20 § BRL i lagrådets yttrande) (s. 240 f.). I skälen för regeringens förslag sägs dessutom att det är "givet att en av Finansinspektionen förordnad revisor bör följa bolagsstämmans föreskrifter om de inte strider mot inspektionens instruktion" (s. 136).

¹⁹⁴ Eftersom av Finansinspektionen förordnade revisorer förekommer även i andra institut, t.ex. kreditmarknadsföretag, talas i de allmänna råden omgående om "institut". Här har dock för enkelhetens skull "institut" bytts ut mot "bank".

organisation, verksamhet eller andra förhållanden som kan inverka på bankens riskexponering samt för väsentliga brister rörande bankens interna kontroll, redovisning och förvaltning i övrigt. Revisorn skall även löpande till inspektionen rapportera sådana iakttagelser som därutöver kan vara av betydelse för inspektionen i dess tillsyn över banken.

Det förekommer även att Finansinspektionen, inom ramen för vad som ligger i ett normalt revisorsuppdrag till en stämмоvald eller i annan ordning utsedd revisor, ger specialuppdrag till de av inspektionen förordnade revisorerna att t.ex. studera en viss fråga närmare.

13.2.2.2 Finansinspektionens möjlighet att förordna revisor

Som framgår av redogörelsen ovan är den inspektionsförordnade revisorn jämställd med de övriga medlemmarna i revisorskollektivet samtidigt som han intar en särställning jämfört med dem eftersom han fått sitt uppdrag av Finansinspektionen och skall utföra detta i enlighet med inspektionens instruktioner. Kommittén noterar att instruktionerna bl.a. innebär att revisorn, när han genomför revisionen, skall ägna särskild uppmärksamhet åt sådana omständigheter som är av betydelse för stabiliteten i den enskilda banken, nämligen riskhantering, interna kontrollsystem samt hur riktlinjer och instruktioner tillämpas. Den rapport som revisorn på grundval härav skall överlämna till inspektionen utgör enligt kommitténs uppfattning en bland flera informationskällor som är av betydelse för inspektionens möjligheter att bedöma tillståndet i den enskilda banken i enlighet med de riktlinjer som kommittén dragit upp i avsnitt 12.4. Det finns därför enligt kommitténs bedömning skäl att behålla ordningen med inspektionsförordnade revisorer.

När det gäller arvode till den inspektionsförordnade revisorn bör detta enligt kommitténs mening alltså bekostas av banken eftersom revisorn har samma skyldighet som de övriga revisorerna att lämna en redogörelse för revisionen i revisionsberättelsen. Att revisorn därutöver skall lämna särskilda rapporter till Finansinspektionen föranleder inte kommittén till någon annan uppfattning.

Systemet med inspektionsförordnade revisorer innebär för de enskilda bankerna en ökning av kostnaderna för revisionen samtidigt som det är av störst vikt för tillsynen att inspektionen förordnar revisorer i sådana banker som genom sin storlek eller av någon annan anledning kan orsaka störningar i det finansiella systemet, dvs. att revisorer förordnas utifrån kriterierna väsentlighet och risk. Om inspektionen däremot fick möjlighet att välja om den vill förordna en revisor i en viss bank eller inte skulle de banker i vilka det utifrån kriterierna väsentlighet och risk är av liten betydelse för tillsynen att inspektionen förordnar en revisor avlastas kostnaden härför, t.ex. små sparbanker. Kommittén föreslår därför att skyl-

digheten för inspektionen att förordna revisorer i banken slopas och ersätts av en rätt för inspektionen att göra detta. Kommittén utgår från att inspektionen utnyttjar denna valmöjlighet med beaktande av kriterierna väsentlighet och risk.

13.2.2.3 Finansinspektionens möjlighet att anlita utomstående

Inom ramen för den löpande tillsynen kan frågor uppstå där Finansinspektionen behöver extra kompetens. Det kan gälla att inspektionen vid bedömningen av en viss fråga vid tillsynen av en enskild bank antingen behöver tillgång till kompetens som över huvud inte finns inom inspektionen eller behöver förstärka redan befintlig kompetens, dvs. helt enkelt behöver fler mantimmar. Inspektionen kan behöva anlita t.ex. en advokat, ekonom, forskare eller någon annan med kunskap som är av betydelse för bedömningen av den aktuella frågan. Det är fråga om situationer där inspektionen för en begränsad tid behöver ha tillgång till extra kompetens.

En sådan lagreglerad möjlighet finns i kapitaltäckningslagen. I 7 kap. 14 § KTL sägs att om Finansinspektionen för bedömning av en viss fråga vid tillsynen enligt den lagen behöver anlita någon med särskild fackkunskap, skall kostnaden för detta betalas av det institut som tillsynen avser.

Kommittén förutsätter att det inte finns några hinder för Finansinspektionen att liksom tidigare utan uttryckligt lagstöd anlita någon utomstående i samband med den löpande tillsynen. Den inspektionen anlitar omfattas för alla praktiska fall av samma sekretess som gäller för inspektionen.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Se närmare härom Hans Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, u. 3:1, s. 80-83.

13.3 Ingripanden mot banker

13.3.1 Gällande ordning

Finansinspektionen har olika möjligheter att ingripa mot banker. Till att börja med har Finansinspektionen möjlighet att förhindra verkställighet av ett beslut som strider mot bankrörelselagen eller någon annan författning som reglerar bankers verksamhet, mot föreskrift som meddelats med stöd av sådan författning eller mot bolagsordningen. Har beslutet redan verkställts får inspektionen förelägga banken att göra rättelse om det är möjligt (7 kap. 15 § BRL).

I vissa specifika situationer har Finansinspektionen skyldighet att tillgripa en betydligt mer ingripande åtgärd, nämligen att återkalla oktrojen. I 7 kap. 16 § BRL anges åtta olika återkallelsegrunder.

De fyra första fallen avser situationer när bankrörelse inte bedrivs, nämligen när banken inte har anmälts för registrering inom föreskriven tid eller anmälan har avskrivits eller avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft, när banken inte inom ett år efter registrering har börjat driva bankrörelse, eller dessförinnan förklarat sig avstå från oktrojen, när banken har överlåtit hela sin rörelse och, slutligen, när banken under en sammanhängande tid av ett år inte drivit bankrörelse.

Den femte återkallelsegrunden avser det fallet att banken har visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som oktrojen avser, antingen genom att överträda en bestämmelse som avses i 7 kap. 15 § BRL eller på annat sätt.

Det sjätte fallet innebär att oktrojen skall återkallas om bankens kapitalbas understiger det minsta belopp som krävdes när rörelsen startades och bristen inte har täckts inom tre månader från det att den blev känd för banken.

Den sjunde återkallelsegrunden avser det fallet att banken inte fullgjort sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen och inte vidtagit rättelse inom ett år från det att inspektionen har förelagt banken att fullgöra sina skyldigheter med förklaring att bankens oktroj annars kan komma att återkallas.

Den åttonde och sista återkallelsegrunden innebär att oktrojen skall återkallas om någon som ingår i bankens styrelse inte uppfyller vissa av de krav som ställs i samband med oktrojprövningen respektive stadfästelsen. Kopplingen till vad som gäller vid tillståndsprövningen innebär i detta sammanhang följande. För samtliga associationsformer gäller att oktrojen skall återkallas om styrelseledamoten inte har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en bank och inte heller i övrigt är lämplig för en sådan uppgift. För ban-

kaktiebolag och medlemsbanker gäller vidare att oktrojen skall återkallas om styrelseledamoten i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet (för exempel på den misskötsamhet som avses se avsnitt 12.3.1). För att återkalla oktrojen på denna grund gäller som ytterligare förutsättning att inspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen men denne, sedan viss av inspektionen bestämd tid löpt ut, fortfarande finns kvar i styrelsen. Denna återkallelsegrund innebär att det sker en ledningsprövning även inom ramen för den löpande tillsynen och inte endast i samband med oktrojprövningen respektive stadfästelsen (se avsnitt 12.3.1).

När det gäller de fjärde och femte återkallelsegrunderna får inspektionen, om det är tillräckligt, meddela varning i stället för att återkalla oktrojen.

Har Finansinspektionen underrättats av en tillsynsmyndighet i ett annat land inom EES om att en svensk bank överträtt föreskrifter som i det landet gäller för banken får inspektionen enligt 7 kap. 17 § BRL vidta de ovan angivna åtgärderna mot banken förutsatt att någon av de sanktionsgrundande omständigheterna föreligger.

Enligt 7 kap. 23 § BRL får Finansinspektionen förelägga vite om den meddelar föreläggande eller förbud.

Finansinspektionen har även möjlighet att ingripa mot bl.a. banker med stöd av kapitaltäckningslagen. Enligt 7 kap. 12 § KTL skall inspektionen förelägga banken "att vidta lämpliga åtgärder" i tre situationer, nämligen följande. Om banken har en kapitalbas som understiger det minsta belopp som krävs, om banken inte uppfyller kapitaltäckningslagens krav på övervaknings- och kontrollsystem eller inte nedbringat sina exponeringar till tillåtna nivåer. Meddelar inspektionen föreläggande enligt kapitaltäckningslagen får inspektionen enligt 7 kap. 15 § KTL förelägga vite.

För en allmän överblick av hur Finansinspektionen tillämpat de legala möjligheterna att ingripa mot institut som står under inspektionens tillsyn hänvisas till bilaga 2.

13.3.2 Överväganden

13.3.2.1 Inledning

Det nuvarande sanktionssystemet har kritiserats, framför allt av Finansinspektionen, för att inte ge inspektionen tillräckliga möjligheter att ingripa på ett ändamålsenligt sätt. Möjligheten att återkalla en banks oktroj utnyttjas i praktiken aldrig eftersom det i regel anses som ett alltför långtgående ingripande.¹⁹⁶

Enligt kommitténs mening bör det framtida systemet innebära att Finansinspektionen kan inrikta sina tillsynsinsatser på överträdelser av från systemstabilitetssynpunkt allvarligare slag och därmed utnyttja sina resurser på ett effektivare sätt. Inspektionen bör få större utrymme än i dag att bedöma vilken åtgärd som är lämplig i en viss situation samt få fler medel till sitt förfogande vid ingripande. Därutöver bör inspektionen ha en uttrycklig möjlighet att underlåta att ingripa i vissa fall. Ett sådant sanktionssystem blir mer flexibelt än det nuvarande.

13.3.2.2 Grundläggande bestämmelser om ingripanden mot banker

Kommitténs förslag: Finansinspektionen åläggs att ingripa när en bank inte bedriver bankrörelse i enlighet med bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens bolagsordning eller interna föreskrifter som har sin grund i banklagstiftningen. Inspektionen får mer differentierade möjligheter att ingripa. För det första får inspektionen vid mindre allvarliga överträdelser, förutom möjlighet att utfärda *föreläggande att vidta åtgärd* inom viss tid och *förbjuda verkställighet av beslut*, hädanefter också möjlighet att meddela *anmärkning*. För det andra får *varning* ett utsträckt tillämpningsområde som alternativ till *återkallelse av oktrojen*. Varning skall användas om detta är tillräckligt. Inspektionen får även en uttrycklig möjlighet att *underlåta att ingripa*, nämligen om överträdelserna är ringa eller ursäktliga eller om banken vidtar rättelse.

Det som enligt förslaget blir avgörande för om Finansinspektionen skall ingripa är om banken agerar på ett sätt som inte står i överensstämmelse med det regelverk som särskilt gäller för banker. Om så bedöms vara fallet kommer inspektionen att ha tillgång till ett batteri med åtgärder ur vilket inspektionen kan välja det slags ingripande som framstår som mest

¹⁹⁶ I bilaga 2 finns redovisat ett fall där Finansinspektionen återkallat tillstånd enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, se s. 16.

ändamålsenligt i det enskilda fallet. Förslaget är avsett att täcka alla överträdelse av bestämmelser som särskilt reglerar bankers verksamhet utom de fall som regleras särskilt enligt vad som närmare beskrivs i avsnitt 13.3.2.3. Två återkallelsegrundande situationer som för närvarande är särskilt angivna i 7 kap. 16 § BRL, nämligen dels när bankens kapitalbas understiger det minsta belopp som krävs och bristen inte har täckts inom viss tid, dels när banken inte har fullgjort sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen (se avsnitt 13.3.1) täcks av förslaget till denna allmänna regel om ingripanden mot banker. Specialregleringen av dessa situationer slopas därför.

När det gäller frågan om vilka ingripanden som Finansinspektionen bör välja vid olika regelöverträdelser bör inspektionen arbeta utifrån kriterierna väsentlighet och risk. Överträdelse av en regel som har till syfte att stabiliteten i banken skall upprätthållas bör i princip föranleda ett strängare ingripande än brott mot en bestämmelse av mindre betydelse för stabiliteten.

Det mest dramatiska ingripandet är givetvis *återkallelse av oktrojen*. Det är självklart att ett sådant ingripande inte får ske utan starka skäl. Skillnaden i förhållande till vad som nu gäller som förutsättningar för återkallelse av oktrojen är för det första att det överlämnas till Finansinspektionen att välja vilken sanktion som skall följa på en överträdelse från bankens sida, vilket innebär att det blir inspektionen som avgör när omständigheterna är sådana att oktrojen skall återkallas. Även om den nuvarande regleringen inte har ansetts innebära att varje överträdelse av en bestämmelse som reglerar bankers verksamhet skall medföra återkallelse av oktrojen är dess syfte emellertid inte att ge Finansinspektionen de valmöjligheter som blir följden av kommitténs förslag. Den andra skillnaden är att överträdelsens allvarighet avgör om den kommer upp i återkallelsenivå. Vad som åsyftas är hur allvarlig överträdelsen är från systemstabilitetssynpunkt. För närvarande knyts ju en återkallelse av oktrojen till om banken visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som oktrojen avser, vilket enligt förarbetena innebär att verksamheten inte drivs på ett sätt som kan anses vara sunt.¹⁹⁷

Varning blir ett alternativ till återkallelse av oktrojen. Tanken är att varning skall meddelas när förutsättningar för återkallelse av oktrojen i och för sig föreligger men varning i det särskilda fallet framstår som en tillräcklig åtgärd. Omständigheter som kan göra att varning framstår som tillräckligt kan vara att man inom banken inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för banken därför är god eller att man från bankens sida inte förstod bättre när överträdelsen skedde. Eftersom återkallelse av oktrojen även i framtiden kan antas bli en sällsynt åtgärd

¹⁹⁷ Se prop. 1992/93:89 s. 203.

får Finansinspektionen på detta sätt en lagstadgad möjlighet att markera att inspektionen uppfattar en överträdelse som allvarlig även om oktrojen inte återkallas. Ur bankens synvinkel är det viktigt att en sådan markering går att överklaga vilket blir fallet med beslut om varning. Vidare innebär varningsinstitutet att en praxis utbildas angående vilka överträdelser som i och för sig är återkallelsegrundande. Därigenom kommer en gräns att dras upp för vilka överträdelser som i princip inte tolereras. För bankernas del innebär detta att möjligheterna att förutse konsekvenserna av olika handlingsalternativ ökar.

När det gäller *anmärkning* utgör denna en legal möjlighet för Finansinspektionen att ingripa mot överträdelser av mindre allvarligt slag. Förslaget härom skall ses mot bakgrund av att inspektionen vid mindre allvarliga överträdelser för närvarande saknar en sådan möjlighet.¹⁹⁸ Inspektionen skickar i sådana fall för närvarande ut s.k. pressmeddelanden. En nackdel med sådana icke lagreglerade ingripanden är att det saknas möjlighet att överklaga beslut härom. Beslut om anmärkning blir däremot överklagbara vilket ökar rättsäkerheten för bankernas del. Den praxis som kommer att utbildas kring institutet anmärkning kan vidare tjäna som vägledning för bankerna vad gäller deras tillåtna handlingsutrymme.

På samma nivå som anmärkning ligger enligt kommitténs förslag ingripande genom att Finansinspektionen *förbjuder verkställighet av beslut* respektive *förelägger banken att vidta åtgärd inom viss tid*. Dessa två ingripandemöjligheter utgör alternativ till att meddela anmärkning. Ett föreläggande att vidta åtgärd kan innebära såväl att något som ban-

¹⁹⁸ Tidigare fanns en möjlighet i 7 kap. 9 § BRL för Finansinspektionen att "meddela de erinringar i fråga om verksamheten i en bank" som inspektionen fann "påkallade" för sådana situationer när lag eller stadgar inte hade överträtts. Som exempel på missförhållanden som kunde utlösa en erinring har angetts bl.a. att banken genom alltför vidsträckt kreditgivning medverkade till spridning av "osund" spekulation i aktier eller fastigheter. Erinringar var inte överklagbara beslut utan endast icke förpliktande påpekanden som banken inte behövde rätta sig efter. Möjligheten att meddela erinringar slopades genom ändringar i bankrörelselagen som trädde i kraft den 1 mars 1993 (SFS 1992:1613). I förarbetena sade departementschefen i anslutning härtill bl.a. följande. "Finansinspektionen har redan i dag, i de informella diskussioner och samråd med banker och andra institut som inspektionen fortlöpande har, möjlighet att ge sin mening till känna. Något behov av att därutöver kunna komma med mer formaliserade påpekanden anser jag inte nödvändigt för att inspektionen skall kunna fullfölja sin uppgift", se prop. 1992/93:89 s. 145. - I lagen (1988:606) om finansbolag och fondkommissionslagen (1979:748), vilka numera är upphävda, fanns möjligheter för inspektionen att ingripa genom att rikta anmärkning mot institutet.

ken redan har gjort skall ändras i någon riktning som att en åtgärd som inte tidigare vidtagits skall ombesörjas. I likhet med vad som redan gäller skall ett förbud eller föreläggande kunna förenas med vite.

För att sanktionssystemet skall bli så nyanserat som möjligt bör Finansinspektionen ha en uttrycklig möjlighet att *underlåta att ingripa* om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om banken vidtar rättelse. Rättelse kan dock enligt kommitténs mening inte utgöra en godtagbar eftergiftsgrund i sådana fall som från systemstabilitetssynpunkt framstår som allvarliga.

13.3.2.3 Ingripanden i särskilda fall

Kommitténs förslag: En banks *oktroj* skall alltjämt *återkallas* om bankens ledning inte uppfyller vissa av de krav som ställs i samband med oktrojprövningen respektive stadfästelsen. Det nya är att Finansinspektionen får möjlighet att meddela *varning* i stället för att återkalla oktrojen, om detta är tillräckligt eller, om åsidosättandet av kraven är av mindre allvarligt slag, meddela *anmärkning*.

Ett ingripande med stöd av förevarande regel kan gälla antingen en person, vars lämplighet har prövats i samband med bankens bildande men som senare visar sig inte uppfylla lagens krav eller någon som är nytillträdd i ledningen och inte kan anses lämplig. Det nya är att kommittén föreslår att inspektionen i denna situation skall kunna meddela varning i stället för att återkalla oktrojen under förutsättning att inspektionen bedömer detta som tillräckligt. Om åsidosättandet av kraven är av mindre allvarligt slag skall inspektionen meddela anmärkning. Det förhållandet att inspektionen stannar för att meddela anmärkning eller varning skall emellertid inte uppfattas som att banken därmed kan låta saken bero. I ett beslut om anmärkning eller varning får nämligen anses ligga en uppfordran till banken att ersätta den olämpliga personen eller vidta någon annan lämplig åtgärd. Syftet med förevarande regel är att få banken att se till att kraven på lämplighet uppfylls av samtliga personer som ingår i ledningen. Efter det att anmärkning eller varning meddelats måste inspektionen följa upp ärendet och bevaka att banken får en ledning som uppfyller lagens krav.

När det gäller de särskilda återkallelsegrunder som regleras i 7 kap. 16 § första stycket 1-4 BRL föreslår kommittén endast smärre ändringar vilka berörs i författningskommentaren till 7 kap. 22 §.

13.3.2.4 Förseningsavgift

Kommitténs förslag: En bank som underlåter att i tid lämna de upplysningar som med stöd av 7 kap. 5 § BRL föreskrivits att den skall lämna skall påföras en *förseningsavgift* med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten. Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

Som redogjorts för i avsnitt 13.2.1 har bankerna generellt en upplysningsplikt i förhållande till Finansinspektionen. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen har rätt att meddela föreskrifter om vilka upplysningar som en bank skall lämna till inspektionen. Ett sådant bemyndigande har inspektionen fått enligt 56 § första stycket 5 BRF. Med stöd av detta bemyndigande begär inspektionen in speciella rapporter från bankerna för att olika risker i bankernas verksamhet skall belysas. Det kan vara fråga om t.ex. rapporter om stora exponeringar eller kapitaltäckningsrapporter. Rapporterna skall ges in vid vissa av inspektionen bestämda tidpunkter. Rapporterna är viktiga informationskällor för inspektionen när den fullgör sitt tillsynsuppdrag. Med hänsyn till det stabilitetstänkande som enligt kommitténs uppfattning skall präglade inriktningen på tillsynen kommer rapporterna att få en än viktigare roll i framtiden.

Emellertid har det från Finansinspektionens sida framförts att det inte alltför sällan inträffar att institut inte lämnar rapporter inom föreskriven tid och att inspektionen saknar verkningsfulla medel för att beivra försenad rapportering.

Enligt kommitténs mening är det av avgörande betydelse för att Finansinspektionen skall kunna utföra sitt tillsynsuppdrag i enlighet med de riktlinjer kommittén dragit upp att rapporterna kommer in till inspektionen inom föreskriven tid. Är rapporterna försenade försämras inspektionens möjligheter att följa rörelsen i bankerna på det sätt som kommittén beskrivit i avsnitt 12.4. Det är därför viktigt att inspektionen har ett effektivt motmedel att tillgå när en bank inte rapporterar i tid.

Försening är i normalfallet en sorts ordningsförseelse som ofta har sin grund i felhantering någonstans i organisationen. För sådana fall bedömer kommittén att förseningsavgift är en adekvat reaktion som också ger en tydlig signal till bankledningen. Ett system med förseningsavgifter blir administrativt mer lätthanterligt för Finansinspektionen än att regelmässigt tillgripa vitesföreläggande. Om en bank skulle motsätta sig att ge in en rapport bör dock inspektionen kunna förelägga banken vid vite att komma in med rapporten. Vid upprepade fall av försening eller bris-

tande ansvarstagande i ledningen kan det även bli aktuellt att tillgripa anmärkning eller varning.

Ett lämpligt avgiftsbelopp är enligt kommitténs bedömning 100 000 kr. Avgiften skall tas ut av Finansinspektionen och tillfalla staten. En möjlighet till eftergift bör finnas. Om förseningen är ursäktlig eller ringa får inspektionen jämka avgiften, vid behov ända ned till noll.

Förslaget innebär således att riksdagen drar upp ramen för tillämpningsområdet för förseningsavgifter. Detta område kommer därefter att preciseras genom att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen föreskriver vilka upplysningar som avses.

13.4 Ägarprövning m.m.

13.4.1 Gällande ordning

En prövning av lämpligheten hos dem som skall äga större poster aktier eller andelar i en bank skall ske dels i samband med att frågan om beviljande av oktroj respektive stadfästelse av stadgarna för en medlemsbank prövas när banken skall bildas (se avsnitt 12.3.1), dels vid förvärv av aktier eller andelar i en redan bestående bank. Reglerna om ägarprövning i samband med förvärv av aktier eller andelar i en redan bestående bank fick sin nuvarande utformning genom ändringar som trädde i kraft den 1 juli 1996. Ändringarna innebar en skärpning av de bestämmelser som gällde tidigare. Av förarbetena framgår att bestämmelserna om ägarprövning vid förvärv av aktier eller andelar i en bestående bank skall ha samma innebörd som vid oktrojprövningen¹⁹⁹ och att det i båda fallen bör ställas förhållandevis stora krav på en ägare för att han skall anses vara lämplig.²⁰⁰ En naturlig utgångspunkt sades vara att reglerna om ägarprövning skulle vara så pass effektiva att personer som var olämpliga att ha inflytande över en banks verksamhet så långt möjligt förhindrades att ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett sådant företag.²⁰¹

I 7 kap. 10 § BRL regleras vilka förvärv som är tillståndspliktiga. Där slås fast att ett direkt eller indirekt förvärv av aktier eller andelar i en bank som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav bara får ske efter tillstånd av Finansinspektionen. Detsamma gäller förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökas så

¹⁹⁹ Se prop. 1995/96:173 s. 68.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

att det uppgår till eller överstiger 20, 33 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller andelar eller så att banken blir dotterföretag. Den som avser att öka sitt kvalificerade innehav så att det sammanlagda innehavet överstiger något av de angivna gränsvärdena måste alltså ansöka om tillstånd till förvärvet.²⁰² Enligt huvudregeln skall tillstånd ha meddelats före förvärvet. Förfarandet med ägarprövning bygger på att inspektionens prövning skall ske redan innan det ifrågavarande förvärvet rättsligt sett är fullbordat.²⁰³ Om förvärvet har gjorts genom universalfång, t.ex. arv, skall förvärvaren ansöka om tillstånd inom sex månader efter det att aktierna eller andelarna erhållits.

I 7 kap. 11 § BRL återfinns bedömningsgrunderna för ägarprövningen. Det ställs tre olika typer av krav på den som skall ha ett kvalificerat innehav. Det första kravet innebär att förvärvstillstånd inte skall ges om det är osäkert om ägaren i framtiden kommer att motverka en sund utveckling av bankens verksamhet. Enligt det andra kravet skall förvärvaren även i övrigt vara lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen i en bank. Detta innebär enligt förarbetena i huvudsak att en större ägare skall vara ansvarskännande och visa gott omdöme.²⁰⁴ Den tredje kvalifikationen innebär att viss allvarlig misskötsamhet i sig skall vara tillräcklig för att en person skall anses vara olämplig att ha ett kvalificerat innehav i en bank. Tillstånd får inte ges om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller begått allvarliga brott. Som framgår återfinns här motsvarande bedömningsgrunder som vid oktrojprövningen för bankaktiebolag och medlemsbanker (se avsnitt 12.3.1).

Om förvärvet skulle leda till s.k. nära förbindelser mellan banken och någon annan gäller som ytterligare förutsättning för tillstånd att förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken. Bestämmelsen är avsedd att hindra att en bank ingår i en svåröverskådlig företagsgrupp. Vad som avses med nära förbindelser anges i 1 kap. 3 § andra och tredje styckena BRL.

Finansinspektionen får vidare föreskriva en viss tid inom vilken ett förvärv skall genomföras och kan därigenom dra en gräns för hur länge förvärvet kan hållas svävande.

Enligt 7 kap. 12 § BRL är den som avser att avyttra ett kvalificerat innehav eller en så stor del av ett kvalificerat innehav att detta därigenom kommer att understiga någon av de i 7 kap. 10 § BRL angivna gränserna skyldig att underrätta Finansinspektionen om detta.

²⁰² Se prop. 1992/93:89 s. 194.

²⁰³ Se a. prop. s. 200.

²⁰⁴ Se prop. 1995/96:173 s. 138.

I 7 kap. 13 § BRL regleras en banks underrättelseskyldighet till Finansinspektionen avseende förvärv och avyttring av kvalificerade innehav. Även i andra situationer då en bank får kännedom om att nära förbindelser har uppkommit mellan banken och någon annan skall banken snarast anmäla förhållandet till inspektionen.

När det gäller juridiska personer avser ägarprövningen ställföreträdare för den juridiska personen. Efter det att en juridisk person har fått tillstånd att ha ett kvalificerat innehav kan företagets ledning ändras. För att Finansinspektionen skall kunna pröva frågan om lämplighet hos dessa nya personer i ledningen för företaget, åligger det företaget enligt 7 kap. 13 a § BRL att snarast anmäla förändringar av ledningen till inspektionen.

I 7 kap. 14 § BRL behandlas Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot dem som har kvalificerat innehav. Bestämmelserna innebär till att börja med att om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en sund utveckling av verksamheten i banken, får Finansinspektionen besluta att ägaren inte vid stämma får rösta för fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Det samma gäller om ägaren har gjort sig skyldig till sådan allvarlig misskötsamhet som beskrevs ovan. Vidare gäller att om en kvalificerad innehavare har underlåtit att ansöka om tillstånd, får inspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del innehavet omfattas av tillståndsplikt. Motsvarande regel gäller automatiskt om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar. Slutligen får inspektionen förelägga den som har ett kvalificerat innehav att avyttra så stor del av sina aktier eller andelar att innehavet därefter inte är kvalificerat. Det kan noteras att det genomgående är fråga om sanktioner som inte riktar sig mot själva banken utan drabbar en enskild aktie- eller andelsägare.

Av 7 kap. 14 a § BRL framgår att Finansinspektionen hos tingsrätten får begära att en förvaltare förordnas att företräda de aktier eller andelar som enligt regleringen i 7 kap. 14 § BRL inte får företrädas av ägaren. Bestämmelsen infördes "[m]ed hänsyn till de olägenheter som undantagsvis kan följa av förbud att rösta för förvärvade aktier eller andelar".²⁰⁵

I 7 kap. 14 b § BRL regleras den situationen att en bank har nära förbindelser med någon annan och det förhindrar en effektiv tillsyn av banken. Om ett sådant fall uppkommer får inspektionen förelägga ägaren till de aktier eller andelar som medför att förbindelserna är nära att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att så inte längre är fallet.

²⁰⁵ Se prop. 1995/96:173 s. 81.

Inspektionen får även komplettera detta beslut med ett beslut om att ägaren inte får rösta på stämman för dessa aktier eller andelar.

13.4.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Vid ägarprövningen krävs att det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken inte motverkar att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§. Motsvarande ändring görs av förutsättningarna för att Finansinspektionen skall ha rätt att besluta att en kvalificerad innehavare vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Det nuvarande sundhetsbegreppet slopas.

De ändringar som kommittén föreslår när det gäller bedömningsgrunderna för ägarprövningen i 7 kap. 11 § BRL hänför sig till den första grunden. Vad som hädanefter skall prövas är om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med reglerna i 2 kap. 1-4 §§ BRL om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard. Bedömningen skall alltså inte längre ske med hänvisning till en sund utveckling av verksamheten i banken.

När det gäller Finansinspektionens rätt att ingripa mot den som har ett kvalificerat innehav²⁰⁶ av aktier eller andelar i banken får inspektionen hädanefter ingripa om innehavaren utövar eller kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en utveckling av verksamheten i banken enligt reglerna i 2 kap. 1-4 §§ BRL.

Skälen för att utmönstra sundhetsbegreppet från bankrörelselagen har utvecklats i avsnitt 11.1.3.

Förslagen är en konsekvens av de ändringar kommittén föreslagit av grunderna för den ägarprövning som skall ske i samband med auktorisationen av banken. De skäl som kommittén angett som argument för den ändringen kan återopas även i detta sammanhang. Kommittén hänvisar därför i denna del till avsnitt 12.3.2.

²⁰⁶ Se avsnitt 12.3.1 angående innebörden av uttrycket kvalificerat innehav.

13.5 Överklagande

Möjligheterna att överklaga Finansinspektionens beslut om ingripanden mot banker enligt 7 kap. BRL liksom de beslut som inspektionen kan fatta med stöd av bankrörelselagen i övrigt regleras för närvarande i 7 kap. 24 § BRL.²⁰⁷ Finansinspektionens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt huvudregeln skall överklagande ske till länsrätten, men vissa beslut får överklagas direkt till kammarrätten, bl.a. beslut om återkallelse av oktroj.²⁰⁸ Denna ordning motiveras, enligt vad som sägs i propositionen, av att samhällsekonomiska skäl gör det nödvändigt att sådana frågor prövas slutligt så snart som möjligt.²⁰⁹ Kommittén vill här framhålla att den förutsätter att mål om ingripande mot banker med stöd av 7 kap. BRL generellt kommer att handläggas skyndsamt.

De av kommittén föreslagna ändringarna i tillsynskapitlet bör förankla vissa ytterligare, främst redaktionella, ändringar av överklagandereglerna vilka framgår av författningskommentaren till 7 kap. 32 § BRL.

²⁰⁷ Lydelse enligt prop. 1997/98:186.

²⁰⁸ Se närmare härom a. prop. s. 81.

²⁰⁹ Ibid.

IV Reglering och tillsyn av kreditmarknadsföretag

14 Rörelseregler för kreditmarknadsföretag

14.1 Inledning

I kapitel 7 går kommittén igenom skyddsintressena på finansieringsområdet samt föreslår vilken typ av och storlek på verksamhet som skall underkastas reglering. I det här kapitlet skall frågan om vilka rörelseregler som skall gälla för kreditmarknadsföretagen behandlas.

Kommittén behandlar i kapitel 9-11 vilka rörelseregler som bör gälla för banker. Bakom de närmare övervägandena om rörelsereglernas utformning för banker ligger i grunden den i kapitel 5 och 6 redovisade analysen av intresset av stabilitet i betalningssystemet och i det finansiella systemet i stort. Av genomgången i kapitel 7 av skyddsintressena på finansieringsområdet framgår att övervägandena i mångt och mycket är likartade på det här området som på bankområdet. Den främsta skillnaden är att kommittén bedömer systemriskerna som mindre allvarliga på finansieringsområdet. De snabba förlopp som på banksidan kan bli följden av att ekonomiska problem i ett institut sprider sig via de kopplingar som finns i betalningsväsendet finns inte i lika hög grad på finansieringsområdet (se kap. 7). En sådan bedömning föranleder en något mindre ingripande reglering dels på grund av att en viss typ av verksamhet inte skall regleras hårdare än vad skyddsintressena föranleder, dels på grund av intresset att koncentrera tillsynens resurser till områden som är särskilt viktiga för stabiliteten i det finansiella systemet.

Eftersom de allra flesta kreditmarknadsföretag kommer att vara kreditinstitut i EG-rättens mening måste i praktiken rörelsereglerna för kreditmarknadsföretagen vara sådana att EG-rättens krav i banksamordningsdirektiven uppfylls. På flera områden är därigenom de yttre gränserna för regleringen givna av EG-rätten, detta gäller bl.a. startkapital, kapitaltäckning, stora exponeringar och gränserna för tillåtna aktieinnehav. Dessa EG-bestämmelser behandlas i kapitel 9.

Utgångspunkterna för lagstiftningsarbetet är alltså i stora delar desamma på det här området som på bankområdet. I kapitel 9 och 11 har dessa utgångspunkter utförligt behandlats och omsatts i rörelseregler för banker. Det är inte framställningsmässigt rimligt att här upprepa långa stycken av det som sagts i kapitel 9 och 11. Genomgången i detta kapitel

koncentreras därför till skillnaderna i förhållande till bankrörelselagen.

Det är lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet som gäller för de företag som bedriver finansieringsverksamhet. Tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet kan enligt lagen ges till svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar samt till utländska kreditinstitut.

Med *kreditmarknadsföretag* avses aktiebolag och ekonomiska föreningar som har tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om tillstånd, rörelseregler och regler om tillsyn.

14.2 Soliditet

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretag skall avpassa rörelsens inriktning och omfattning till företagets kapitalstyrka.

I gällande rätt finns för kreditmarknadsföretagen regler om minsta startkapital, kapitaltäckning och, beroende på associationsform, olika regler om tvångslikvidation. Vidare finns en bestämmelse som säger att "ett kreditmarknadsföretags verksamhet skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för kreditmarknaden upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund." Sundhetskravet får anses innebära bl.a. krav på att anpassa risknivån i rörelsen till kapitalstyrkan och krav på skälighet i behandlingen av kunderna.

Kommittén föreslår att den allmänna "sundhetsregeln" skall avskaffas. Bestämmelsens krav på ekonomisk "sundhet" bör preciseras dels genom att inriktas på förhållandet mellan rörelsens art och omfattning och företagets kapitalstyrka, dels genom krav på riskhantering och genomlysbarhet (14.3). När det gäller det krav på skälighet i behandlingen av kunderna som anses komma till uttryck i bestämmelsen anser kommittén att de allmänna konsument- och kundskyddsreglerna är tillfyllest (14.4).

Den för banker föreslagna soliditetsregeln (2 kap. 1 § BRL) innebär ett krav på bankerna att anpassa risknivån i den samlade rörelsen till kapitalstyrkan så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Detta är ett långtgående krav. Det ligger till grund för de andra rörelsereglerna om buffertkapital, riskbegränsning och riskhantering. Vidare ger bestämmelsen upphov till krav på Finansinspektionen att sätta sig in i bankers rörelser på ett sådant sätt att den kan bedöma om en bank uppfyller soliditetskravet. I vissa lägen kan kravet innebära att

inspektionen i stort sett kontinuerligt måste följa en banks ställning. Bestämmelsen kan ses som ett uttryck för att staten vill undvika att banker med ekonomiska problem skall avvecklas under sådana former att det medför betydande samhällsekonomiska kostnader. Det kan konstateras att stora resurser måste läggas ned på tillsynen av de institutstyper som är underkastade en sådan soliditetsregel.

En grundtanke hos kommittén är att verksamheter inte skall underkastats hårdare reglering än vad som är nödvändigt med utgångspunkt i de skyddsintressen som har identifierats för verksamheten. Eftersom systemriskerna är mindre och av något annan karaktär på finansieringsområdet än på bankområdet bedömer kommittén att det inte är nödvändigt att för kreditmarknadsföretagen ha den för bankerna föreslagna bestämmelsen om att rörelsen skall bedrivas så att förmågan att fullgöra förpliktelserna inte äventyras. En bestämmelse av den typen bör reserveras för de institutstyper som är viktigast för stabiliteten. Därigenom kan också tillsynsinsatserna koncentreras till de områden som kommittén bedömer som viktigast ur stabilitetssynpunkt.

En följd av ovanstående resonemang är att det bör ställas ett uttryckligt soliditetskrav på kreditmarknadsföretagen men att kravet inte bör vara lika långtgående som det som ställs på banker. Ett krav på att avpassa rörelsens art och omfattning till kapitalstyrkan har betydelse såsom grund för övriga bestämmelser. Det finns situationer när kapitaltäckningsregler och andra regler som ställer direkta kapitalkrav inte är tillräckliga och då en mer allmänt hållen regel har betydelse. Vidare är det ur systematiskt hänseende behövligt med en bestämmelse som ställer krav på att rörelsens art och omfattning anpassas till kapitalstyrkan; en sådan bestämmelse ger innehåll till bestämmelser om riskhantering och genomlysbarhet.

Formellt riktas bestämmelsen endast mot det sätt på vilket ett kreditmarknadsföretag bedriver sin rörelse; med ett visst givet buffertkapital får företaget inte bedriva sin rörelse på vissa sätt som är för riskfyllda i förhållande till buffertkapitalets storlek. Buffertkapital och risk är emellertid i viss bemärkelse utbytbara. I stället för att avstå från ett visst sätt att driva rörelsen på kan ett företags ägare välja att öka buffertkapitalet.

Det är inte ändamålsenligt med en tekniskt inriktad definition av vad som kan anses utgöra buffertkapital utan en friare bedömning av ett företags kapitalstyrka är mer ägnad att ge den allsidiga bedömning som kommittén eftersträvar. Kommittén har därför avvisat möjligheten att använda t.ex. eget kapital eller kapitalbasen som parameter och stannat för att helt enkelt använda ordet kapitalstyrka. Det säger sig emellertid självt att det vid en bedömning av ett företags kapitalstyrka har stor betydelse hur stort eget kapital företaget har.

Även andra omständigheter, såsom t.ex. att företaget har soliditetspåverkande garantier av olika slag utställda till sin förmån, kan dock tillåtas spela in vid den helhetsbedömning som skall göras.

Både storleken på och risknivån i rörelsen måste avpassas efter kapitalstyrkan. En omständighet som gör att det krävs större kapitalstyrka än annars är om företaget finansierar sig med omedelbart uppsägbara medel. Förtroendet för företaget kommer då mer i förgrunden och förmodligen att med hjälp av god kapitalstyrka klara av likviditetskriser blir avgörande. Generellt kan sägas att ju längre finansiering ett företag har desto mindre är kapitalbehovet (allt annat lika). Det är inte endast finansieringen av företaget som styr kapitalkravet. Rörelsens inriktning och sammansättning är av avgörande betydelse. Det är rörelsens samlade risknivå som skall vara utslagsgivande för kapitalkravet. Exempel på faktorer som allt annat lika innebär ett ökat kapitalkrav är att rörelsen innehåller tillgångar som kan ge hög variation i avkastningen och att rörelsen är ensidigt inriktad, dvs. kraftigt beroende av utvecklingen inom en viss sektor av ekonomin.

14.3 Riskhantering och genomlysbarhet

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretag skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Rörelsen skall vidare bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att företagets ställning kan överblickas.

Av samma skäl som på bankområdet (se 9.4.2 och 11.1.2) är det av väsentlig betydelse att kreditmarknadsföretag har kontroll på riskerna i rörelsen. Även vad gäller kravet på genomlysbarhet är skälen desamma som på bankområdet (se 9.5 och 11.1.1).

Många kreditmarknadsföretag har och kan förmodas komma att ha en ganska ensidig inriktning på sin rörelse; de sysslar i huvudsak endast med en typ av verksamhet. En sådan koncentration i verksamheten innebär ett något annorlunda läge både vad avser riskhanteringen och genomlysbarheten jämfört med en diversifierad rörelse.

För riskhanteringsens del innebär det att möjligheten att utjämna riskerna mellan olika verksamheter minskar och att det kan sägas vara extra viktigt att i olika avseenden ha kontroll på den helt dominerande verksamheten. Å andra sidan är det förmodligen i någon mening mindre krävande att ha kontroll på en enhetlig rörelse än på en rörelse som innehåller flera vitt skilda verksamheter. Oavsett inriktningen på rörelsen är dock kravet på att identifiera, mäta och kontrollera riskerna oeftergivligt.

En något annan sak är att en rörelse som är starkt koncentrerad till någon viss sektor av ekonomin är utsatt för speciella risker vid nedgång i den sektorn. Möjligheten att klara sådan påfrestningar bestäms av kapitalstyrkan (jfr. 14.2). För att avgöra risknivån i rörelsen krävs goda riskhanteringssystem.

En rörelse vars tillgångar till stor del består av fordringar som är beroende av privat information för att kunna värderas är närmast per definition svår att genomlysa. Kravet på genomlysbarhet är dock inte avsett att förhindra en sådan inriktning på rörelsen; det skulle i praktiken förhindra många kreditmarknadsföretag att bedriva sin rörelse. Verksamheten får dock inte bedrivas på ett sådant sätt att genomlysbarheten försvåras. Vidare är det viktigt att riskhanteringssystemen är sådana att förutsättningarna för en genomlysning är så goda som möjligt. Slutligen påverkar graden av genomlysbarhet kravet på kapitalstyrka; en svårge-nomlysbar rörelse fordrar mer kapital.

14.4 Sundhetsregeln

Kommitténs förslag: De krav på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som bör ställas på kreditmarknadsföretag får en mer ändamålsenlig utformning genom de ovan (14.2 och 14.3) behandlade bestämmelserna än genom sundhetsregeln. Det allmänna regelverket och de sanktioner det erbjuder utgör ett tillräckligt skydd för konsumenter och övriga kunder till kreditmarknadsföretag. Den nuvarande "sundhetsregeln" skall därför avskaffas.

I gällande rätt finns en bestämmelse som säger att "ett kreditmarknadsföretags verksamhet skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för kreditmarknaden upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund." I förarbetena sägs att kravet på en sund verksamhet innebär att kreditmarknadsföretagen skall se till att deras organisation, arbetsmetoder och beslut baseras på noggranna och tillräckligt långsiktiga bedömningar. Vidare sägs att de måste se till att deras exponering gentemot olika typer av risker ligger inom rimliga gränser och att likviditeten är tillfredsställande. Slutligen sägs att i kravet på en sund verksamhet ligger ett krav på att ta skälig hänsyn till kundernas, och då främst konsumenternas, intressen.

Enligt kommitténs mening är det inte lämpligt att ställa krav på enskilda företag att i sin verksamhet beakta förtroendet för kreditmarknaden som helhet eftersom det enskilda företaget inte har möjlighet att påverka hela marknaden. När det gäller kraven på organisation, arbets-

metoder, riskbegränsning och riskhantering har de fått en mer ändamålsenlig utformning genom kommitténs förslag till inledande bestämmelser i rörelsekapitlet (se 14.2 och 14.3).

Frågan som återstår är därmed om det krav på skälig behandling av kunderna som anses ligga i "sundhetsbestämmelsen" bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse för kreditmarknadsföretag. För bankerna föreslår kommittén en bestämmelse om god bankstandard (11.1.3). Huvudsyftet med denna bestämmelse är att grundlägga allmänhetens förtroende för bankmarknaden (9.6). Allmänhetens förtroende för bankmarknaden är viktigt av flera skäl. Det är bl.a. av vikt för att allmänheten skall anförtro bankerna uppgifter som är viktiga för den personliga ekonomin. Vidare minskar det riskerna för att misstro mot en bank sprider sig till andra banker. Båda dessa argument är mindre framträdande på kreditmarknaden. Det är inte vanligt att kunder är beroende av ett kreditmarknadsföretag för stora delar av den personliga ekonomin. Ett skäl till att förtroendekriser riskerar att sprida sig mellan olika banker är att de har mycket likartad verksamhet; bankområdet kan fortfarande betraktas som relativt homogent vad gäller produkter och service. Kreditmarknadsföretagen däremot omspanner vitt skilda typer av verksamhet, vilket gör att risken för att en förtroendekris för ett företag med viss verksamhet skall sprida sig till ett företag med helt annan verksamhet är mindre. Olikheterna gör det också svårare att utveckla en enhetlig standard.

Kommittén anser att den här aktuella lagstiftningen skall inriktas mot systemskydd och att konsument- och kundskyddsaspekter skall tillgodoses genom den speciella skyddslagstiftningen för dessa kategorier.

I förhållande till konsumenter finns omfattande skyddsbestämmelser i konsumentkreditlagen (1992:830). Lagen innehåller, förutom en allmän bestämmelse om god kreditgivningssed, bestämmelser om marknadsföring och information, kreditavtalets utformning, ränta och avgifter, kontantinsatser, betalning av skuld i förtid samt bestämmelser om upphörande i förtid av ett kreditavtal. Lagen är tvingande till konsumentens fördel.

När det gäller kunder som inte är konsumenter finns bl.a. lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare, som innehåller vissa tvingande skyddsregler på detta område. Enligt ett förslag i Ds 1998:45 "Reformerade försäkringsrörelseregler" skall en sammanslutning av näringsidkare eller en enskild näringsidkare ges rätt att få avtalsvillkors skälighet prövade av Marknadsdomstolen även på det finansiella området. Förslaget avses genomföras genom en ändring i lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare som innebär att lagen

skall gälla även för verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen.

I många av de lagar (marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare, prisinformationslagen och konsumentkreditlagen) som reglerar förhållandet mellan avnämare och kund finns bestämmelser om informationsgivning.

Det finns således ett allmänt regelverk som syftar till att stärka konsumenters och andra kunders ställning på det finansiella området. Som påpekas i kapitel 7, är det möjligt att kundskyddet för framför allt småföretagen bör stärkas. Denna stärkning av skyddet bör emellertid komma till stånd genom ändringar i det allmänna regelverket och inte genom en speciell bestämmelse i lagen om finansieringsrörelse. En översyn av det allmänna regelverket bör vid behov ske i annan ordning, eftersom skyddsintresset inte är detsamma som vid den lagstiftning som här är aktuell.

14.5 Icke-finansiell verksamhet

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretags rörelse (dvs. inom företaget som juridisk person) får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

Enligt gällande ordning får ett kreditmarknadsföretag endast driva finansieringsverksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband därmed. Till denna huvudregel har fogats en bestämmelse som säger att kreditmarknadsföretag får, med iakttagande av vad som sägs i rörelsereglerna i övrigt, bland annat ägna sig åt de verksamheter som räknas upp i den s.k. verksamhetslistan. Listan har utformats med andra bank-samordningsdirektivets förteckning över obligatoriskt tillåtna tjänster som förebild och överensstämmer med den som finns för banker, se avsnitt 11.2.2, förutom att punkterna om medverkan vid värdepappers-emissioner, rembursverksamhet och värdepappersrörelse inte finns med.

Kreditmarknadsföretagen anses i princip endast få bedriva finansiell verksamhet. Det skall röra sig om finansieringsverksamhet och andra finansiella tjänster men även andra aktiviteter, t.ex. vissa serviceverksamheter, som är förenliga med finansiell verksamhet anses få förekomma.

Som framgår av analysen i avsnitt 9.5.2 är det ingen självklar slutsats att begränsa möjligheten för banker att bedriva icke-finansiell verksamhet. Gränsen mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet är i

många fall svår att dra (se 11.2.3) och den ger heller inte någon omedelbar vägledning för en bedömning av hur genomlysbarheten påverkas av olika verksamheter. Jämfört med bankerna har kreditmarknadsföretagen ett bredare verksamhetsfält och det finns inte anledning att söka stävja en utveckling där de söker ytterligare bredda sin rörelse med ytterligare verksamheter. Det är emellertid av överordnad betydelse att kravet på genomlysbarhet upprätthålls. I detta syfte finns det skäl att begränsa möjligheten att bedriva icke-finansiell verksamhet. För bankerna har kommittén föreslagit att de endast i begränsad omfattning skall få bedriva icke-finansiell verksamhet (9.5.2). Kommittén föreslår att samma begränsning skall gälla för kreditmarknadsföretagen. När det gäller frågor rörande gränsen mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet samt storleksbedömningar hänvisas till avsnitt 11.2.3.

14.6 Innehav av aktier och andelar

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretag får inte ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett enskilt företag som motsvarar mer än 15 procent av kreditmarknadsföretagets kapitalbas. Ett kreditmarknadsföretags sammanlagda kvalificerade innehav får inte uppgå till mer än 60 procent av kapitalbasen. Ett innehav är kvalificerat om det representerar tio procent eller mer av kapitalet eller rösterna eller möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. De angivna gränserna gäller inte för innehav i företag, vilka är kreditinstitut eller finansiella institut eller företag vars verksamhet har direkt samband med kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller avser tjänster knutna till kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller försäkringsföretag. Gränserna får överskridas om det belopp varmed innehavet överskrider de angivna gränstalen täcks med egen kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden. Om båda gränserna överskrids skall det belopp täckas av företagets kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits.

Artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet innehåller vissa begränsningar för kreditinstitut att inneha aktier och andelar. För innehållet i artikel 12 hänvisas till avsnitt 9.4.5 och 11.2.5.

De begränsningar för innehav av aktier och andelar som finns i artikel 12 utgör den yttre ramen för vad som är praktiskt möjligt att föreslå

för kreditmarknadsföretagen eftersom de i allmänhet kommer att vara kreditinstitut. Det är visserligen teoretiskt möjligt att överväga att kreditmarknadsföretag som inte utgör kreditinstitut i EG-rättens mening skall få rätt till större innehav än vad banksamordningsdirektiven tillåter. Ett undantag för dessa företag skulle, förutom att det är tveksamt om det är sakligt motiverat, skapa ett betydligt mer krångligt regelverk. Kommittén anser därför inte att ett sådant alternativ är praktiskt genomförbart.

Kommittén har för bankernas del gjort den bedömningen att de befintliga regelverken om kapitaltäckning och stora exponeringar tillsammans med ett svenskt införlivande av reglerna i artikel 12 i andra banksamordningsdirektivet är tillräckligt för att tillgodose såväl soliditets- som genomlysningsspekterna vad gäller aktier och andelar. Det finns inga skäl att göra en annan bedömning vad gäller kreditmarknadsföretagen. Reglerna för aktie- och andelsinnehav blir alltså i stort sett desamma för banker och kreditmarknadsföretag.

Den enda skillnaden som behövs mellan de två regelverken, föranleds av att det för bankerna finns ett undantag från de allmänna gränserna utformat så att gränserna inte gäller för innehav i företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet. En undantagsbestämmelse som hänvisar till "bankverksamhet" går emellertid inte att använda för kreditmarknadsföretag. Den för bankerna föreslagna bestämmelsen är direkt hämtad från direktivtexten. Undantagsbestämmelsen i direktiven föranleds av en önskan att ge kreditinstitut (inte endast banker) möjlighet att organisera den traditionella finansiella verksamheten i olika juridiska personer utan att träffas av begränsningarna i direktivets huvudregel. Kommittén konstaterar för bankernas del att eftersom bankerna i större utsträckning skall få engagera sig i icke-finansiell verksamhet så riskerar en hänvisning i lagtexten till "bankverksamhet" att brista i precision. Kommittén konstaterar vidare att skiljelinjen mellan vad som utgör "bankverksamhet" och inte, i praktiken torde komma att dras mellan vad som utgör finansiell och vad som utgör icke-finansiell verksamhet. Ett sådant synsätt, överfört på kreditmarknadsföretagen, innebär att aktie- eller andelsinnehav i företag med finansiell verksamhet blir undantagna från de allmänna begränsningarna. Även innehav i företag vars verksamhet har som direkt syfte att stödja sådan finansiell verksamhet, t.ex. genom databearbetning eller liknande, skall undantas från de allmänna begränsningarna.

Förslaget innebär att ett kreditmarknadsföretag kan förlägga en del av sin finansiella verksamhet till en annan juridisk person utan att träffas av de allmänna begränsningarna av aktie- och andelsinnehav. Detsamma gäller verksamhet till direkt stöd för den finansiella verksamheten. Där- emot undantas inte innehav i företag med rent icke-finansiell verksamhet

(utan samband med den finansiella verksamheten i kreditmarknadsföretaget) från de allmänna begränsningarna.

Vad som avses med kreditinstitut och finansiellt institut framgår av 1 kap. 1 § första stycket 5 respektive 6 lagen om finansieringsverksamhet.

14.7 Kredithantering

14.7.1 Dokumentation m.m.

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretags beslut om engagemang skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet framgår och beslutets tillkomst redovisas.

En från tidigare behandlade frågor i viss mån fristående fråga är i vad mån beslutsunderlaget och beslutsprocessen dokumenteras. Det är i och för sig svårt att tänka sig att en väl fungerande organisation för kreditutvärdering och riskhantering inte innefattar en fullgod dokumentering. Erfarenheterna från den senaste finanskrisen visar emellertid att dokumentationen i många fall var bristfällig och ibland på gränsen till obefintlig. Sådana brister indikerar naturligtvis i första hand att hanteringen av engagemang brister men försvårar också Finansinspektionens tillsynsarbete. Även om tyngdpunkten i framtiden förskjuts mot kontroll av att de övergripande systemen fungerar kan det i vissa fall bli aktuellt att kontrollera enskilda krediter, t.ex. för att se om samlimiteringsbestämmelser efterlevts. I extrema fall, såsom efter den senaste krisen, kan bristande dokumentation leda till att brottsutredningar och skadeståndsprocesser försvåras.

Kommittén anser att det finns fog för ett lagfäst krav på att beslut om engagemang skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst redovisas. Med engagemang avses beslut om kredit samt om att ingå avtal om leasing eller factoring eller beslut om liknande förpliktelser för företaget.

De för bankerna föreslagna bestämmelserna rörande kreditportföljens sammansättning och kreditprovningens organisation finner kommittén inte erforderligt att införa för kreditmarknadsföretagen.

14.7.2 Jävs krediter

Kommitténs förslag: Bestämmelsen om jävskrediter skall avskaffas, både för kreditmarknadsbolag och för kreditmarknadsföreningar. För kreditmarknadsbolag skall i stället bestämmelserna om penninglån i 12 kap. 7 § aktiebolagslagen gälla. Som undantag från vad som föreskrivs i den bestämmelsen skall dock gälla att kreditmarknadsbolag kan ge penninglån till styrelseledamot, verkställande direktör och annan anställd i bolaget eller i ett annat bolag i samma koncern samt till vissa närstående till nämnda personer om det sker på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar. För kreditmarknadsföreningar skall de allmänna principerna i lagen om ekonomiska föreningar tillämpas, vilket innebär att det inte finns något generellt låneförbud.

Bakgrund

Bestämmelserna om jävskrediter i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet är i huvudsak likadana. Bestämmelsen infördes på detta område genom lagen om kreditmarknadsbolag, genom vilken kreditaktiebolagslagen och finansbolagslagen fördes samman och omarbetades. Dessförinnan hade, för de bolag som reglerades i de sist nämnda lagarna, det nedan behandlade låneförbudet i aktiebolagslagen gällt. I avsnitt 11.5.4 går kommittén igenom bakgrunden till och motiven för en bestämmelse av det här slaget på bankområdet samt föreslår en mer omfattande utformning för bankerna.

För aktiebolag i allmänhet gäller ett generellt låneförbud (12 kap. 7 § ABL) för lån till aktieägare, styrelseledamot och verkställande direktör i aktiebolag samt vissa till dem uppräknade närstående. Vissa undantag finns bl.a. för lån till små aktieägare i bolaget. Vidare finns i samma paragraf ett förbud för aktiebolag att lämna lån i syfte att gäldenären eller honom närstående skall förvärva aktier i bolaget eller annat bolag i samma koncern. Även från detta förbud finns vissa undantag. Lagen om finansieringsverksamhet undantar kreditmarknadsbolag från tillämpningen av hela 12 kap. 7 § ABL.

I aktiebolagslagen finns vidare en bestämmelse som säger att styrelseledamot eller verkställande direktör inte får handlägga fråga rörande avtal mellan honom och bolaget. Inte heller får han handlägga fråga om avtal mellan bolaget och tredje man, om han i frågan har väsentligt intresse, som kan vara stridande mot bolagets (8 kap. 10 § ABL).

I lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (som gäller för kreditmarknadsföreningar) finns inga begränsningar för medlemmar, styrelseledamöter, verkställande direktör eller andra att låna från föreningen. I

lagen finns dock en bestämmelse som helt motsvarar den ovan behandlade jävsbestämmelsen i 8 kap. 10 § ABL (6 kap. 10 § FL).

Aktiebolagskommittén har i betänkandet "Vinstutdelning i aktiebolag" (SOU 1997:168) föreslagit nya regler för lån till aktieägare och ledamöter av bolagsorganen. Kommittén anför att regler om lån från bolaget till den aktuella kretsen bör ses som en del av lagens kapitalskyddsregler och den bärande tanken bör vara att förbjuda sådana lån som riskerar att försvaga skyddet för borgenärskollektivet. Aktiebolagskommittén föreslår därför att det nuvarande låneförbudet ersätts av en bestämmelse med innebörd att aktiebolag får lämna penninglån till den aktuella personkretsen under förutsättning att de utlånade medlen skulle ha kunnat betalas ut i form av vinstutdelning och att betryggande säkerhet ställs för lånet. Betänkandet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Aktiebolagskommittén har i betänkandet "Aktiebolagets kapital" (SOU 1997:22) behandlat penninglån i syfte att gäldenären eller denne närstående skall förvärva aktier i bolaget.

Överväganden

Banker anses böra undantas från det aktiebolagsrättsliga låneförbudet eftersom det anses främmande att ledande personer i banken inte skall kunna anlita bankens kredittjänster. I frånvaro av någon specialbestämmelse för dessa personers lånevillkor skulle allmänna soliditetsregler och liknande (t.ex. angående riskhantering, intern kontroll, kreditportföljens sammansättning och stora engagemang) begränsa möjligheten till alltför stora lån på förmånliga villkor till den aktuella kretsen. Kommittén konstaterar i avsnitt 11.5.4 att de allmänna reglerna i stort är tillfyllest ur ett soliditetsperspektiv men finner också att det behövs speciella jävsregler ur ett förtroendeperspektiv. Kommittén finner att detta förtroendeargument inte har sådan bärkraft vad gäller kreditmarknadsföretagen att en motsvarande bestämmelse bör behållas för dem.

I frånvaro av en kreditjävsbestämmelse eller annan specialbestämmelse gäller för kreditmarknadsbolagen det aktiebolagsrättsliga låneförbudet men för kreditmarknadsföreningarna finns ingen motsvarande bestämmelse. Som konstaterats även på banksidan är allmänna soliditetsregler och liknande i stort sett tillräckliga för att begränsa möjligheten för den aktuella personkretsen att låna pengar på ett sådant sätt att det äventyrar kreditmarknadsföretagens soliditet. Till detta kommer det skydd som de associationsrättsliga jävsbestämmelserna utgör. Detta innebär att det inte heller behövs någon speciell lånebestämmelse för att tillgodose soliditetsintresset i kreditmarknadsföretag.

Som grundprincip bör gälla att de allmänna associationsrättsliga reglerna bör gälla om det inte finns goda skäl att göra avsteg från dem. Kommittén utgår därför fortsättningsvis från de allmänna bestämmelserna i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Kommittén gör vidare den bedömningen att ett införande av Aktiebolagskommitténs förslag inte innebär att kommitténs ställningstagande rörande låneförbudet behöver omprövas.

Som nämnts är ett skäl för att det aktiebolagsrättsliga låneförbudet inte skall upprätthållas för kreditmarknadsbolag att det anses främmande att ledande personer i bolaget inte skall kunna anlita bolagets kreditjänster. Låneförbudet gäller som nämnts endast aktieägare, styrelseledamöter och verkställande direktör samt närstående till dessa. När det gäller de andra tjänster som kreditmarknadsbolag erbjuder finns inte – varken i gällande rätt eller i aktiebolagslagen – hinder att avtal om dessa ingås med personer i ledande ställning eller närstående. De allmänna jävsbestämmelserna gäller dock. Kommittén anser det rimligt att styrelseledamöter och verkställande direktör i ett kreditmarknadsbolag inte skall behöva vända sig till konkurrerande företag för att t.ex. låna till förvärv av en bostad. Inte heller styrelseledamöter eller verkställande direktör i andra företag som ingår i samma koncern som ett kreditmarknadsbolag skall behöva vända sig till konkurrerande företag. För övriga anställda i koncernen finns inget låneförbud om inte den anställda samtidigt är aktieägare i ett koncernbolag. Undantaget från låneförbudet bör utformas så att de undantagna personerna ges rätt att låna på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar. Även de som är gifta eller lever samman under äktenskapsliknande former med någon i den aktuella gruppen bör undantas. Ett undantag från aktiebolagslagens bestämmelser bör därför göras i dessa avseenden.

Kommittén noterar att det undantag från tillämpningen av hela 12 kap. 7 § ABL som görs i 3 kap. 10 § lagen om finansieringsverksamhet har den effekten att inte heller förbudet att låna från bolaget för förvärv av aktier i bolaget gäller för kreditmarknadsbolag. Kommittén utgår från att detta inte är avsikten med undantaget och anser att 12 kap. 7 § ABL även i denna del bör gälla för kreditmarknadsbolag.

Kommittén föreslår att reglerna om låneförbud i ABL skall gälla även för kreditmarknadsbolag. Ett undantag görs dock för penninglån till styrelseledamot, verkställande direktör och anställd i kreditmarknadsbolag eller i annat bolag i samma koncern eller närstående till dem, om det sker på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar. Hur det sist nämnda kravet är avsett att tolkas utvecklas i avsnitt 11.5.4.

När det gäller kreditmarknadsföreningarna ser kommittén inga hinder för att de allmänna principerna i lagen om ekonomiska föreningar till-

lämpas. Enligt denna saknas ett generellt låneförbud eftersom detta av associationsrättsliga skäl inte ansetts erforderligt. Kommittén gör utifrån sina utgångspunkter bedömningen att de skyddsregler som kommittén föreslår för kreditmarknadsföretags soliditet är tillräckliga utan låneförbud för kreditmarknadsföreningar.

15 Tillsyn och auktorisation av kreditmarknadsföretag – Finansinspektionens kontroll- och ingripandemöjligheter

15.1 Inledning

I detta kapitel behandlas tillsynen av kreditmarknadsföretag, dvs. tillsynen av svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar som har fått Finansinspektionens tillstånd att driva finansieringsrörelse. I avsnitt 7.5.1 redogör kommittén för den föreslagna legaldefinitionen av begreppet finansieringsrörelse.

Kommittén har i avsnitt 12.1 redogjort för det nära samband som enligt kommitténs uppfattning råder mellan tillsyn och rörelse regler och utifrån det dragit upp riktlinjer för hur tillsynen av banker bör bedrivas. Samma synsätt gör sig gällande i detta sammanhang. Ändamålet bakom rörelse reglerna avseende kreditmarknadsföretag bör prägla inriktningen på tillsynen av dessa företag.

Kommittén har konstaterat att det finns ett behov av att genom särskilda regler skydda kapitalförsörjningssystemets funktionsförmåga därför att många skyddsvärda verksamheter kan slås ut samtidigt på grund av att fallissemang i ett institut kan dra med sig andra institut (se avsnitt 7.3). Det är emellertid inte praktiskt möjligt att exakt peka ut de institut som utgör potentiella smittkällor – vilkas verksamhet ju inte behöver vara skyddsvärd i sig – och särskilt reglera dessas verksamhet. Lagstiftaren får därför nöja sig med att skapa regler som syftar till att åtminstone de institut som erbjuder tjänster som är av betydelse för kapitalförsörjningen skall vara motståndskraftiga mot fallissemang i andra institut och mot makroekonomiska störningar. Eftersom dessa systemrisker är mindre på finansieringsområdet än på bankområdet kommer rörelse reglerna och därmed tillsynen att bli delvis annorlunda på detta område jämfört med vad som föreslagits gälla beträffande banker. Mot bakgrund härav koncentreras genomgången i detta kapitel främst till skillnaderna mellan tillsyn av kreditmarknadsföretag och tillsyn av banker.

På samma sätt som när det gäller banker är det de grundläggande rörelse reglerna som kommer att prägla inriktningen på tillsynen av kreditmarknadsföretag, nämligen bestämmelserna i 3 kap. 1-3 §§ lagen om

finansieringsrörelse om kapitalstyrka, riskhantering och genomlysbarhet. Med hänsyn till att systemriskerna är mindre och av något annan karaktär på finansieringsområdet än på bankområdet får dessa bestämmelser en i viss mån annorlunda innebörd än på bankområdet, vilket kommer att utvecklas närmare i det följande.

Eftersom beviljande av tillstånd att driva finansieringsrörelse förutsätter bedömningar som ligger den löpande tillsynen nära behandlas till att börja med auktorisation av kreditmarknadsföretag i avsnitt 15.2. Därpå anges i avsnitten 15.3 och 15.4 riktlinjerna för tillsynen av kreditmarknadsföretag och finansieringssektorn. I avsnitten 15.5 och 15.6 redogörs för Finansinspektionens kontroll- respektive ingripandemöjligheter på detta område. I avsnitt 15.7 behandlas reglerna om ägarprövning inom ramen för den löpande tillsynen och slutligen berörs i avsnitt 15.8 överklagandemöjligheterna i korthet.

Kommittén behandlar endast tillsynen över svenska kreditmarknadsföretag. Kreditinstitut och finansiella institut (så som dessa institut definieras i 1 kap. 1 § första stycket 5 och 6 lagen om finansieringsverksamhet) som är auktoriserade i ett annat EES-land än Sverige men utövar verksamhet här genom en filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, s.k. gränsöverskridande (cross border) verksamhet, står i första hand under tillsyn av hemlandets tillsynsmyndighet. Finansinspektionen har dock, i samma hänseenden som när det gäller utländska banker, vissa skyldigheter samt ingripandemöjligheter när det gäller dessa institut, se avsnitt 12.1.

De särskilda regler som kan gälla vid tillsynen av kreditmarknadsföretag med finansiella problem och i konkurs behandlas inte i detta sammanhang. Kommittén avser att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

15.2 Auktorisation av kreditmarknadsföretag

Kommitténs förslag: Vid tillståndsprövningen krävs dels att den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven i 3 kap. 1-3 §§ förslaget till lag om finansieringsrörelse på kapitalstyrka, riskhantering och genomlysbarhet, dels att det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget inte motverkar att företagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§. Det nuvarande sundhetsbegreppet slopas.

Grunderna för tillståndsprövningen enligt gällande rätt återfinns i 2 kap. 1 § lagen om kreditmarknadsföretag. På samma sätt som när oktroj skall beviljas sker bl.a. en ägarprövning och en ledningsprövning (se avsnitt 12.3.1) inom ramen för tillståndsprövningen. Prövning i dessa hänseenden sker även under den löpande tillsynen (se avsnitten 15.6.2 och 15.7). Tillståndsprövningen i övrigt är i huvuddrag densamma som den som sker när oktroj skall beviljas. Detta innebär att Finansinspektionen bl.a. skall pröva om den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund verksamhet.

I avsnitt 14.4 har kommittén redogjort för vad den nuvarande s.k. sundhetsbestämmelsen i 1 kap. 4 § lagen om finansieringsverksamhet innebär och föreslagit att detta krav skall slopas. De skäl som där anförs för att avskaffa sundhetsbestämmelsen gör sig även gällande i detta sammanhang när det gäller hänvisningarna till "sund verksamhet" och "sund utveckling av verksamheten i företaget". Kommittén föreslår att dessa hänvisningar bör slopas och ersättas av hänvisningar till de grundläggande rörelsereglerna i 3 kap. 1-3 §§ förslaget till lag om finansieringsrörelse.

Vad som hädanefter skall bedömas i denna del är huruvida den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på kapitalstyrka, riskhantering och genomlysbarhet samt huruvida det kan antas att de som kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget inte kommer att motverka en utveckling av rörelsen i enlighet med dessa krav. De grundläggande rörelsereglerna har givetvis samma innebörd i detta sammanhang som vid den löpande tillsynen (se avsnitten 15.3 och även 14.2 och 14.3).

15.3 Tillsyn av kreditmarknadsföretag

Kommitténs förslag: Finansinspektionen skall ha tillsyn över att finansieringsrörelse drivs enligt lagen om finansieringsrörelse, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag samt företagets bolagsordning eller stadgar.

Finansinspektionens uppdrag är att utöva tillsyn i enlighet med den föreslagna bestämmelsen, som innebär att inspektionen skall ha tillsyn över att finansieringsrörelse bedrivs i enlighet med lagen om finansieringsrörelse, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag samt företagets bolagsordning eller stadgar.

Soliditetsregeln eller regeln om kapitalstyrka i 3 kap. 1 § lagen om finansieringsrörelse sätter i hög grad sin prägel på tillsynsarbetet. Denna bestämmelse är visserligen inte lika långtgående som när det gäller banker men ställer ändå höga krav på Finansinspektionen när det gäller att göra den mer fria bedömning av ett företags kapitalstyrka som kommittén förordar (se närmare härom avsnitt 14.2). För att kunna avgöra om rörelsens art och omfattning är avpassad till kapitalstyrkan måste inspektionen ha en ingående kännedom om rörelsens samlade risknivå. Längden på företagets finansiering samt rörelsens inriktning och sammansättning blir här utslagsgivande.

När det gäller kraven i 3 kap. 2 och 3 §§ lagen om finansieringsrörelse på riskhantering och genomlysbarhet ger det förhållandet att många kreditmarknadsföretag i huvudsak sysslar med endast en typ av verksamhet upphov till en i viss mån annorlunda situation jämfört med bankrörelse som i regel är mer diversifierad. Det torde vara något mindre krävande att ha kontroll på en enhetlig rörelse än på en rörelse som omfattar flera skilda verksamheter.

Vad angår riskhanteringen gäller samma grundläggande krav för kreditmarknadsföretag som för banker, dvs. att företaget måste kunna mäta, identifiera och kontrollera riskerna. Det bör framhållas att det är av vikt att Finansinspektionen tillser att företaget har kontroll på den dominerande verksamheten i de kreditmarknadsföretag som har en ensidig inriktning på sin rörelse. Möjligheten att jämma ut riskerna mellan olika verksamheter är ju då inte så stor. En rörelse som är starkt exponerad mot en viss del av ekonomin blir vidare mer sårbar för en nedgång inom just den sektorn än en rörelse med större riskspridning. Inspektionen måste ha en nära kännedom om företagets riskhanteringssystem för att kunna avgöra risknivån i rörelsen.

Beträffande kravet på genomlysbarhet kan en finansieringsrörelse, vars tillgångar till stor del utgörs av fordringar, vara svår att genomlysa.

Finansinspektionen måste därför inrikta sig på att kontrollera att företagets riskhanteringssystem tillåter en så god genomlysning som möjligt.

Soliditetsregeln samverkar med kraven på riskhantering och genomlysbarhet. Ju mer koncentrerad rörelsen är till en viss del av ekonomin, desto mer sårbar är rörelsen, vilket skärper kravet på kapitalstyrkan. Även en rörelse som är svår att genomlysa fordrar mer kapital. De grundläggande rörelsereglerna är alltså nära förbundna med varandra. Tillsynen av kreditmarknadsföretag bör därför bedrivas utifrån ett helhetsperspektiv.

15.4 Tillsyn över finansieringssektorn

Kommitténs förslag: Finansinspektionen skall ha i uppdrag att verka för en sund utveckling av finansieringssektorn.

Genom sin tillsyn av kreditmarknadsföretagen får Finansinspektionen en ingående kännedom om de enskilda företagen och därmed en god överblick av hela finansieringssektorn. På samma sätt som när det gäller banker är det angeläget att inspektionen tar vara på denna unika kunskap och bildar sig en uppfattning om utvecklingen inom finansieringssektorn ligger i linje med intentionerna bakom lagen om finansieringsrörelse. Det bör därför, utöver den i föregående avsnitt behandlade tillsynsregeln som tar sikte på tillståndet i de enskilda företagen, införas en anvisning till inspektionen om att följa utvecklingen inom hela finansieringssektorn.

Angående den närmare innebörden och tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen gör sig vad som därom anförts om banker i avsnitt 12.5 gällande även när det gäller kreditmarknadsföretag.

15.5 Finansinspektionens kontrollmöjligheter

Lagen om finansieringsverksamhet erbjuder Finansinspektionen samma möjligheter som bankrörelselagen att i kraft av tillsynsuppdraget hämta in information om tillståndet i de enskilda företagen.

Dessa möjligheter utgörs först och främst av rätt att begära in upplysningar från ett enskilt kreditmarknadsföretag (5 kap. 1 § första stycket lagen om finansieringsverksamhet), rätt att med stöd av bemyndigande från regeringen meddela föreskrifter om en generell rapporteringsplikt för företagen (5 kap. 2 § 1 lagen om finansieringsverksamhet) och rätt att genomföra undersökning hos ett kreditmarknadsföretag när inspek-

tionen anser det nödvändigt (5 kap. 1 § andra stycket lagen om finansieringsverksamhet).

Ytterligare kontrollmöjligheter finns genom kreditmarknadsföretags skyldighet att under vissa omständigheter låta upprätta en särskild balansräkning (13 kap. 2 § ABL, 5 kap. 4 a § lagen om finansieringsverksamhet), Finansinspektionens rätt att förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditmarknadsföretag (5 kap. 5 § lagen om finansieringsverksamhet) och, när det anses nödvändigt, sammankalla styrelsen i ett kreditmarknadsföretag (5 kap. 6 § lagen om finansieringsverksamhet).

Kommittén föreslår inte några ändringar av de aktuella kontrollmöjligheterna. Det kan noteras att ändringen när det gäller Finansinspektionens möjlighet att förordna revisorer i en bank, dvs. att inspektionens skyldighet att förordna revisorer i alla banker slopas och ersätts av en rätt för inspektionen att göra detta (se avsnitt 13.2.2.2), inte behöver övervägas när det gäller kreditmarknadsföretag. Som framgår har inspektionen redan i dag en rätt, men inte en skyldighet, att förordna en revisor i kreditmarknadsföretag. I förarbetena motiverades denna bestämmelse på följande sätt. "Med hänsyn till att de verksamheter som kommer att kräva tillstånd kan vara av mycket skiftande karaktär och omfattning kan det inte förutsättas att förhållandena i varje kreditmarknads[företag] är sådana att de kräver en av inspektionen förordnad revisor."²⁰⁷

På samma sätt som när det gäller banker kan Finansinspektionen även vid tillsynen av kreditmarknadsföretag vid behov anlita utomstående expertis (se närmare härom avsnitt 13.2.2.3).

²⁰⁷ Se prop. 1992/93:89 s. 226 f.

15.6 Ingripanden mot kreditmarknadsföretag

15.6.1 Grundläggande bestämmelser om ingripanden mot kreditmarknadsföretag

Kommitténs förslag: Finansinspektionen åläggs att ingripa när ett kreditmarknadsföretag inte driver sin rörelse enligt lagen om finansieringsrörelse, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag, bolagsordningen eller stadgarna. Inspektionen får mer differentierade möjligheter att ingripa. För det första får inspektionen vid mindre allvarliga överträdelse förutom möjlighet att utfärda *föreläggande att vidta åtgärd* inom viss tid och *förbjuda verkställighet av beslut* hädanefter också möjlighet att meddela *anmärkning*. För det andra får *varning* ett utsträckt tillämpningsområde som alternativ till *återkallelse av tillståndet att driva finansieringsrörelse*, om detta är tillräckligt. Inspektionen får även en uttrycklig möjlighet att *underlåta att ingripa*, nämligen om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om kreditmarknadsföretaget vidtar rättelse.

De grundläggande bestämmelserna om ingripanden mot kreditmarknadsföretag återfinns i 5 kap. 16 och 17 §§ lagen om finansieringsverksamhet. De innebär att Finansinspektionen i dag har tillgång till samma sanktionssystem som vid tillsynen av banker. Ingripandegrunderna är vidare desamma som när det gäller bankrörelse (se avsnitt 13.3.1). Inspektionen har möjlighet enligt 5 kap. 24 § lagen om finansieringsverksamhet att förelägga vite om den meddelar föreläggande eller förbud.

Finansinspektionen har samma möjlighet som när det gäller banker att ingripa mot kreditmarknadsföretag med stöd av 7 kap. 12 § kapitaltäckningslagen (se avsnitt 13.3.1).

Kommittén erinrar om den genomgång av hur Finansinspektionen tillämpat de legala möjligheterna att ingripa mot institut som står under tillsyn av inspektionen som återfinns i bilaga 2.

Samma skäl som när det gäller banker, dvs. att tillsynsinsatserna skall koncentreras till de från systemstabilitetssynpunkt allvarligaste överträdelse samt strävan att göra sanktionssystemet mer flexibelt och därmed mer ändamålsenligt, ligger bakom de av kommittén föreslagna ändringarna av de grundläggande bestämmelserna om ingripanden mot kreditmarknadsföretag.

De föreslagna bestämmelserna är avsedda att täcka alla överträdelse av regler som särskilt reglerar kreditmarknadsföretags verksamhet utom de fall som föreslås alltjämt vara särskilt reglerade enligt vad som fram-

går av avsnitt 15.6.2. Det kan noteras att eftersom kreditmarknadsföretag hädanefter skall få ta emot insättningar (se avsnitten 6.6 och 8.4) innebär t.ex. det förhållandet, att företaget inte fullgjort sina skyldigheter enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, att Finansinspektionen blir skyldig att ingripa mot företaget med stöd av den föreslagna regleringen.

När det gäller innebörden av de olika sanktionerna och hur de är avsedda att tillämpas hänvisas till vad som för bankernas del anförts därom i avsnitt 13.3.2.2.

15.6.2 Ingripanden i särskilda fall

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretags *tillstånd* skall även i fortsättningen kunna *återkallas* om företagets ledning inte uppfyller de krav som ställs i samband med tillståndsprövningen. Det nya är att Finansinspektionen får möjlighet att meddela *varning* i stället för att återkalla tillståndet, om detta är tillräckligt eller, om åsidosättandet av kraven är av mindre allvarligt slag, meddela *anmärkning*.

Beträffande detta förslag hänvisas till vad kommittén anført härom när det gäller banker i avsnitt 13.3.2.3.

Övriga särskilt reglerade återkallelsegrunder som i huvudsak hänger samman med att ett kreditmarknadsföretag inte kommit igång med att driva sådan rörelse som tillståndet avser eller inte drivit sådan rörelse under viss tid kvarstår i stort sett oförändrade. Detta berörs ytterligare något i författningskommentaren till 7 kap. 23 § lagen om finansieringsrörelse.

15.6.3 Förseningsavgift

Kommitténs förslag: Ett kreditmarknadsföretag som underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 5 kap. 6 § förslaget till lag om finansieringsrörelse skall påföras en *förseningsavgift* med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten. Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

Som framgår av avsnitt 15.5 har kreditmarknadsföretag en generell upplysningsskyldighet gentemot Finansinspektionen. Regeringen eller,

efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen har rätt att meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ett kreditmarknadsföretag skall lämna till inspektionen. Ett sådant bemyndigande har inspektionen fått med stöd av 1 § 4 förordningen (1993:1586) om finansieringsverksamhet.

Precis som av bankerna begär Finansinspektionen in speciella rapporter från kreditmarknadsföretagen för att därigenom få en regelbunden belysning av riskerna i företagens verksamhet. Av samma skäl som när det gäller banker föreslår kommittén att ett system med förseningsavgifter införs även för kreditmarknadsföretagens del för att beivra försenad rapportering. Kommittén hänvisar vidare till avsnitt 13.3.2.4.

15.7 Ägarprövning m.m.

Kommitténs förslag: Vid ägarprövningen krävs att det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§ förslaget till lag om finansieringsrörelse. Motsvarande ändring görs av förutläggningarna för att Finansinspektionen skall ha rätt att besluta att en kvalificerad innehavare vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Det nuvarande sundhetsbegreppet slopas.

Av avsnitt 15.2 framgår att tillståndsprövningen av det bolag eller den förening som vill driva finansieringsrörelse bl.a. innefattar ägarprövning. Ägarprövningen innehåller, i likhet med vad som gäller för banker, tre olika typer av krav på den som skall ha ett kvalificerat innehav²⁰⁸ i kreditmarknadsföretaget. Vad som prövas är för det första huruvida det är osäkert om ägaren i framtiden kommer att motverka en sund utveckling av företagets verksamhet, för det andra om förvärvaren i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditmarknadsföretag och för det tredje att förvärvaren inte gjort sig skyldig till viss allvarlig misskötsamhet. Om så är fallet är detta i sig tillräckligt för att tillstånd till förvärvet inte skall ges.

Bestämmelser om ägarprövningen inom ramen för den löpande tillsynen av kreditmarknadsföretag återfinns i 5 kap. 11-15 b §§ lagen om finansieringsverksamhet. De överensstämmer i stort sett med vad som

²⁰⁸ Se avsnitt 15.2.

gäller för banker. För en beskrivning av innehållet i reglerna om ägarprövning hänvisas till avsnitt 13.4.1.

De ändringar som kommittén föreslår när det gäller kraven vid ägarprövningen hänför sig till det första kravet. Vad som hädanefter skall prövas är om det kan antas att den blivande ägaren inte kommer att motverka en utveckling av verksamheten i kreditmarknadsföretaget som är förenlig med reglerna i 3 kap. 1-3 §§ förslaget till lag om finansieringsrörelse om kapitalstyrka, riskhantering och genomlysbarhet. Förutsättningarna för Finansinspektionens rätt att ingripa mot den som redan har ett kvalificerat innehav i företaget ändras i följd härav på motsvarande sätt. Inspektionen får ingripa om innehavaren utövar eller kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en utveckling av verksamheten i företaget enligt de angivna reglerna.

Ägarprövningen samt möjligheten att ingripa mot den som har ett kvalificerat innehav är inte längre kopplad till vad som anses vara en "sund utveckling" av verksamheten i kreditmarknadsföretaget. De föreslagna ändringarna är en följd av kommitténs förslag till ändring av kraven vid den ägarprövning som sker i samband med tillståndsprövningen (se avsnitt 15.2). När det gäller de närmare skälen för att slopa kopplingen till ett sundhetsbegrepp hänvisar kommittén till detta avsnitt med däri gjord hänvisning.

15.8 Överklagande

Enligt 6 kap. 1 § lagen om finansieringsverksamhet överklagas Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd och varning direkt till kammarrätten. Övriga beslut om ingripanden, t.ex. ett föreläggande om rättelse, överklagas till länsrätten med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

De ändringar av överklagandebestämmelserna som kommittén föreslår framgår av författningskommentaren till 6 kap. 1 § lagen om finansieringsrörelse.

Kommittén förutsätter att mål om ingripande med stöd av 5 kap. förslaget till lag om finansieringsrörelse generellt kommer att handläggas skyndsamt.

V Övrigt

16 Information om icke garanterade medel

16.1 Inledning

Stabilitet i betalningsväsendet är ett av de främsta skyddsintressena på det finansiella området. I kapitel 6 diskuteras utförligt gränserna för detta skyddsintresse. Diskussionen leder fram till en definition av det skyddsvärda området; en bankrörelsedefinition. Definitionen anger att endast banker får bedriva verksamhet som består av betalningsförmedling i s.k. generella betalsystem i kombination med mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel. Samtidigt konstateras att det inte finns skäl att hindra andra än banker att ta emot medel som faller under bankrörelsedefinitionen under förutsättning att verksamheten inte kombineras med betalningsförmedling i generella system. I kapitel 8 diskuteras behovet av ett säkert placeringsalternativ, dvs. en möjlighet för medborgarna att placera både säkert och i en likvid form. Kortfattat kan sägas att kommittén finner att behovet av ett säkert placeringsalternativ är uppfyllt genom den gällande insättningsgarantin. Genom nämnda ställningstaganden och med det förslag som kommittén härmed presenterar är behovet av konsumentskydd samt regleringsbehovet på det här området uppfyllt.

För att insättningsgarantin helt skall fylla sin funktion som ett säkert sparalternativ bör det för kunder stå klart vilka insättningar som är garanterade och vilka som inte är det. Detta aktualiserar regler om informationsskyldighet för dem som tar emot icke garanterade medel.

Som exempel på företag som kommer att åläggas informationsskyldighet enligt kommitténs förslag kan nämnas företag som tar emot insättningar men endast förmedlar betalningar i s.k. selektiva betalsystem, såsom sker i ICA:s och KF:s kontokortsverksamhet. Ett annat exempel är företag som tar emot insättningar men inte alls förmedlar betalningar, såsom mindre s.k. sparläneföreningar och ekonomiska föreningar med sparkasseverksamhet. Dessa föreningar tar huvudsakligen emot insättningar från sina egna medlemmar. En sparläneförening tar emot insättningar och ger krediter och driver en ren finansiell verksamhet. Ekonomiska föreningar med sparkasseverksamhet har vanligtvis en huvudsaklig icke-finansiell verksamhet. Sparkasseverksamhet förekommer inom konsument-, bostads- och lantbrukskooperationen.

Ytterligare ett exempel på företag som kommer att omfattas av informationsplikt är företag som ger ut s.k. papperslösa obligationer som inte är avsedda för allmän omsättning. Vissa av här angivna företag är redan enligt gällande rätt skyldiga att lämna information (1 kap. 2 c § bankrörelselagen (1987:617)). En liknande informationsplikt finns i 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Vid utformningen av regler om informationsskyldighet spelar det svenska garantisystemet samt EG-rätten på detta område en väsentlig roll. Om andra företag än kreditinstitut tar emot "insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten" fordras enligt EG-rätten (artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet) att verksamheten omfattas av viss reglering. I bilaga 3 finns en analys av den närmare innebörden av artikel 3.

Regleringen på detta område varierar betydligt mellan olika medlemsländer, se bilaga 3. I flertalet länder är rätten att ta emot "deposits" förbehållen banker eller andra företag som räknas som kreditinstitut enligt EG-rätten. Danmark, Finland och Holland har lagstiftning som är tillämplig om företag som inte är kreditinstitut enligt EG-rätten tar emot "deposits" eller andra återbetalbara medel från allmänheten. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas att det i Danmark ställs krav på att andra företag än *pengeinstitut* som bedriver sparverksamhet eller ger ut förbetalda kort skall ha auktorisation och stå under tillsyn av *Finanstilsynet* samt ha ett visst minsta eget kapital. I Finland är *andelslag* med sparkasseverksamhet, dvs. ekonomiska föreningar som tar emot insättningar från sina medlemmar skyldiga att informera insättarna om omständigheter som påverkar placeringarnas värde. Andra länder, såsom Storbritannien, tillåter andra än kreditinstitut, t.ex. kyrkor, välgörenhetsorganisationer och kooperativa föreningar, att ta emot insättningar och andra medel utan att underkasta dem särskild reglering.

Som framgår av analysen i bilaga 3 finns det inga egentliga tolkningsdata för att fastställa det andra banksamordningsdirektivets innehåll på den här punkten. Det bör understrykas att det, i motsats till vad som gäller beträffande t.ex. skyldigheten att tillhandahålla system för garanti av insättningar i kreditinstitut, är fråga om ett område som inte är harmoniserat mellan medlemsländerna vilket ger större frihet för medlemsstaterna när det gäller att tolka artikel 3. Regelverket kan uppenbarligen utformas på många olika sätt. Nu gällande regler om prospektskyldighet och informationsplikt i lagen om insättningsgaranti samt de i detta kapitel föreslagna reglerna om informationsplikt uppfyller enligt kommittén de krav som ställs enligt EG-rätten.

16.2 Informationsplikt

Kommitténs förslag: Företag som erbjuder sig att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel skall, om medlen inte omfattas av insättningsgarantin enligt lagen om insättningsgaranti, informera om att garantin inte gäller.

Informationen skall lämnas såväl vid marknadsföring av erbjudandet som innan ett avtalsförhållande inleds samt under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

16.2.1 Allmänt om informationsplikten

Enligt kommittén måste det klart framgå för spararna vilka placeringsalternativ som omfattas av insättningsgarantin och vilka som inte gör det. Det är därför viktigt att de som tar emot medel under former som liknar garanterade sparformer åläggs att informera om att den statliga garantin inte gäller.

Sådan information skall i första hand lämnas vid marknadsföring och innan ett avtal om mottagande av icke garanterade medel ingås eftersom det är angeläget att den enskilde spararen vet förutsättningarna innan han träffar sitt val. Kunden bör också fortlöpande under avtalstiden erinras om att insättningsgarantin inte gäller genom att upplysning härom framgår av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

16.2.2 Återbetalningspliktiga medel

Det är klart att företag som tar emot medel på samma villkor som gäller för insättningar enligt lagen om insättningsgaranti skall åläggas att informera om att garantin inte gäller. Frågan är hur långt informations-skyldigheten skall sträcka sig för övrigt.

Insättningsgarantin omfattar insättningar där tillgodohavandena är nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel. Till grund för avgränsningen av insättningsgarantin ligger den nuvarande bankrörelsedefinitionen. Detta innebär bl.a. att kort varsel betyder mindre än en månad. Insättningar på konton som har en uppsägningstid som överstiger en månad omfattas alltså inte av garantin. En insättning på ett konto övergår inte över tiden från att vara undantagen från

garantin till att vara garanterad. De villkor som ursprungligen gäller för kontot är avgörande för gränsdragningen. Alla slag av konton i bank och i värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot medel på konto omfattas av garantin om insättningarna uppfyller angivna kriterier. Konton där behållningen varierar med gällande ränteläge, dvs. sådana konton som i grundläggande mening har samma ekonomiska egenskaper som t.ex. bankcertifikat omfattas dock inte av garantin.²⁰⁹ Till skillnad från bankrörelsedefinitionen omfattar garantin inte endast behållning på konto utan även andra tillgodohavanden. Som exempel på ett sådant tillgodohavande kan nämnas utställda postväxlar som är nominellt bestämda och tillgängliga för trassaten med kort varsel.

Det är inte lämpligt att dra gränsen för informationsplikten exakt på samma sätt som för insättningsgarantin. Det är en uppenbar risk att t.ex. konton som har en uppsägningstid på 40 dagar eller där behållningens storlek inte är nominellt bestämd förväxlas med garanterade medel. Samtidigt är det så att ju mer skilda egenskaper en sparform har jämfört med den garanterade desto mindre risk för förväxling är det. När det t.ex. gäller inlåning med lång uppsägningstid (säg ett år eller mer) torde risken för förväxling vara liten. Detsamma torde gälla för obligationer som inte är kontobaserade utan ges ut i form av papper.

Den tekniska utvecklingen kommer förmodligen att göra det allt svårare att (utan information) hålla reda på om en produkt omfattas av garantin eller inte. Gränserna för vilka fordringar som skall föranleda informationskyldighet bör därför vara ganska väl tilltagna. Det är därför inte lämpligt att dra gränsen mellan inlåning, å ena sidan, och placeringar till bunden ränta, såsom bankcertifikat och obligationer, å andra sidan.

Informationskyldigheten skall dock inte inbegripa företag som tar emot förskottsbetalningar. Med förskottsbetalning avses *att* betalning sker i förtid av hela eller del av köpesumman, *att* betalningen avser köp av en viss bestämd vara eller tjänst *samt att* förskottsbetalningen och köptillfället normalt sett ligger nära varandra i tiden.

Frågan om förskottsbetalningar aktualiseras med anledning av att insättningar på s.k. kundmedelskonton hos bl.a. företag inom dagligvaruhandeln för användning till framtida köp av varor är att anse som förskottsbetalningar enligt gällande rätt.²¹⁰ Sådana insättningar företer enligt kommittén, på samma sätt som insättningar på konto hos värdepappersföretag till framtida inköp av värdepapper, vissa likheter med förskottsbetalningar. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan dessa insättningar och förskottsbetalningar. Insättningar på kundmedelskonton

²⁰⁹ Prop. 1995/96:60 s. 56 och 1995/96:NU7 s. 9.

²¹⁰ Prop. 1995/96:74 s. 102.

och insättningar i värdepappersbolag är avsedda att användas som betalning vid framtida inköp av varor eller värdepapper. Insättningarna sker vanligtvis (i vart fall i företag inom dagligvaruhandeln) med viss regelbundenhet.²¹¹ Insättningarna kan därmed i likhet med förskottsbetalningar sägas ske i anslutning till själva köpet. Det finns dock inte som vid förskottsbetalningar någon skyldighet för insättaren att använda insatta medel för att betala framtida inköp. Däremot finns en skyldighet för berörda företag att återbetala insatta medel på kundens begäran. Vidare förekommer viss s.k. kontantavrundning.²¹² Insatta medel på konto hos företag inom dagligvaruhandeln och värdepappersbolag är således tillgängliga för kunden med kort varsel på motsvarande sätt som andra insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Här bör nämnas att insättningar hos värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kunders medel också omfattas av insättningsgarantin. Insättningar på kundmedelkonton kan alltså förväxlas med garanterade medel och därför skall informationskyldighet gälla.

En möjlig skiljelinje mellan vilka medel som skall föranleda informationskyldighet och vilka som inte skall göra det är att hänföra alla medel som mottagits med återbetalningsplikt i enlighet med resonemangen i kapitel 4 till det informationspliktiga området. Tidsgränsen för uppsägning bör dock sättas vid ett år (i stället för en månad) med hänvisning till att medel med längre uppsägningstid än ett år inte kan anses vara förväxlingsbara med medel som omfattas av insättningsgarantin. Definitionen av vilka fordringstyper som avses stämmer därmed väl överens med artikel 3. I artikel 3 anges visserligen ingen tidsgräns. En tidsgräns om ett år bör emellertid enligt kommitén inte anses för snäv för att uppfylla artikelns krav.²¹³ Företag som erbjuder sig att ta

²¹¹ En förklaring till detta är sannolikt att kontobehållningen på ett kundmedelskonto är maximerat till ett visst belopp. Enligt lag får kontobehållningen uppgå till högst 15 000 kronor.

²¹² Kontantavrundning innebär att kunden kan få en summa (i praxis godtas 300 kronor) direkt i handen i samband med att kontot belastas vid betalning av företagets produkter.

²¹³ I detta sammanhang bör erinras om följande uttalande rörande artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet i en kommentar till EG-rätten, Empel o.a., "Banking and EC Law Commentary", avsnitt 3.7.1, som ger stöd för detta synsätt. Uttalandet har följande lydelse. "However, the result of the Council's concerns is a prohibition stipulated in very general wording, which may have unwarranted effects. Bearing in mind that the receipt 'of deposits or other repayable funds' is a comprehensive term, it is likely that there will be many cases falling (unexpectedly) within the scope of the prohibition." – "As a consequence the Member States will have to give an operational interpretation of the prohibition".

emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel skall således, om medlen inte omfattas av insättningsgarantin, informera om att garantin inte gäller.

16.2.3 Information om erbjudanden riktade till allmänheten

Informationsplikten bör i första hand åvila företag som erbjuder sig att ta emot återbetalningspliktiga medel från privatpersoner. Det är mer tveksamt om informationsplikten bör gälla vid erbjudanden som enbart riktas till företag. Företag får i princip anses ha bättre förutsättningar än privatpersoner att bedöma huruvida ett visst placeringsalternativ är garanterat eller ej. Såvitt gäller mindre företag kan dock behovet av information i vissa fall vara lika stort som för privatpersoner. Att i lagstiftningen göra skillnad mellan små och stora företag kan vara svårt. Övervägande skäl talar därför för att informationsskyldigheten, på motsvarande sätt som insättningsgarantin, bör åvila företag som tar emot återbetalningspliktiga medel från privatpersoner eller företag. Företag som träffas av EG-rättens definition av kreditinstitut eller andra professionella aktörer på den finansiella marknaden får dock antas besitta sådan särskild sakkunskap att de inte behöver informeras.

Det kan ifrågasättas om informationsskyldighet är erforderlig i de fall då företag tar emot återbetalningspliktiga medel från en viss grupp eller kategori av privatpersoner eller företag. Som exempel kan nämnas när företag inom en koncern, eller liknande företagsgrupp, samordnar sin likviditetsförvaltning så att ett företag förvaltar de andra företagens överskott av likvida medel. Ett annat exempel är när kunderna består av medlemmar i en ekonomisk förening med särskilda medlemskriterier, t.ex. personalen på en viss arbetsplats. I dessa fall torde det stå klart för kunderna att insättningsgarantin inte gäller. Om kunderna i stället kommer från en vid men avgränsad krets (t.ex. lantbrukare i södra Sverige) torde behovet av information vara lika stort som när kunderna består av en vid men obestämd krets av personer eller företag.

Informationsplikten bör åvila företag i enlighet härmed. Detta kan uttryckas som att informationsplikten skall gälla erbjudanden som riktas till allmänheten.

Kommittén har funnit det lämpligt att använda allmänhetsbegreppet även på andra ställen för att avgränsa lagstiftningens räckvidd. Det gäller bl.a. kravet på tillstånd om finansieringsrörelsen riktar sig till allmänheten (7.5.1). Allmänhetsbegreppet behandlas utförligt i avsnitt 7.5.4.

16.3 Övervakning

Kommitténs förslag: Om ett företag underlåter att lämna föreskriven information skall Konsumentombudsmannen ingripa enligt marknadsföringslagen. Detta innebär bl.a. att Konsumentombudsmannen kan förelägga ett företag vid vite att fullgöra informationsplikten.

Om ett företag underlåter att lämna föreskriven information beträffande erbjudanden som riktas enbart till andra än konsumenter skall Finansinspektionen kunna förelägga företaget vid vite att fullgöra informationsplikten.

Det är naturligtvis angeläget att informationskravet efterlevs. Vid sidan av de traditionella lösningarna med olika former av myndighets-utövning får inte glömmas bort den effektiva övervakning som konsument-, konsument- och branschorganisationer samt konkurrenter står för. Ett företag som underlåter att informera kan tänkas locka till sig kunder som annars hade valt ett säkrare alternativ och därmed åtnjuta en konkurrensfördel i förhållande till sina konkurrenter. Privatekonomiska frågor väcker allt större intresse i massmedia. Bevakningen och utvärderingen av olika sparialternativ är intensiv. Det råder knappast någon tvekan om att ett företag som bjuder ut sina tjänster på felaktiga premisser kommer att bli uppmärksammat i sådan bevakning. Även branschorganisationer och sådana organ som t.ex. Konsumenternas Bankbyrå kommer med all säkerhet att påtala missförhållanden. Den nämnda "marknadsövervakningen" är säkerligen mycket effektiv vad gäller att upptäcka överträdelser av informationskravet. De allra flesta företag som uppmärksammas för att inte informera enligt kraven kommer också att snabbt rätta till bristerna.

Som en yttersta påtryckning behövs emellertid en sanktionsmöjlighet. Kommittén föreslår därför att Konsumentombudsmannen skall kunna ingripa genom att förelägga ett företag vid vite att fullgöra informationsplikten. Konsumentombudsmannen skall vidare kunna framtvunga de upplysningar som erfordras i ett ärende som rör informationsplikten samt kunna väcka talan vid domstol för det fall att ett företag inte rättar sig efter ett föreläggande om att lämna information.

Ett sådant mandat är möjligt att ge Konsumentombudsmannen såvitt gäller erbjudanden som riktas till konsumenter genom en hänvisning till marknadsföringslagen (1995:540) (jfr 8 § konsumentkreditlagen (1992:830), 14 § prisinformationslagen (1991:601), 11 § lagen om insättningsgaranti och 5 § valutaväxlingslagen (1996:1006)). En sådan hänvisning innebär bl.a. att företag som underlåter att lämna information kan åläggas att lämna den ifrågavarande informationen i enlighet med

15 § marknadsföringslagen. Vid sidan härav blir även de handläggningsregler m.m. som anknyter till den paragrafen tillämpliga.²¹⁴

Såvitt gäller erbjudanden att ta emot återbetalningspliktiga medel från andra än konsumenter är det med hänsyn till Konsumentombudsmannens nuvarande verksamhetsområde inte möjligt att ge honom samma mandat. Däremot kan en hänvisning till marknadsföringslagens bestämmelser om talerätt ge en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare eller konsumenter möjlighet att väcka talan vid domstol om att informationsplikten skall fullgöras. Det är emellertid tveksamt om en sådan åtgärd är tillräcklig för att uppfylla kravet på övervakning i artikel 3. För att tillgodose detta krav anser kommittén att Finansinspektionen skall kunna förelägga ett företag som inte fullgör informationsplikten att lämna föreskriven information. Ett sådant föreläggande skall kunna förenas med vite. En sådan ordning motsvarar den nuvarande möjligheten som Finansinspektionen har att vitesförelägga den som inte fullgör sin skyldighet att lämna in prospekt (6 kap. 3 § § lagen om handel med finansiella instrument).²¹⁵ Ett annat alternativ som kommittén inte övervägt närmare, kan vara att ge Konkurrensverket ett sådant mandat. Om detta är en lämpligare ordning bör övervägas i samband med en total översyn av vilka tillsynsuppgifter som i framtiden bör åvila Finansinspektionen. Som kommittén nämnt inledningsvis i detta betänkande är en sådan översyn angelägen, men bör ske i annat sammanhang.

²¹⁴ Se prop. 1994/95:123, bet 1994/95:LU16 och rskr. 1994/95:267.

²¹⁵ Skyldigheten att lämna prospekt behandlas i avsnitt 16.4.2.

16.4 Lagstiftningsåtgärder

Kommitténs förslag: Behovet av reglering såvitt avser återbetalningspliktiga medel som omfattas av regler om prospektskyldighet enligt aktiebolagslagen (1975:1385), försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet samt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument kan tillgodoses genom dessa lagar.

Behovet av information från banker, kreditmarknadsföretag, vissa värdepapperföretag och motsvarande utländska institut kan i allt väsentligt tillgodoses genom kravet på information i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Regler om informationsskyldighet för andra företag än institut enligt lagen om insättningsgaranti skall införas i en ny lag, lagen om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel.

Informationskravet i 1 kap. 2 c § bankrörelselagen skall upphöra att gälla.

16.4.1 Inledning

Tidigare har konstaterats att företag skall vara skyldiga att informera om att insättningsgarantin inte gäller för det fall de erbjuder sig att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel. Detta innebär att informationsplikten skall omfatta erbjudanden om att sätta in medel på konto men även erbjudanden som avser köp av obligationer och andra jämförbara värdepapper med en uppsägningstid som understiger ett år. Om ett företag erbjuder sig att ta emot dylika medel är företaget enligt nuvarande lagstiftning skyldiga att upprätta prospekt respektive lämna information i vissa fall. Det finns därför anledning att undersöka i vad mån behovet av reglering kan anses tillgodosett genom gällande regler.

16.4.2 Prospektkrav

Vid emission av obligationer eller andra jämförbara värdepapper finns enligt gällande lagstiftning en skyldighet att upprätta prospekt, dvs. ett underlag som innehåller sådana uppgifter som kan ha betydelse vid bedömning av emissionen. Syftet med ett prospekt är att förmedla information på vilken placerarna skall kunna grunda sina beslut.

Regler om prospektskyldighet finns i aktiebolagslagen²¹⁶, försäkringsrörelselagen (1982:713, lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Aktiebolagskommittén har föreslagit att bestämmelserna om prospekt i aktiebolagslagen och försäkringsrörelselagen skall upphävas och ersättas av bestämmelserna i lagen om börs- och clearingverksamhet samt i lagen om handel med finansiella instrument.²¹⁷ Aktiebolagskommittén anser att det är olyckligt att aktiebolag och aktieägare i sådana bolag som avser att emittera eller sälja fondpapper skall behöva beakta prospektregler i flera olika lagar. Förslaget bereds för närvarande i regeringskansliet.

Enligt aktiebolagslagen skall prospekt (emissionsprospekt) upprättas när ett publikt aktiebolag eller en aktieägare i ett sådant bolag offentliggör eller på annat sätt till en vidare krets²¹⁸ riktar inbjudan att förvärva aktier eller teckningsrätter i bolaget om summan av de belopp som till följd av inbjudan kan komma att betalas uppgår till minst 300 000 kronor (4 kap. 18 §). Detsamma gäller vid inbjudan att förvärva av bolaget utgivna skuldebrev eller optionsbevis (5 kap. 16 §) eller vinstandelsbevis (7 kap. 4 §). Det är de tre sistnämnda förvärven som, beroende på hur villkoren är utformade, kan vara förväxlingsbara med medel som omfattas av insättningsgarantin. Bestämmelserna om emissionsprospekt i försäkringsrörelselagen är i allt väsentligt lika dem i aktiebolagslagen. Ett emissionsprospekt skall bl.a. innehålla balans- och resultaträkningar avseende de tre senaste räkenskapsåren. Vidare skall lämnas upplysning om sådana för bedömning av bolagets verksamhetsresultat och ställning viktiga förhållanden och om händelser i övrigt av väsentlig betydelse för bolaget vilka hänför sig till tiden efter utgången av de tre senaste räkenskapsåren.

Enligt lagen om börs- och clearingverksamhet skall prospekt (börsprospekt) upprättas vid inregistrering av fondpapper vid en börs. Vid emission av fondpapper som inte är inregistrerade eller föremål för ansökan om inregistrering vid en börs skall utgivaren upprätta prospekt (prospekt utanför börs) enligt lagen om handel med finansiella instrument. Sådan skyldighet föreligger dock endast om emissionen är riktad till en öppen krets²¹⁹ och summan av de belopp som till följd av emissio-

²¹⁶ Fr.o.m. den 1 januari 1999 gäller reglerna om prospektskyldighet i aktiebolagslagen även för bankaktiebolag, prop. 1997/98:166.

²¹⁷ SOU 1997:22, s. 225 f och 231.

²¹⁸ Begreppet "vidare krets" tar sikte på antalet mottagare av erbjudandet, i praxis 200 personer.

²¹⁹ Begreppet "öppen krets" avser ett obestämt antal personer. Erbjudanden till personer inom en begränsad krets omfattas ej, se prop. 1991/92:113 s. 216.

nen eller erbjudandet kan komma att erläggas uppgår till minst 300 000 kronor. Med fondpapper avses detsamma i båda lagarna, nämligen bl.a. aktier och obligationer samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Ett instrument är avsett för allmän omsättning om det är konstruerat på ett sådant sätt att det enkelt och smidigt kan överlåtas på värdepappersmarknaden. Även obligationer som endast registreras i ett ADB-baserat kontoregister utan att innehavaren erhåller något värdepapper av utgivaren betraktas som fondpapper.²²⁰

Ett börsprospekt skall innehålla de upplysningar som behövs för att en investerare skall kunna göra en välgrundad bedömning av utgivarens verksamhet och ekonomiska ställning samt av de rättigheter som är förenade med fondpapperen. Beträffande prospekt utanför börs är det tillräckligt att prospektet innehåller de upplysningar som, med hänsyn till de finansiella instrument som avses, behövs för en välgrundad bedömning av emissionen eller erbjudandet. Som exempel på sådan information kan nämnas fullständiga och klara uppgifter om villkoren för erbjudandet samt bakgrunden till erbjudandet.²²¹ Ett börsprospekt skall godkännas av börsen medan ett prospekt utanför börs skall lämnas in till Finansinspektionen med ansökan om registrering. Sedan registrering skett skall prospektet offentliggöras.

Risken för att medel som föranleder prospektskyldighet skall förväxlas med garanterade medel torde endast uppstå i vissa fall. Som tidigare sagts är förväxlingsrisken liten t.ex. i de fall obligationer ges ut för allmän omsättning i form av papper. Om en obligation som är avsedd för allmän omsättning i stället registreras i ett ADB-baserat kontoregister föreligger dock förväxlingsrisk. I båda fallen skall prospekt upprättas. Någon skyldighet att informera om att obligationerna inte omfattas av insättningsgarantin finns inte. Frågan är om en sådan informationsplikt borde införas. Syftet med reglerna om prospektskyldighet är att kunderna skall bli medvetna om vilket risktagande olika erbjudanden innebär. Genom den information som kunderna erhåller vid offentliggörande av olika prospekt torde det framgå att erbjudandena är förenade med en viss form av risktagande. Med hänsyn härtill och då förväxlingsrisk mellan garanterade medel och medel som föranleder prospektskyldighet torde

²²⁰ Se prop. 1990/91:142 s. 143.

²²¹ Prop. 1991/92:113 s. 217.

uppstå endast i vissa fall finns inte behov av en bestämmelse som tydliggör att medel som föranleder prospektskyldighet inte omfattas av insättningsgarantin.

16.4.3 Nuvarande informationskrav

Informationskravet i lagen om insättningsgaranti

Svenska banker, utländska bankföretag samt svenska värdepappersbolag eller utländska värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto är enligt lagen om insättningsgaranti skyldiga att informera dem som har gjort eller avser att göra en insättning om bl.a. "den garantin som gäller för insättningar hos institutet" (11 §). I förarbetena tydliggörs att informationsskyldigheten gäller "oavsett om insättningen omfattas av det svenska garantisystemet eller inte".²²² Om kommitténs förslag att utvidga tillämpningsområdet för lagen om insättningsgaranti till insättningar hos kreditmarknadsföretag genomförs kommer även kreditmarknadsföretag att omfattas av informationskravet i den lagen (se avsnitt 8.2). Om ett institut underlåter att fullgöra informationsplikten gäller marknadsföringslagen, vilket innebär bl.a. att Konsumentombudsmannen kan förelägga ett institut vid vite att lämna föreskriven information.

Reglerna om informationsskyldighet i lagen om insättningsgaranti uppfyller delvis behovet av information från företag som omfattas av den lagen. Att informationsskyldigheten gäller oavsett om en fordran omfattas av det svenska garantisystemet eller inte bör dock tydligare framgå av lagtexten. Reglerna bör också kompletteras så att det framgår att information skall lämnas såväl vid marknadsföring av ett erbjudande som innan ett avtalsförhållande inleds samt framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet. Reglerna bör vidare kompletteras så att åtgärder kan vidtas om ett företag underlåter att lämna information vid erbjudanden som riktas enbart till andra än konsumenter. Se författningskommentaren, avsnitt 19.6.

Informationskravet i bankrörelselagen

Som tidigare sagts kan insättningar på konto hos företag inom detaljhandeln av företagets kunder, s.k. kundmedel, förväxlas med insättningar som omfattas av garantin. Även insättningar på konto hos mindre sparlåneföreningar av föreningens medlemmar kan förväxlas med garantera-

²²² Prop. 1995/96:60 s. 125.

de medel. Sparlåneföreningar är ekonomiska föreningar som bedriver in- och utlåningsverksamhet. Företag som tar emot kundmedel och mindre sparlåneföreningar är enligt 1 kap. 2 c § bankrörelselagen skyldiga att vid annonsering, skyltning och annan marknadsföring beträffande kontotjänsten informera om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin. Därutöver skall sådana företag innan ett kontoavtal sluts skriftligen lämna sådan information och övriga uppgifter som kan vara av betydelse från konsument synpunkt. Om företagen inte efterlever informationskravet kan Konsumentombudsmannen framtvunga informationen genom att väcka talan om vitesföreläggande i Marknadsdomstolen.²²³

Informationskravet i bankrörelselagen tillgodoser vad en bestämmelse om informationsskyldighet bör innehålla. Den gäller dock endast för vissa angivna företag. Den är också begränsad till konsumentförhållanden. Reglerna om informationsskyldighet avseende återbetalningspliktiga medel i bankrörelselagen bör således ges ett vidare tillämpningsområde.

16.4.4 En ny lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel

Av föregående avsnitt framgår att behovet av reglering delvis kan tillgodoses genom nuvarande regler om prospekt- och informationsskyldighet. Därmed är behovet av reglering tillgodosett om banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot medel på konto eller motsvarande utländska företag, tar emot medel som inte omfattas av insättningsgarantin. Detsamma är fallet om företag ger ut obligationer eller andra medel som föranleder prospektskyldighet. Om företag ger ut obligationer eller andra medel som inte omfattas av prospektskyldighet enligt lagen om handel med finansiella instrument, exempelvis till följd av att obligationen inte är avsedd för allmän omsättning utan endast inlösenbar hos utgivaren fordras dock kompletterande reglering. Likaså fordras kompletterande reglering om andra företag än sådana som omfattas av informationskravet i bankrörelselagen tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

Bestämmelser om informationsskyldighet kan i princip hanteras inom ramen för befintlig lagstiftning; genom att de förs in i bankrörelselagen, i lagen om handel med finansiella instrument eller i lagen om insättningsgaranti. De medel som bör omfattas av tillämpningsområdet för regler om informationsplikt definieras inte på samma sätt som de medel som omfattas/kommer att omfattas av ovan nämnda regelverk. På grund hä-

²²³ Prop. 1995/96:74 s. 101.

rav förefaller det mindre ändamålsenligt att föra in nu föreslagna regler om informationsskyldighet i något av angivna regelverk. Det mest ändamålsenliga synes vara att informationsplikten regleras i en särskild lag, *lagen om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel*.

17 Associationsrättsliga regler rörande buffertkapitalet

17.1 Inledning

Grundtanken bakom principen om bankers buffertkapital är att detta kapital i alla lägen skall kunna bidra till motståndskraften mot förluster.²²⁴ Detta innebär t.ex. att det inte skall vara möjligt att återbetala buffertkapital till ägarna när bankens ekonomiska ställning är ansträngd. Gemensamt för samtliga de associationsformer i vilka bank kan bedrivas är att det ytterst är det bundna egna kapitalet som utgör buffert mot förluster. Även det fria egna kapitalet ökar motståndskraften mot förluster men detta kapital är inte lika hårt knutet till banken eftersom det enligt de associationsrättsliga reglerna normalt är tillgängligt för utdelning till bankägarna.

De associationsrättsliga regler som bestämmer i vilken utsträckning en bank får disponera det kapital som utgör dess buffertkapital varierar med vilken associationsform som valts. Nedan följer en kort redogörelse för de olika associationsformernas regler och hur de möter kravet på att bankens eget kapital i alla lägen skall tjäna som en buffert för bank-en.

17.2 Bankaktiebolag

Med verkan från den 1 januari 1999 har bankaktiebolagslagen upphävts. De grundläggande associationsrättsliga reglerna för bankaktiebolag återfinns numera i aktiebolagslagen. Vissa särregler för bankaktiebolagen har dock behållits. Dessa särregler har nästan uteslutande införts i bankkrörelselagen.

Ett bankaktiebolags medel får betalas ut till ägarna endast enligt bestämmelserna om vinstutdelning i aktiebolagslagen, utbetalning vid nedläggning av aktiekapitalet, reservfonden eller överkursfonden och utskiftning vid bolagets likvidation. Återbetalning av aktiekapital samt utbetalning av medel i reservfonden och överkursfonden till ägarna är beroende

²²⁴ Buffertkapital är ingen lagteknisk term utan är ett samlingsbegrepp som kommittén använder för allt kapital som hjälper banken att motstå ekonomiska påfrestningar, dvs. allt eget kapital.

av rättens godkännande. Rätten skall före beslut inhämta yttrande från Finansinspektionen. De andra fonderna som ingår i det bundna egna kapitalet får inte delas ut. Vinstutdelning får något förenklat uttryckt inte överstiga det fria egna kapitalet och inte heller ske med så stort belopp att utdelningen med hänsyn till bankens (eller koncernens) konsolideringsbehov, likviditet eller ställning i övrigt står i strid med god affärssed (se 12 kap. 2 § tredje stycket aktiebolagslagen, den s.k. försiktighetsregeln).

Det skall anmärkas att även det fria egna kapitalet i ett bankaktiebolag ingår i bankens kapitalbas enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar i Kreditinstitut och värdepappersföretag. Delar av bankens kapitalbas skulle därmed vara tillgängliga för utdelning till aktieägarna. I den mån en sådan utdelning medför att bankens kapitaltäckning kommer att underskrida den lägsta tillåtna innebär utdelningen att banken bryter mot bestämmelserna i kapitaltäckningslagen. Finansinspektionen har möjlighet att förbjuda verkställighet av beslut som strider mot författningar som reglerar bankers verksamhet. Denna möjlighet kan alltså tillämpas på en vinstutdelning som leder till att kapitalkraven enligt kapitaltäckningsreglerna underskrids. Vidare torde den kunna tillämpas om den föreslagna generella regeln om soliditet överkrids.

Kommittén bedömer att de lagliga möjligheterna att i bankaktiebolag dela ut eget kapital i sådan omfattning att det äventyrar kapitalbufferten måste bedömas som små. Detta gäller särskilt om den av kommittén föreslagna generella soliditetsregeln införs. I den mån sådan utdelning ändå sker bedömer kommittén att mottagarna kan komma att bli återbäringskyldiga enligt 12 kap. 5 § aktiebolagslagen eftersom utdelningen i sådant fall måste anses stå i strid med den ovan angivna försiktighetsregeln.

17.3 Medlemsbanker

En medlemsbanks medel får enligt lagen (1995:1570) om medlemsbanker betalas ut till medlemmarna endast i form av överskottsutdelning, återbetalning av medlemsinsatser när medlem avgår, återbetalning av frivillig medlemsinsats utöver den obligatoriska insatsen utan avgång, utbetalning vid nedsättning av medlemsinsatsernas belopp och utskiftning vid bankens likvidation. Med överskottsutdelning menas återbäringar och liknande som grundas på rörelsens resultat utan att ha räknats in i det redovisade resultatet (gottgörelse) samt utdelning grundad på redovisat årsresultat (vinstutdelning). Förutom vissa specialregler som styr

storleken på gottgörelser och vinstutdelningar finns det en generell regel som säger att överskottsutdelning inte får ske med så stort belopp att utdelningen med hänsyn till bankens (eller koncernens) konsolideringsbehov, likviditet eller ställning i övrigt står i strid med god affärssed.

En medlem som har utträtt ur en medlemsbank har - om inte annat är föreskrivet i stadgarna - rätt att inom sex månader efter avgången få ut sina inbetalade medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga medlemmens andel av det egna kapitalet beräknat med bortseende från reservfonden, fonden för orealiserade vinster, uppskrivningsfonden och förlagsinsatser. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1998 får ett insatsbelopp betalas ut endast när det kan ske med hänsyn till bestämmelserna om kapitaltäckning i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersföretag. För det fall banken går i konkurs inom ett år från medlemmens utträde blir denne återbetalningsskyldig i den mån det behövs för att täcka bankens skulder.

En medlemsbank kan genom att ändra stadgarna sätta ned den insats som varje medlem skall delta i banken med, vilket kan få till följd att redan erlagda insatser skall betalas ut. En stadgeändring måste emellertid stadfästas av regeringen eller Finansinspektionen och ett beslut om utbetalning får inte verkställas förrän ett år efter det att beslutet registrerats hos Finansinspektionen.

17.4 Sparbanker

Om det är påkallat för att upprätthålla en sparbanks verksamhet, får enligt sparbankslagen (1987:619), sparbanksstämma besluta att bilda en garantifond genom bidrag av huvudmän eller andra. Garantifonden får återbetalas endast om det kan ske med hänsyn till kapitaltäckningsreglerna.

En sparbanks vinst skall i första hand användas till att återställa grundfonden och eventuell garantifond till de belopp till vilka de skall uppgå. Den del av vinsten som inte går åt för detta skall avsättas till en reservfond. Utan hinder av de nämnda bestämmelserna får sparbanksstämma 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 nämnda ändamål använda tillgångar som med hänsyn till sparbankens ställning är av ringa betydelse.

Det kan i en sparbanks reglemente finnas förbehåll om återbäring av grundfonden eller del därav. Återbäring får dock bara ske om reservfonden uppgår till ett belopp som motsvarar tio gånger grundfonden. Åter-

bäring får inte ske om eventuell garantifond inte återbetalats eller om sparbanken till följd av återbäringen inte skulle kunna uppfylla kravet på kapitaltäckning.

Ränta på grundfonden eller garantifonden får inte betalas ut om vinsten i rörelsen därigenom inte räcker för att få upp fonderna i ursprunglig storlek. Ränta på garantifonden får inte betalas ut om det därigenom uppkommer en sådan förlust att kapitaltäckningen blir otillräcklig. Ränta på grundfonden får inte betalas ut om det därigenom uppkommer förlust.

Sammanfattningsvis kan sägas att möjligheterna att betala ut buffertkapital från en sparbank i sådan omfattning att det äventyrar kapitalbuffertens storlek är liten. Vissa justeringar av lagtexten bör dock göras. På vissa ställen sägs att utbetalningar inte får göras om det äventyrar kapitaltäckningen (se 5 kap. 1-4 § §). Hänvisning bör på dessa ställen också göras till den av kommittén föreslagna allmänna soliditetsregeln. Kommittén återkommer närmare till dessa frågor i författningskommentaren.

17.5 Speciellt om medlemsbanker

17.5.1 Medlems rätt till återbetalning av insatser och reservfondsavsättningar

Reglerna om utbetalningar från medlemsbanker kan sägas vara i stort tillfyllest med undantag för reglerna rörande avgående medlemmar. Reglerna är utformade på ett sådant sätt att buffertkapitalets storlek (och kapitalbasen) kan minska utan annan orsak än att medlemmar lämnar banken.

Medlemsavgångarna kan i sin tur bero på att banken är inne i en period med svaga resultat, det vill säga då buffertkapitalet behövs som bäst. Något tillspetsat kan sägas att insatskapitalet i en medlemsbank kan bli föremål för en uttagsanstormning. Regeln om återbetalning av medlemsinsatser har samband med den kooperativa principen att medlemmarnas rättigheter och skyldigheter beror på deras deltagande i föreningen. För att möta den ovan nämnda risken har lagstiftaren beslutat om speciella regler för reservfonder i medlemsbanker. Eftersom reservfonden framstår som medlemsbankens enda egentliga bundna egna kapital har lagstiftaren valt att se till att denna fond byggs upp snabbare än vad som krävs för bankaktiebolag.

I 8 kap. 6 § lagen om medlemsbanker finns bestämmelserna om avsättning till reservfond. Till reservfonden skall avsättas minst tjugofem procent av nettovinsten för året i den utsträckning vinsten inte går till att täcka balanserad förlust. I vinsten ingår även gottgörelser. Uppgår reservfonden till minst tio procent av bankens utlåning vid utgången av det föregående räkenskapsåret behöver någon avsättning inte göras.

Som jämförelse kan nämnas att bankaktiebolag skall avsätta tio procent av nettovinsten i den utsträckning vinsten inte går åt till att täcka balanserad förlust. Avsättningarna skall fortsätta tills reservfonden motsvarar tjugo procent av aktiekapitalet.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden (prop 1995/96:74, SOU 1996:31 och prop. 1996/97:163, se även prop. 1996/97:114) framkommit att vissa anser att kraven på reservfondsavsättningar i medlemsbanker är alltför stränga. Vidare har anförts att reglerna skapar orättvisor mellan olika medlemsgenerationer. Reservfonden måste nämligen byggas upp med medel som annars vore tillgängliga för utdelning till medlemmarna. Inte förrän fondens storlek nått upp till tio procent av utlåningen upphör avsättningsskyldigheten. Den som går in som medlem när fonden byggs upp får inte lika mycket utdelning som den som går in när inga avsättningar längre behöver göras. Denna effekt synes oundviklig så länge reservfondsavsättningar skall göras. Samma fenomen torde för övrigt kunna uppkomma i aktiebolag. I sådana löses den dock vanligtvis genom att en aktieägare som tvingats avstå vinstutdelningar till förmån för uppbyggnad av bankens fonder kan få ett högre pris för sina aktier vid en försäljning efter det att banken börjat dela ut vinst. Denna väg, att så att säga variera kostnaden för inträdesbiljetten, torde inte stå öppen i medlemsbanker. En grundläggande tanke i kooperativ verksamhet är nämligen att medlemskap står obegränsat öppet (eventuellt inom en viss grupp som kvalificerar för medlemskap) samt att lika stora medlemsinsatser skall berättiga till samma ekonomiska förmåner. Intresset för en andrahandsmarknad bortfaller därmed i princip, i synnerhet såvitt avser konsumentkooperativa föreningar till vilken grupp nuvarande medlemsbanker kan hänföras, och med stor sannolikhet även framtida. Det skall slutligen påpekas att ur kommitténs perspektiv är frågor rörande eventuella orättvisor mellan medlemsgenerationer, vilka lämpligen torde kunna lösas i stadgarna, av underordnad betydelse i förhållande till stabilitets-hänsyn.

Det går inte att göra frågan om insatskapitalets bundenhet beroende av reservfondsavsättningarnas storlek. Detta visas inte minst av att det kan tänkas medlemsbanker som inte byggt upp någon reservfond alls. En

sådan bank är helt beroende av insatskapitalet som buffertkapital. De två frågeställningarna bör därför behandlas var för sig och i tur och ordning.

17.5.2 Insatskapital i medlemsbanker

Kommitténs förslag: Avgående medlemmar samt medlemmar som deltar i banken med överinsatser skall kunna få ut sina insatser tidigast sex månader efter avgång. Utbetalning skall kunna ske endast en gång per kvartal och först efter Finansinspektionens tillstånd. En medlemsbank skall även fortsättningsvis kunna i stadgarna föreskriva längre frister eller regler som medför att återbetalning inte alls skall ske.

Som nämnts är huvudregeln i lagen om medlemsbanker att avgående medlemmar har rätt att få ut sina inbetalade medlemsinsatser inom sex månader. Inget hindrar en medlemsbank att reglera frågan annorlunda i stadgarna. En sådan reglering kan innebära allt från att avgående medlemmar har rätt att omedelbart få ut sina insatser till att de inte alls kan få ut dem.

Från den 1 januari 1998 gäller dock den begränsningen att ett insatsbelopp i en medlemsbank får betalas ut endast om det kan ske med hänsyn till bestämmelserna om kapitaltäckning i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (kapitaltäckningslagen). Skälet till denna lagändring var att den förut gällande bestämmelsen i lagen om medlemsbanker om medlemmarnas rätt att återfå inbetalda insatser riskerade att komma i konflikt med kapitaltäckningslagen. I regeringens proposition betonas att lagändringen inte var avsedd att binda upp Banklagskommittén i sina framtida överväganden om skyddet för det primära kapitalet samt reservfondsbestämmelserna (se prop. 1996/97:163 s. 33 f).

Uppenbarligen är det inte tillfredsställande om en bank har sådana stadgar att insatskapitalet kan minska vid medlemsavgångar, låt vara att den nyss omtalade begränsningsregeln i viss mån hejdar de negativa effekterna härav. Särskilt tydligt är detta i de fall banken inte har arbetat upp någon reservfond. Det står klart att lagstiftningen bör lägga hinder ivägen för att en bank antar sådana stadgar. Den återstående frågan är vilken tvingande lagstiftning som bör införas. Vid denna bedömning gör sig skilda aspekter gällande.

Ett absolut hinder mot att avgående medlemmar får ut sina insatser medför att ett instrument för medlemmarna att påverka bankens ledning försvinner. För att uttrycka det populärt kan sägas att möjligheten att

rösta med fötterna försvinner. En ordning som ger medlemmar rätt att omedelbart få ut sina insatser vid avgång ger dem en kraftig styrmöjlighet att påverka beslut som ligger hos bankens ledning. En sådan ordning kan sägas ge medlemmarna större möjlighet att påverka än vad som gäller för aktieägare. För det fall aktieägare röstar med fötterna ger det upphov till sänkt aktiekurs och därmed försämrade möjligheter för banken att finansiera sig med nyemissioner men också ett psykologiskt tryck på ledningen.

En ordning som inte medger avgående medlemmar att få ut sina insatser och där det inte heller finns en fungerande andrahandsmarknad för insatserna ger inte upphov till något förändringstryck på ledningen. En sådan ordning torde också medföra att det är svårare för medlemsbanken att attrahera nya medlemmar. Rimligen finns det ett större motstånd att satsa pengar som man vet att man inte får tillbaka än att satsa pengar som man åtminstone under gynnsamma förhållanden får tillbaka. Detta kan ha betydelse ur stabilitetssynpunkt eftersom en bank med sådana regler har svårare att rekapitalisera sig.

Enligt nuvarande bestämmelser har en avgående medlem rätt att få ut endast insatser och andel i beslutad överskottsutdelning. Det ligger således i den enskilde medlemmens intresse att överskottet i verksamheten inte kvarstår i banken. Genom en lagändring den 1 januari 1998 i lagen om medlemsbanker infördes rätten för medlemsbanker att besluta om insatsemission, varigenom fritt eget kapital förs över till insatskapitalet. Syftet med reglerna om insatsemission är att binda kapitalet i medlemsbanken till dess medlemmen avgår. Därigenom försvagas medlemmarnas intresse av att verka för att allt överskott omedelbart kommer medlemmarna tillgodo. Insatsemissionen kommer i stället att bidra till en uppbyggnad av det bundna egna kapitalet i banken.

De skäl som nämnts ovan, samt syftet bakom reglerna om insatsemission talar emot en tvingande regel som förhindrar avgående medlemmar att få tillbaka sina insatser. En sådan regel har visserligen den fördelen att den skänker stadga och förutsägbarhet åt buffertkapitalet. Den ger därmed upphov till en situation som i detta avseende liknar den i aktiebolag. Det kan dock ifrågasättas om det bör införas en tvingande regel som på bekostnad av den kooperativa särarten likställer medlemsbanker med bankaktiebolag på ett centralt område. Är detta nödvändigt kan det ifrågasättas om det över huvudtaget finns något behov av denna associationsform vid sidan om bankaktiebolagen. Kommittén har i stället valt att pröva om inte en mindre ingripande regel kan vara tillfyllest.

I normalfallet är det förmodligen så att medlemmar tillkommer och avgår i ungefär samma omfattning varför det inte blir aktuellt med några

extraordinära åtgärder från bankens sida. Skulle det emellertid bli fråga om en anhopning av avgångar av sådan storlek att banken genom dem får alltför lite buffertkapital måste banken vidta åtgärder för att reda upp situationen innan insatserna skall betalas ut. Kommittén föreslår därför att en regel som anger att en viss tidsrymd måste förflyta innan en avgående medlems insats kan betalas ut. En sådan regel har den fördelen att banken under mellantiden får rådrum att söka ordna upp sina finanser i den mån det behövs. Det finns härvid olika möjligheter. Befinns banken livskraftig kommer det i första hand i fråga att söka uppbringa ytterligare buffertkapital. Detta kan ske genom nya medlemsinsatser eller genom att någon tillskjuter pengar till reservfonden. Går det inte att uppbringa ytterligare buffertkapital måste antingen rörelsens omfattning inskränkas på ett sådant sätt att behovet av buffertkapital minskar eller så måste rörelsen avvecklas. Det kan invändas att en regel som anger en viss minsta tidsrymd mellan avgång och utbetalning inte garanterar att utbetalningar inte sker trots att det är olämpligt av soliditetsskäl. Detta är i och för sig riktigt men förutsättningarna för att banken skall ha vidtagit åtgärder som gör att utbetalningarna inte äventyrar soliditeten ökar betydligt med en ordentligt tilltagen tidsfrist. Skulle banken inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att utbetalningarna skall kunna ske utan risk för soliditeten kan Finansinspektionen, med stöd av den föreslagna soliditetsregeln, förhindra verkställighet av besluten om utbetalningar.

För att förenkla Finansinspektionens tillsyn beträffande utbetalning av medlemsinsatser bör det övervägas om utbetalningar bör föregås av anmälan, tillstånd eller liknande ordning. Stora medlemsavgångar i en bank torde visserligen i normalfallet komma till inspektionens kännedom men det kan ändå anses motiverat med en ordning där banken får anmäla till inspektionen vilka avgångar som skett och vilka utbetalningar som planeras med anledning därav. Ur administrativ synpunkt riskerar det att bli betungande både för banken och inspektionen med kontinuerliga anmälningar. Det synes bättre att utbetalningarna kan ske endast en gång per kvartal och att inspektionen då gör en prövning av om dessa utbetalningar riskerar bankens soliditet. Någon koppling till kapitaltäckningslagens krav torde inte längre behövas eftersom dessa krav inryms i soliditetsregeln.

När det gäller tidsfristens längd finner kommittén det lämpligt att förtydliga den nuvarande bestämmelsen om att medlem har rätt att få ut sin insats sex månader efter avgången så att det klart framgår att banken inte får föreskriva en kortare frist i sina stadgar. Det innebär att en medlem kan få tillbaka sin inbetalade medlemsinsats tidigast sex månader efter avgång. I normalfallet dröjer det dock längre beroende på Finansinspektionens prövning. Det kommer fortfarande att stå en medlemsbank fritt att i stadgarna införa längre frister eller regler som medför

att återbetalning inte alls kan ske. Som kommittén påpekat medför dock det senare vissa nackdelar.

Genom det föreslagna systemet kan det hända att Finansinspektionen endast ger tillstånd till att betala ut en viss del av avgångna medlemmars insatser. Kommittén finner inte anledning att i lag reglera hur fördelningen mellan avgående medlemmar i sådana fall skall gå till. Det får banken bestämma i stadgarna eller genom beslut vid tillfället.

17.5.3 Reservfond i medlemsbanker

Kommitténs förslag: Till reservfond i medlemsbanker skall avsättas minst tio procent av den del av bankens nettovinst för året som inte går åt för att täcka balanserad förlust. Vinstberäkningen skall göras på samma sätt som i gällande rätt. Reservfondsavsättningar skall göras tills reservfonden motsvarar minst 30 procent av bankens insatskapital.

Gällande rätt föreskriver en i jämförelse med bankaktiebolag snabbare reservfunds uppbyggnad i medlemsbanker. Den koppling till viss andel av utlåningen som görs torde också oftast (med en bank av normalt utseende) kräva större reservfonder i medlemsbanker. Skälet till dessa skillnader är som nämnts att insatskapitalet inte är så hårt bundet till medlemsbanker. Med de förslag som kommittén lägger fram rörande möjligheterna för medlemmarna att återfå insatskapitalet minskar behovet av en snabb uppbyggnad av en stor reservfond.

En utgångspunkt bör vara att reservfondsavsättningarna bör vara lika stora i bankaktiebolag och medlemsbanker om det inte finns någon faktisk skillnad som motiverar en särreglering. När det gäller erforderlig storlek på reservfonden beräknas den på olika sätt för bankaktiebolag och medlemsbanker. I bankaktiebolag skall uppbyggnaden av fonden fortsätta tills den motsvarar tjugo procent av aktiekapitalet. I medlemsbanker är motsvarande gräns tio procent av utlåningen. Det kan konstateras att det är mindre lämpligt att koppla reservfondens storlek till omfattningen på utlåningen. I första hand beror det på att en banks behov av buffertkapital inte enbart styrs av kreditgivningens omfattning, men också för att det kan medföra praktiska problem om utlåningen varierar kraftigt över tiden.

Om utgångspunkten är att så långt som möjligt söka likställa medlemsbanker och bankaktiebolag är det mest naturligt att koppla måttet på erforderlig reservfond i medlemsbanker till storleken på insatskapitalet. Detta är emellertid knappast möjligt utan att kommitténs förslag rörande

återbetalning av medlemsinsatser genomförs. Skulle, under sådana förhållanden, reservfondens storlek vara knuten till insatskapitalet minskar i ett läge med stora medlemsavgångar också kravet på erforderliga avsättningar till reservfonden. En sådan koppling medför därmed risker för kumulativa effekter. Även om avgående medlemmar, i enlighet med kommitténs förslag, får ut sina insatser först efter sex månader kan en anhopning av avgångar leda till att insatskapitalet under relativt kort tid minskar kraftigt. Den koppling av utbetalnings-möjligheterna till den allmänna soliditetsregeln som kommittén föreslår medför dock att risken för att buffertkapitalet, i form av insatskapital och reservfond, blir otillräckligt minskar betydligt. Kommittén bedömer det därför möjligt att koppla måttet på erforderlig reservfond till storleken på insatskapitalet.

Frågan blir därmed vilken andel av insatskapitalet som reservfonden minst skall uppgå till. Även vid denna bedömning måste beaktas att medlemsinsatserna med kommitténs förslag är fastare knutna till banken än som var fallet tidigare. Detta medför att reservfonden inte behöver ha samma storlek som enligt gällande rätt. Det måste emellertid också beaktas att insatserna trots förslaget inte har samma stabilitet som aktiekapitalet i ett bankaktiebolag varför behovet av en kompletterande reservfond är större än i bankaktiebolag. Kommittén finner vid en samlad bedömning att reservfondsavsättningarna bör fortgå åtminstone tills reservfonden motsvarar 30 procent av insatskapitalet inklusive förlagsinsatser.

När det gäller frågan med vilken hastighet reservfonden skall byggas upp kan sägas att behovet av en mycket snabb uppbyggnad har minskat i och med kommitténs förslag rörande insatskapitalet. Kommittén finner inte sakliga skäl att, vid en jämförelse med bankaktiebolag, i detta avseende särbehandla medlemsbankerna. Kommittén föreslår därför att till reservfonden skall årligen avsättas minst tio procent av bankens nettovinst som inte går åt till att täcka balanserad förlust.

18 Ikraftträdande, ekonomiska konsekvenser m.m.

De föreslagna ändringarna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet föreslås träda i kraft den 1 januari 2001. Tiden är erforderlig för lagstiftningsprocessen samt för att instituten skall ha möjlighet att förbereda sig inför de ändrade reglerna. Förslagen innebär omfattande reformer som kräver relativt utförliga övergångsbestämmelser. Övergångsbestämmelserna behandlas i författningskommentaren.

Förslagen innebär att det kommer att krävas mer resurser för tillsynen av banker och kreditmarknadsföretag. Det är önskvärt med en bred översyn av vilka arbetsuppgifter som bör åligga Finansinspektionen. Möjligheten att koncentrera Finansinspektionens tillsynsuppgifter blir avgörande för storleken på erforderligt resurstillskott. Det är kommitténs uppfattning att förslaget leder till avsevärda samhällsekonomiska vinster genom att det ger förutsättningar för förbättrad konkurrens samt minskar risken för systemfarliga kriser och fallisemang i enskilda institut.

Kommittén bedömer att förslagen inte ger upphov till regionalpolitiska konsekvenser eller har betydelse för jämställdheten mellan könen.

19 Författningskommentar

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

1 kap.

1 §

Syftet med denna lag är att förtroendet för bankmarknaden skall upprätthållas.

Bestämmelsen som är ny behandlas utförligt i allmänmotiveringen (kap. 10).

3 §

Med bankrörelse avses i denna lag *rörelse* i vilken ingår *såväl betalningsförmedling via betalsystem avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare som mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel*

Bankrörelse får drivas endast efter tillstånd (oktroj). Tillstånd får ges endast till banker. Bestämmelser om utländska bankföretags rätt att driva bankrörelse finns i 5 och 6 §§.

Första stycket innehåller den nya bankrörelsedefinitionen som består av rekvisiten betalningsförmedling och mottagande av medel. Företag som kombinerar dessa verksamheter skall anses bedriva bankrörelse oavsett om rörelsen begränsas till dessa verksamheter eller om de ingår i en rörelse som även omfattar annan verksamhet. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom orden "rörelse i vilken ingår".

Genom paragrafen introduceras skillnaden mellan rörelse och verksamhet. Ordet rörelse avser en banks totala aktiviteter medan verksamhet avser en viss avgränsad del av rörelsen. Som exempel kan nämnas att kreditgivning är en av de verksamheter som kan ingå i en banks rörelse. Betalningsförmedling och mottagande av medel är verksamheter som måste ingå i en banks rörelse.

Betalningsförmedling innebär att någon annan (eller flera andra) än betalaren och betalningsmottagaren – en betalningsförmedlare – överför

köpkraft från betalaren till betalningsmottagaren. All betalningsförmedling är emellertid inte skyddsvärd ur systemsynpunkt utan endast sådan som sker i vad som kallas *generella betalsystem*. I ett generellt betalsystem kan betalningsmottagarna sägas vara fristående från varandra. I lagtexten används "betalsystem avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare". Detta uttryck är avsett att från det reglerade området skilja ut *selektiva betalsystem* där t.ex. flera butiker i en kedja kan vara betalningsmottagare. Som exempel på i hög grad generella betalsystem kan nämnas postgirot, bankgirot och bankernas kontokortssystem. Utmärkande för ett selektivt betalsystem är att det är avsett för betalningstransaktioner till som mest ett begränsat antal fristående betalningsmottagare. Kretsen av möjliga betalningsmottagare begränsas i ett selektivt betalsystem ofta genom att betalningsmottagarna tillhör samma koncern eller liknande företagsgrupp med ekonomisk samhörighet. Som exempel på sådana företagsgrupper kan nämnas ICA-gruppen och konsumentkooperationen. Betalningsmottagarna i ett selektivt system är, till skillnad från betalningsmottagarna i ett generellt betalsystem, inte fristående från varandra. Som ytterligare exempel på selektiva betalsystem kan nämnas dagligvaruhandelns och bensinbranschens kontokortssystem.

Gränsen mellan ett generellt och ett selektivt betalsystem kan vara svår att dra. Antalet slutliga betalningsmottagare kan nämligen vara stort såväl i ett generellt som i ett selektivt betalsystem. Kännetecknande för betalsystem som är skyddsvärda ur systemsynpunkt är dock att de är uppbyggda på ett sådant sätt att ett stort antal betalare kan nå ett stort antal fristående betalningsmottagare. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom att det skall vara fråga om "flera" från varandra fristående betalningsmottagare. Något exakt antal anges inte i lagtexten. Som närmare utvecklats i allmänmotiveringen är det svårt att ange en exakt gräns för det skyddsvärda området. Såväl antalet betalningsmottagare som den organisatoriska struktur som betalningsmottagarna ingår i har betydelse för gränsdragningen av vilka betalsystem som kommer att träffas av bankrörelsedefinitionen.

Vid betalningsförmedling är det vanligt förekommande att den som kunden lämnar betalningsuppdraget till inte utför hela uppdraget själv. Tekniskt och administrativt arbete, såsom bearbetning av betalningstransaktioner samt insamling och sortering av köpnotor från kontokortstransaktioner utförs ofta av andra företag än det som kunden har en avtalsrelation med. Genom att använda uttrycket "betalningsförmedling via betalsystem" tydliggörs att det inte är nödvändigt att alla funktioner som ingår i betalningsförmedlingen fullgörs av det företag som kunden lämnar betalningsuppdraget till.

Som utvecklats vidare i allmänmotiveringen (avsnitt 6.5.1.1) är det antalet "slutliga betalningsmottagare" som är avgörande. Det är alltså inte möjligt att hävda att verksamheten inte faller under tillämpningsområdet på grund av att verksamheten endast består i att förmedla betalningar till en annan betalningsförmedlare och att det är denna som sedan förmedlar betalningarna vidare till betalningsmottagarna. Ytterligare ett uttryck som styr tillämpningsområdet är att betalsystemet skall vara "avsett" att nå flera slutliga betalningsmottagare. Att ett betalsystem får en begränsad räckvidd i praktiken, t.ex. på grund av att endast ett fåtal betalningsmottagare ansluter sig till systemet, gör inte att betalningsförmedling i ett sådant system faller utanför bankrörelsedefinitionen om systemet är avsett att ha ett vidare tillämpningsområde. Inte alla system genom vilka det är möjligt att genomföra betalningar till en stor mängd fristående betalningsmottagare är att anse som generella betalsystem. Som exempel kan nämnas att vissa fondkommissionärer tar emot medel på konto och att det kan gå att genom en anvisning till fondkommissionären få överföringar utförda till t.ex. alla som har konto i en viss bank eller t.o.m. till alla som har bankkonto. Ett sådant system är ändå inte att anse som generellt eftersom det inte är "avsett" för betalningsförmedling.

Det andra rekvisitetet i bankrörelsedefinitionen slår fast att det skall vara fråga om *mottagande av medel* av visst slag. I praktiken är det nödvändigt att förena betalningsförmedling med mottagande av medel som skall användas för transaktionerna, såvida inte det förmedlande företaget använder sig av tekniken att fakturera betalaren i efterhand (t.ex. kreditkortsföretag). Som framgår av allmänmotiveringen (avsnitt 6.5.1.2) spelar det ingen roll i vilken form som medlen ställs till betalningsförmedlarens förfogande. Det kan vara fråga om inlåning på konto, emission av olika typer av obligationer eller medel som ställs till förfogande enligt andra typer av avtal.

Det saknar alltså betydelse i vilken form eller under vilket namn som medlen har ställts till betalningsförmedlarens förfogande. Den viktiga egenskapen är att medlen skall kunna återkallas med kort varsel. Varför uppsägningstiden har bestämts till 30 dagar framgår av allmänmotiveringen (avsnitt 6.5.1.2).

4 §

I denna lag avses med

1. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
2. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,

3. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning; om ett utländskt bankföretag etablerar sig i Sverige enligt 5 § första stycket 1 eller 6 § 1, skall etableringen anses som en enda filial, även om flera driftställen inrättas.

4. *kapitalbas*: *summan av primärt och supplementärt kapital beräknad enligt de närmare föreskrifter som ges i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.*

5. *finansiellt institut*: *ett företag som avses i 1 kap 1 § 6 lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.*

Ett bankföretag och ett annat företag skall anses ha nära förbindelser, om

1. det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterbolag äger 20 procent eller mer av kapitalet eller disponerar över 20 procent eller mer av samtliga röster i det andra företaget,

2. det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller det finns en annan likartad förbindelse mellan företagen, eller båda företagen är dotterföretag till eller har en likartad förbindelse med en eller samma juridiska person eller står i ett motsvarande förhållande till en och samma fysiska person.

Nära förbindelser föreligger även mellan en fysisk person och ett bankföretag, om den fysiska personen

1. äger mer än 20 procent av kapitalet eller disponerar över mer än 20 procent av samtliga röster i bankföretaget, eller

2. på annat sätt har sådant inflytande över bankföretaget att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller det finns annan likartad förbindelse mellan honom och bankföretaget.

I paragrafens *första stycket* 4 har av tydlighetsskäl införts en definition av begreppet kapitalbas. Definitionen är densamma som i 2 kap. 6 § kapitaltäckningslagen. Med kapitalbas avses summan av primärt och supplementärt kapital efter vissa avräkningar. Med primärt kapital avses i bankaktiebolag i huvudsak eget kapital. Även fritt eget kapital inkluderas, med undantag för kumulativa preferensaktier och uppskrivningsfonder. I medlemsbanker utgörs det primära kapitalet i huvudsak av eget kapital med undantag för förlagsinsatser och uppskrivningsfonder samt i sparbanker i huvudsak av reservfonder.

Första stycket 5. Definitionen av finansiellt institut sker genom en hänvisning till lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Definitionen införs i bankrörelselagen med anledning av att begreppet finansiellt institut förekommer i den bestämmelse som anger under vilka förutsättningar en bank får inneha aktier eller andelar (se lagförslaget 2 kap. 7 §).

I övrigt föreslås inte någon ändring i paragrafen.

5 §

Ett utländskt bankföretag får

1. efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen driva bankrörelse från filial eller

2. efter anmälan till Finansinspektionen driva verksamhet, som huvudsakligen avser representation och förmedling av banktjänster, från kontor eller annat fast driftställe (representationskontor).

Tillstånd till filialetablering enligt första stycket skall lämnas om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*, och

2. insättningar hos filialen omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller av en utländsk garanti som omfattar insättningar som anges i 2 § lagen om insättningsgaranti och har en högsta ersättningsnivå som inte understiger ett belopp motsvarande 20 000 *euro* innan det i förekommande fall har gjorts avdrag för en självrisk med högst 10 procent av en enskild insättares garanterade insättning.

Tillstånd till filialetablering får inte lämnas om insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti med en ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen om insättningsgaranti. Ersättningen får inte heller avse fler slag av insättningar eller betalas till andra insättare än vad som anges i den lagen.

Denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 4 §. Ändringen i *andra stycket 1* sammanhänger med att sundhetskravet slopas och att prövningen i stället skall ske med utgångspunkt från vad som anges i 2 kap. 1-4 §§ om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard. Den närmare innebörden av dessa bestämmelser framgår av författningskommentaren till bestämmelserna och däri gjorda hänvisningar till allmänmotiveringen.

Sista stycket i paragrafens nuvarande lydelse som anger att tillstånd inte får vägras på den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank har slopats. Bestämmelsen är överflödig med hänsyn till utformningen av paragrafen i övrigt.

7 §

Ett bankaktiebolag får efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i ett land utanför EES. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade *verksamheten i filialen* kan antas komma att *bedrivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*.

Ansökan om tillstånd skall innehålla

1. en plan för den tilltänkta filialverksamheten, med uppgift om filialens organisation, och
2. uppgift om i vilket land filialen skall inrättas samt om filialens adress och ansvariga ledning.

Denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 6 §. Ändringen i första stycket sammanhänger med att sundhetskravet slopas och att prövningen i stället skall ske med utgångspunkt från vad som anges i 2 kap. 1-4 §§ om soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard. Den närmare innebörden av dessa bestämmelser framgår av författningskommentaren till bestämmelserna och däri gjorda hänvisningar till allmänmotiveringen.

2 kap.

1 §

Bankrörelse skall bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.

Bestämmelsen som är ny behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.1.1). Bestämmelsen ställer krav på bankerna att inte bedriva rörelsen på sätt som är för riskfyllt i förhållande till buffertkapitalets storlek. Gör Finansinspektionen den bedömningen att risknivån är för hög i förhållande till buffertkapitalet kan inspektionen inskrida med de formella sanktioner som den finner lämpligt i det enskilda fallet. Finansinspektionen kan göra bedömningen att risknivån är för hög trots att de formella kraven i övrigt (t.ex. kapitaltäckningskraven, reglerna om stora exponeringar eller gränserna för aktieinnehav) är uppfyllda.

2 §

En bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

Bestämmelsen som är ny innebär ett krav på att en bank skall ha till rörelsen avpassade informations-, styr- och kontrollsystem enligt vilka det är möjligt att identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som rörelsen är förknippad med. Bestämmelsen har karaktär av rambestämmelse vilket innebär både en skyldighet och en möjlighet för enskilda banker att utforma riskhanteringssystem som är anpassade efter den enskilda rörelsens behov. Bestämmelsen kommenteras utförligt i allmänmotiveringen (11.1.2).

3 §

Bankrörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att bankens ställning kan överblickas.

Denna paragraf som är ny ställer krav på s.k. genomlysbarhet vilket innebär att en banks tillgångar skall vara överblickbara och bankens ekonomiska ställning möjlig att värdera med någorlunda säkerhet. Kravet på genomlysbarhet kan inte mätas efter någon absolut måttstock utan beror på bankens omständigheter i övrigt. När det gäller organisationen av rörelsen innebär kravet att såväl den juridiska som den faktiska strukturen skall vara sådan att det utan svårighet går att överblicka ansvars- och ägarförhållanden.

Det är inte bara förhållanden i banken som juridisk person som berörs utan även bankens åtaganden och kopplingar till andra, såväl inom den egna koncernen som fristående personer.

Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringen (9.5 och 11.1.1).

4 §

Bankrörelse skall även i övrigt bedrivas i enlighet med god bankstandard.

Bestämmelsen som är ny tar i första hand sikte på vissa allmänna krav på standarden på bankrörelse medan ekonomiska förhållanden regleras genom de inledande bestämmelserna i 1-3 §§.

Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringens avsnitt 11.1.3.

5 §

En banks rörelse får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

Bestämmelsen som är ny gäller endast verksamhet som bedrivs inom banken som juridisk person. Den behandlas utförligt i allmänmotiveringens avsnitt 11.2.3.

Var gränsen skall dras mellan finansiell och icke-finansiell verksamhet definieras inte i lagtexten. Att t.ex. industriell tillverkning och transporttjänster är icke-finansiell verksamhet är klart. Likaså att kreditgivning och finansieringsverksamhet av annat slag utgör finansiell verksamhet. Var gränsen skall dras i tveksamma fall får slutligen bedömas med utgångspunkt från syftet med regeln, nämligen att undanröja faran för att en banks rörelse blir alltför svår att överblicka. Som sägs i

allmänmotiveringen kan det också bli aktuellt att i vissa fall väga in soliditetsaspekter och hänsyn till riskkontroll.

Till ledning för tillämpningen av rekvisitet "begränsad omfattning" anges ingen exakt gräns. Någon enstaka måttstock som omsättning, balansomslutning eller liknande är inte avgörande. I stället skall det göras en samlad bedömning i varje enskilt fall. Som riktpunkt för bedömningen skall tjäna den icke-finansiella verksamhetens möjlighet att påverka rörelsen.

6 §

En bank får, med undantag för innehav av aktier och andelar, endast inneha sådan egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet.

Enligt kommitténs förslag blir det fritt för en bank att inneha egendom som behövs för den finansiella verksamheten eller för att bedriva icke-finansiell verksamhet i begränsad omfattning. Från denna huvudregel görs undantag för innehav av aktier och andelar. Sjätte paragrafen ger uttryck för denna huvudregel. Motiven för regeln finns angivna i allmänmotiveringen (11.2.4).

7 §

En bank får inte ha ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas i ett enskilt företag, vilket inte är kreditinstitut eller finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet eller ett försäkringsföretag.

En banks sammanlagda kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som avses i första stycket får uppgå till högst 60 procent av bankens kapitalbas.

Genom denna bestämmelse införlivas artikel 12 i det andra banksamordningsdirektivet i svensk rätt. Bestämmelsen som behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.2.5) innebär i korthet följande. En banks kvalificerade innehav av aktier och andelar i ett enskilt företag begränsas till 15 procent av bankens kapitalbas. Bankens sammanlagda kvalificerade innehav får inte uppgå till mer än 60 procent av kapitalbasen. Ett innehav är kvalificerat om det representerar tio procent eller mer av kapitalet eller rösterna eller möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Dessa gränser gäller inte för innehav i företag som är kreditinstitut eller finansiella institut eller företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet eller försäkringsbolag.

Med *kreditinstitut* förstås enligt första och andra banksamordningsdirektiven ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalningspliktiga medel och att bevilja kredit för egen räkning. I ingressen till första banksamordningsdirektivet förtydligas att definitionen omfattar företag som tar emot medel från allmänheten ”antingen genom insättningar eller i annan form, såsom förlöpande utgivning av obligationer eller andra jämförbara värdepapper”. Definitionen träffar alltså svenska banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag som tar emot kunders medel och hypoteksinstitut som finansierar sig på den allmänna marknaden samt utländska företag som uppfyller kriterierna för att vara ett kreditinstitut.

Begreppet *finansiellt institut* definieras i den föreslagna 1 kap. 4 § genom en hänvisning till 1 kap. 1 § 6 lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag. Se författningskommentaren till den senare paragrafen.

Rekvisitet ”företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet” behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.2.5). Även utländska företag omfattas.

8 §

Aktier eller andelar som en bank innehar tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som ett kvalificerat innehav. Inte heller innehav av aktier eller andelar som ingår i en banks värdepappersrörelse skall räknas som kvalificerat.

Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen; *första meningen* i avsnitt 11.3.2 och *andra meningen* i avsnitt 11.3.3.

9 §

En bank får överskrida de i 7 § angivna gränserna om hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen täcks av bankens kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Om båda de i 7 § angivna gränserna överskrids skall det belopp täckas av bankens kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Genom denna bestämmelse införlivas artikel 12 (8) i andra banksamordningsdirektivet i svensk rätt. De i 7 § angivna gränserna, dvs. 15 procent för enstaka innehav och 60 procent för de samlade innehaven,

får enligt *första stycket* överskridas om hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen täcks av egen kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Om både de i 7 § angivna gränserna överskrids skall enligt *andra stycket* det belopp täckas av egen kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits. Bestämmelsen behandlas utförligare i allmänmotiveringen (11.2.5). Där finns även ett exempel på tillämpningen av paragrafens sista mening.

10 §

Om en bank har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett företag, som motsvarar mer än 15 procent av bankens kapitalbas, eller bankens exponering gentemot företaget är större än 25 procent av kapitalbasen, och företaget är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med bankverksamhet eller avser tjänster knutna till bankverksamhet och företaget ingår i samma koncern som banken, skall bestämmelserna i denna lag och i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag om banks rörelse och om tillsyn över bank gälla i tillämpliga delar även för det företaget. Begränsningarna i fråga om banks rörelse skall avse banken och företaget gemensamt.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen medge undantag från bestämmelserna i första stycket.

Paragrafen har samma funktion som den nuvarande bestämmelsen om "banksmitta" i 1 kap. 11 §, nämligen att det inte skall vara möjligt att kringgå bankrörelselagen genom att organisera rörelsen i olika bolag. Bestämmelsen gäller endast för innehav i finansiella företag i enlighet med den uppräknings som görs i paragrafen. För icke-finansiella företag behövs ingen bestämmelse eftersom där gäller absoluta gränser för innehavens storlek. För att bestämmelsen skall tillämpas fordras både att de angivna storleksgränserna överskrids och att det andra företaget ingår i samma koncern som banken.

"Banksmitta" innebär att bestämmelserna i bankrörelselagen och kapitaltäckningslagen om banks rörelse och om tillsyn över bank gäller i tillämpliga delar även för företag som står i ett sådant förhållande till en bank som avses i första stycket. Begränsningar i fråga om en banks rörelse skall avse banken och företaget gemensamt. Självfallet gäller bestämmelsen alla företag som står i ett sådant förhållande till banken

som avses. Ett exempel på bestämmelsens tillämpning är att begränsningarna för stora exponeringar och aktieinnehav räknas för banken och de "smittade" företagen gemensamt.

Bestämmelserna behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.9).

Den nuvarande möjligheten för Finansinspektionen att medge undantag från bestämmelserna i första stycket har behållits och förts in i paragrafens *andra stycke*.

Den nuvarande upplysningsplikten i femte stycket i 1 kap. 11 § har flyttats till tillsynskapitlet (lagförslaget 7 kap. 4 § andra stycket).

11 §

En banks förvärv kräver Finansinspektionens tillstånd, om vederlaget motsvarar mer än 25 procent av bankens kapitalbas och mer än 100 miljoner kronor.

Tillstånd skall beviljas om det inte kan antas att förvärvet leder till överträdelse av denna lag eller andra författningar.

Beslut i ärende enligt denna paragraf skall meddelas skyndsamt.

Första stycket. Med en banks förvärv avses alla typer av transaktioner där förvärvaren betalar en mätbar motprestation. Även bytesaffärer inkluderas och förvärv av fordringar av olika slag. Lån som ges av banken omfattas inte av bestämmelsen.

Tillstånd skall enligt *andra stycket* beviljas om det inte kan antas att förvärvet leder till överträdelse av denna lag eller andra författningar. Regler som det blir aktuellt att pröva förvärvet mot finns i bankrörelselagen, andra lagar som speciellt reglerar bl.a. bankers verksamhet, t.ex. kapitaltäckningslagen, författningar utfärdade med stöd av nämnda lagar samt i bankens bolagsordning och interna instruktioner. Tillståndsprövningen skall i första hand inrikats på en bedömning av att de grundläggande kraven på soliditet, riskkontroll och genomlysbarhet inte åsidosätts. Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringen (avsnitt 11.4).

I *tredje stycket* stadgas att tillståndsärenden skall behandlas skyndsamt. Ärenden av den storlek och karaktär som det är fråga om är regelmässigt av stor vikt för den sökande. Det är därför angeläget att de behandlas med största skyndsamhet av Finansinspektionen och, efter överklagande, av förvaltningsdomstolarna. Det är naturligtvis också angeläget att den sökande bereds tillfälle att i önskad utsträckning komplettera ansökan innan beslut fattas.

12 §

Ett utländskt bankföretag som driver *rörelse i Sverige* med stöd av 1 kap. 5 § 1 eller 1 kap. 6 § får *endast driva verksamhet här som omfattas av bankföretagets verksamhetstillstånd i det land där företaget har sitt säte.*

En utländsk bank har i princip samma rätt att bedriva olika typer av verksamhet i Sverige som svenska banker. En förutsättning för att denna frihet skall kunna utnyttjas fullt ut är dock att bankens verksamhetstillstånd i hemlandet medger det. Bestämmelsen syftar inte till att begränsa utländska bankers möjlighet att verka i Sverige.

Som framgår av allmänmotiveringen (avsnitt 11.12) anser kommittén att det är onödigt att behålla verksamhetslistan i 2 kap. 2 § BRL enbart för att klargöra att rätten för banker från EES-länder att bedriva rörelse i Sverige inte är beskuren i förhållande till andra banksamordningsdirektivets bestämmelser. Hänvisningen till 2 § skall därför upphävas.

13 §

En bank skall utfärda interna instruktioner i den omfattning som behövs för att styra rörelsen.

Ett viktigt instrument för att styra olika verksamheter i banken är skriftliga instruktioner till medarbetarna på olika nivåer. Huruvida det är erforderligt med instruktioner för en viss verksamhet avgörs främst med ledning av de krav som kommer till uttryck i 1-4 §§. En verksamhets relativa vikt i förhållande till den samlade rörelsen är av betydelse. Ju mer omfattande eller potentiellt resultatpåverkande en verksamhet är desto större skäl finns det att utfärda instruktioner för den. Instruktioner kan t.ex. utfärdas rörande kredithanteringen, riskhanteringen rörande handel med värdepapper, klagomålshanteringen och liknande. Att besluta om den lämpliga omfattningen och utformningen på instruktionerna måste i hög grad överlämnas till den enskilda banken. Finansinspektionen kan ingripa med stöd av denna bestämmelse för det fall en bank inte har erforderliga instruktioner. (Allmänmotiveringen 11.12.1.)

15 §

En banks kreditportfölj skall vara sammansatt så att bankens totala risk inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser.

Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.5.2).

16 §

En banks kreditprövning skall vara organiserad så att den som fattar beslut i ett kreditärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten.

Kreditbeslut skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst redovisas.

Kravet i *första stycket* på kreditprövningens organisation innebär att den som fattar beslut i ett kreditärende (enskild person eller kollektivt organ) skall ha tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten. Detta innebär i sin tur krav på att det finns system för att få fram information till beslutsnivån och kompetens för att utvärdera informationen. Informationen rörande lånesökanden kan omfatta intjäningsförmåga, förmögenhetsställning, betalningsvilja, kopplingen till andra låntagare i banken och liknande förhållanden av betydelse vid bedömningen av risken med att bevilja krediten. Den som fattar beslut skall också ha kunskap om interna riktlinjer och liknande. Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen (11.5.3).

Kravet i *andra stycket* på dokumentation innebär att det skall finnas skriftligt underlag rörande den information som har inhämtats. Dokumentationen skall ske på sådant sätt att det är möjligt att följa kreditärendets gång. Även utvärderingen skall dokumenteras.

17 §

En bank får inte *avtala om tjänster* på andra villkor än sådana som banken normalt *tillämpar eller ingå andra avtal på villkor som inte är affärsmässigt betingade, med eller till förmån för*

1. styrelseledamot,
2. delegat i ledande ställning som ensam eller i förening med annan får avgöra på styrelsen ankommande kreditärenden,
3. anställd som innehar en ledande ställning inom banken,
4. annan aktie- eller andelsägare än staten med ett innehav som motsvarar minst tre procent av hela kapitalet,
5. sådan revisor i banken som avses i 3 kap. 5 § femte stycket,
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.

Finansinspektionen prövar om delegat eller anställd har sådan ledande ställning som avses i första stycket 2 och 3.

Bankens styrelse skall i en förteckning föra in uppgifter om *de avtal som har träffats med eller till förmån för* personer eller företag som avses i första stycket.

Första stycket. Bestämmelsen om jävskrediter har ändrats på det sättet att även andra avtal än kreditavtal mellan personer i jävskretsen och banken omfattas av bestämmelsen. Som exempel på sådana avtal kan nämnas köp och försäljning av fastigheter, aktier eller annan egendom.

För att kunna bedöma om en jävspersons prestation står i missförhållande till bankens fordras någon form av måttstock att stämma av mot. När det gäller krediter, inlåning, betalningstjänster och vissa andra tjänster som en bank regelmässigt tillhandahåller kunder kan en jämförelse göras med de villkor som banken vanligtvis tillämpar för dessa tjänster. I lagtexten uttrycks detta som villkor vilka banken "normalt" tillämpar. Om det finns en inom banken generellt etablerad prisnivå med personalrabatter skall även personer inom jävskretsen, t.ex. VD, kunna komma i åtnjutande av dessa rabatter. En förutsättning är dock att det verkligen finns en etablerad prisnivå inom banken. För andra typer av avtal, t.ex. köp och försäljning av fastigheter, kan ofta en jämförelse med marknadsvärdet göras. Vid vissa avtal kan det emellertid vara svårt att finna en lämplig måttstock. I sådana fall får en allmän uppskattning av de olika prestationernas värde göras. Avgörande är om en transaktion kan betecknas som affärsmässigt betingad. Allmänmotiveringen finns i avsnitt 11.5.4.

Fjärde stycket. Som en konsekvens av utvidningen av paragrafens tillämpningsområde skall förteckningen innehålla "de avtal som har träffats med eller till förmån för" personer i jävskretsen.

7 kap.

1 §

Finansinspektionen *har tillsyn över bankerna* och *dessa* skall vara registrerade där.

I den nu gällande 1 § finns dels en regel om att en bank står under tillsyn av Finansinspektionen och skall vara registrerad där, dels bestämmelser om en enskild banks upplysningsskyldighet i förhållande till inspektionen och om inspektionens rätt att genomföra undersökning hos en bank. Bestämmelserna om upplysningsskyldigheten respektive undersökningsrätten har brutits ut från denna paragraf och flyttats till den nya 4 §. Den kvarvarande regeln har endast överarbetats språkligt.

2 §

Finansinspektionen har tillsyn över att en banks rörelse drivs enligt denna lag, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar och interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen.

Bestämmelsen är ny och anger vari Finansinspektionens huvuduppdrag består. Angående den närmare innebörden därav hänvisas till avsnitt 12.1.4.

3 §

Finansinspektionen skall *verka för* en sund utveckling av *banksektorn*.

Regleringen i den nuvarande 3 § innebär att Finansinspektionen skall ha tillsyn över att kravet på att bankverksamheten drivs på ett sunt sätt efterlevs. Det åligger därvid inspektionen att ha tillsyn över bl.a. att bankens exponering för olika risker ligger inom rimliga gränser samt att bevaka konsumentskyddsintresset.

Till skillnad från denna reglering, som tar sikte på tillståndet i de enskilda bankerna, skall den föreslagna bestämmelsen läsas som en anvisning till Finansinspektionen att följa utvecklingen inom hela banksektorn. Den närmare innebörden härav har utvecklats i avsnitt 12.5.

4 §

En bank skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Ingår en bank i en koncern skall övriga företag i koncernen lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn över banken.

Inspektionen får genomföra undersökning hos en bank när inspektionen anser det nödvändigt.

Paragrafen ingår i ett särskilt avsnitt med bestämmelser som rör Finansinspektionens kontrollmöjligheter avseende enskilda banker. Bestämmelserna i nuvarande 1 § om en enskild banks upplysningsskyldighet respektive Finansinspektionens undersökningsrätt har flyttats till denna paragrafs *första och tredje stycke*.

Regleringen i *andra stycket* har brutits ut från nuvarande 1 kap. 11 § femte stycket. En viss omformulering har skett men någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar som en bank skall lämna till inspektionen.

Regeln har i oförändrat skick flyttats från nuvarande 2 § första punkten. De två övriga punkterna (2 och 3) i nuvarande 2 § anses enligt kom-

mittén inte längre behövas med hänsyn till att branschrekommendationer i sådana frågor handhas av Bankernas säkerhetskommitté inom ramen för Bankföreningens arbete.

6 §

Finansinspektionen *har rätt att* förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av en bank.

Inspektionen får när som helst återkalla ett revisorsförordnande och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till arvode för sitt arbete av banken. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Finansinspektionens skyldighet att förordna en eller flera revisorer att med övriga revisorer delta i revisionen av en bank slopas och ersätts av en bestämmelse i *första stycket* som i stället ger inspektionen en rätt att förordna revisor. Inspektionen skall alltså kunna välja om den skall förordna en eller flera revisor som skall ingå i revisorskollektivet hos en viss bank. Ett sådant val skall träffas med hänsyn till syftet bakom de grundläggande rörelsereglerna i 2 kap. 1-4 §§ (se avsnitt 11.1.1).

När det gäller revisorns arvode har ordet skäligen tagits bort i *tredje stycket*. Härmed avses inte någon ändring i sak. Det får emellertid anses som en självklarhet att revisorns arvode skall vara skäligen.

7 §

Finansinspektionen får sammankalla styrelsen i en bank. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse.

Företrädare för inspektionen får närvara vid stämma och vid ett sådant styrelsesammanträde, som inspektionen har sammankallat, samt delta i överläggningarna.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Den enda ändring som görs är att kravet i *första stycket* på att det skall anses nödvändigt för att Finansinspektionen skall få sammankalla styrelsen i en bank slopas. Ett sådant krav fyller inte någon funktion eftersom det är inspektionen som också avgör om kravet är uppfyllt. Det får förutsättas att denna möjlighet utnyttjas med omdöme.

13 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 12 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka *att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§* och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt

skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan banken och någon annan, skall tillstånd ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Finansinspektionen får föreskriva en viss tid inom vilken ett förvärv skall genomföras.

Finansinspektionen skall meddela beslut i ett ärende enligt denna paragraf inom tre månader från det att ansökan om tillstånd gjordes.

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §. Hänvisningen i *första stycket* till sundhetsbegreppet har slopats och ersatts av en hänvisning till rörelsereglerna i 2 kap. 1-4 §§ för att ägarprövningen inom ramen för den löpande tillsynen skall harmoniera med de krav som skall ställas i samband med auktorisationen (se förslaget till 9 kap. 3 § denna lag och 2 kap. 2 § lagen om medlemsbanker). Förvärvstillstånd skall alltså ges om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka att bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med de nämnda reglerna. Den närmare innebörden av dessa regler framgår av avsnitt 11.1. Finansinspektionen får vid prövningen av om förvärvstillstånd skall ges göra överväganden av samma slag som vid sin tillsyn av om banken uppfyller kraven i de aktuella rörelsereglerna.

17 §

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar *motverkar* eller kan antas komma att *motverka att bankens rörelse drivs* på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§, får Finansinspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan innehavare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 12 §, får inspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Finansinspektionen får förelägga en ägare som avses i första stycket att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat. En ägare som avses i andra eller tredje stycket får föreläggas att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut.

Aktier som omfattas av förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna i bolaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas. Detta gäller dock inte om en förvaltare har förordnats enligt 18 §.

Paragrafen motsvarar nuvarande 14 §. Förutsättningarna i *första stycket* för att Finansinspektionen skall få besluta att en ägare vid stämman inte skall få företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat har ändrats. Den nya bedömningsgrunden är avsedd att stämma överens med vad som enligt 13 § gäller som förutsättningar för att få förvärvstillstånd så att samma kvalitativa krav ställs på en ägare oavsett i vilket sammanhang som en fråga om dennes lämplighet som innehavare av ett kvalificerat innehav blir aktuell (se hänvisningen i kommentaren till 13 §).

20 §

Om en bank inte driver sin rörelse enligt bankrörelselagen, andra författningar som särskilt reglerar banker, bankens stadgar eller interna instruktioner som har sin grund i banklagstiftningen skall Finansinspektionen ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, förbjuda verkställighet av beslut eller meddela anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig skall Finansinspektionen ingripa genom att återkalla bankens oktroj eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Frågor om återkallelse av oktroj och meddelande av varning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen. Regeringens prövning sker efter anmälan av inspektionen.

Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om banken vidtar rättelse får inspektionen underlåta att ingripa.

Paragrafen är ny och motsvarar närmast regleringen i nuvarande 15 § och 16 § första stycket 5. Den innehåller en katalog över de sanktioner som Finansinspektionen kan tillgripa generellt om en bank inte bedriver sin rörelse enligt de regler som särskilt gäller för banker. Sanktionerna verkställighetsförbud, varning och återkallelse av oktrojen är emellertid inte nya. Regleringen av de överträdelser som räknas upp i nuvarande 16 § första stycket 1-4 och 8 har brutits ut till två separata paragrafer (se nedan under 21 och 22 §§). De överträdelser som räknas upp i nuvarande 16 § första stycket 6 och 7 anses inte behöva regleras separat utan behandlas hädanefter enligt de allmänna bestämmelserna i 20 §.

De nya bestämmelserna syftar till att ge inspektionen större frihet att välja sanktion i det enskilda fallet. I linje härmed ligger slopandet av regleringen i nuvarande 16 § andra stycket andra och tredje meningarna av vissa frågor i samband med att bankens kapitalbas understiger vad som krävs enligt bankrörelselagen och banken har en olämplig person i sin ledning, vilka hädanefter överlämnas till inspektionens bedömning.

Av *första stycket* framgår att Finansinspektionen till att börja med kan ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid. Inspektionen får här en möjlighet att inte endast, som nu är fallet

enligt 15 §, förelägga banken att göra rättelse utan kan även förelägga banken att ombesörja något som denna inte tidigare gjort. En nyhet i detta stycke är också att inspektionen får en ytterligare sanktion till sitt förfogande, nämligen anmärkning. Sanktionen är tänkt att användas vid mindre allvarliga överträdelser.

Vid allvarliga överträdelser skall däremot, enligt vad som sägs i *andra stycket*, bankens oktroj återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Andra-fjärde meningarna har lydelse enligt förslag i prop. 1997/98:186 (se i propositionen 7 kap. 16 § tredje stycket förslag till lag om ändring i bankrörelselagen). Det nya i detta stycke är enligt kommitténs förslag att varning blir ett generellt alternativ till återkallelse av oktrojen, utom i de i 21 § första stycket 1, 3 och 4 särskilt reglerade fallen. För närvarande utgör inte varning något alternativ till återkallelse av oktrojen om banken inte inom viss tid inlett sin rörelse, bankens kapitalbas understiger det minsta belopp som krävs enligt bankrörelselagen, banken inte fullgjort sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti eller om bankens ledning inte uppfyller lagens krav (se nuvarande 16 § första stycket 2, 6, 7 och 8 jämförda med *andra stycket* samma paragraf).

Bestämmelsen i *fjärde stycket* är ny och innebär att Finansinspektionen får en lagreglerad möjlighet att underlåta att ingripa om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om banken vidtar rättelse.

Riktlinjer för tillämpningen av de nu berörda bestämmelserna har utvecklats i avsnitten 13.3.2.1 och 13.3.2.2.

21 §

Finansinspektionen skall återkalla en banks oktroj eller, om det är tillräckligt, meddela varning om någon som ingår i bankens styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 9 kap. 3 § tredje stycket 3 och fjärde stycket denna lag, 2 kap. 3 § fjärde stycket 2 sparbankslagen (1987:619) eller 2 kap. 2 § fjärde stycket 3 och femte stycket lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Om åsidosättandet av kraven är mindre allvarligt skall Finansinspektionen meddela anmärkning.

Bestämmelsen i *första stycket* har flyttats från nuvarande 16 § första stycket 8. Nyheter är att Finansinspektionen får möjlighet att meddela varning och, enligt *andra stycket*, anmärkning om banken har en olämplig ledning samt att regleringen i 16 § fjärde stycket andra meningen slopats. Enligt denna får oktrojen återkallas bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att den aktuella personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör eller ställföreträdare och denne trots detta sitter kvar i styrelsen efter viss tid. Om inspektionen stannar för att i ett visst fall meddela anmärkning eller varning bör detta dock i regel

uppfattas som en uppmaning till banken att ersätta den olämpliga personen eller vidta någon annan åtgärd för att ledningen skall uppfylla lagens krav. Inspektionen måste därefter bevaka ärendet och kontrollera att samtliga i ledningen uppfyller dessa krav.

22 §

Finansinspektionen skall återkalla en banks oktroj om

1. banken inte har anmälts för registrering inom föreskriven tid eller anmälan har avskrivits eller avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft,

2. banken inte inom ett år från det oktroj beviljades har börjat driva bankrörelse,

3. banken har förklarat sig avstå från oktrojen,

4. banken har överlåtit hela sin rörelse, eller

5. banken under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit bankrörelse.

I fall som avses i första stycket 2 och 5 får inspektionen i stället för att återkalla oktrojen, om det är tillräckligt, meddela varning.

Återkallelsegrunderna i första stycket har flyttats från nuvarande 16 § första stycket 1-4.

Enligt *andra stycket* har Finansinspektionen möjlighet att, om det är tillräckligt, meddela varning som ett alternativ till återkallelse av oktrojen dels om banken inte inom ett år från det oktroj beviljades har börjat driva bankrörelse (punkt 2), dels om banken under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit bankrörelse (punkt 5). Såvitt avser punkt 2 är möjligheten att meddela varning ny. Varning är avsedd att meddelas om det i ett enskilt fall framstår som motiverat att ge banken ytterligare en chans att komma igång med rörelsen. När det gäller punkterna 1, 3, 4 och 5 har någon ändring inte skett i förhållande till gällande rätt.

23 §

Om oktrojen återkallas får den myndighet som beslutat om återkallelse bestämma hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.

Bestämmelsen har brutits ut från nuvarande 16 § femte och sjätte styckena. I båda styckena har ordet "verksamheten" ersatts med ordet "rörelsen" i överensstämmelse med kommitténs användning av dessa begrepp. Bankrörelse kan ju omfatta flera skilda verksamheter bland vilka de två i 1 kap. 3 § första stycket nämnda konstituerar bankrörelse.

25 §

En bank som underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 5 § skall påföras en förseningsavgift med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten.

Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

Bestämmelserna om förseningsavgift är nya. Finansinspektionen skall påföra förseningsavgift om en bank inte i tid kommer med de rapporter som bankerna är skyldiga att ge in till Finansinspektionen. Vilka dessa rapporter är och när de skall vara inlämnade framgår av de föreskrifter som inspektionen med stöd av 56 § första stycket bankrörelseförordningen bemyndigats meddela.

Det överläts åt Finansinspektionen att avgöra om försenad rapportering i ett visst fall skall medföra förseningsavgift med maximalt belopp eller om förseningen är av sådan karaktär att avgiften bör bestämmas till ett lägre belopp eller efterges. Allmänt kan sägas att en längre försening i regel är allvarligare än en försening med endast någon dag. Å andra sidan kan även mindre förseningar vid upprepade tillfällen vara allvarligt.

För det fall att en bank skulle motsätta sig att ge in en viss rapport till Finansinspektionen har inspektionen möjlighet att förelägga banken vid vite (se 31 §) att komma in med rapporten. Vid upprepade fall av underlåten eller försenad rapportering kan inspektionen meddela anmärkning eller varning.

26 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver bankrörelse från filial här i landet skall 20 § äga tillämpning för verksamheten här i landet.

Frågor om återkallelse av filialtillstånd och meddelande av varning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen. Regeringens prövning sker efter anmälan av inspektionen.

Ett filialtillstånd skall också återkallas om

- insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti som har en högsta ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller
- ersättningen avser flera slag av insättningar, eller
- betalas till andra insättare än vad som anges i den lagen.

Om insättningar hos filialen omfattas av garanti till följd av ett beslut enligt 3 § andra stycket lagen om insättningsgaranti och tillstånd till filialetablering inte skulle ha meddelats utan ett sådant beslut, får inspektionen, om bankföretaget inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti, förelägga bankföretaget att vidta rättelse med förklaring att filialtillståndet annars skall återkallas. Har bankföretaget

inte vidtagit rättelse inom ett år från föreläggandet, får tillståndet återkallas. Vid en sådan prövning gäller andra stycket i tillämpliga delar.

Om filialtillståndet återkallas gäller 23 § i tillämpliga delar.

Inspektionen skall underrätta tillsynsmyndigheten i det land där bankföretaget har sitt säte om åtgärder som har vidtagits med stöd av denna paragraf.

27 §

Om ett bankföretag, som är hemmahörande i ett annat land inom EES, driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhållande av tjänster och därvid *inte driver sin rörelse enligt de bestämmelser som avses i 20 §*, får Finansinspektionen förelägga bankföretaget att göra rättelse.

Om bankföretaget inte följer föreläggandet, skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagets hemland.

Om rättelse ändå inte sker, får inspektionen förbjuda bankföretaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas skall inspektionen underrätta behörig myndighet i bankföretagets hemland. I brådskande fall får inspektionen meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna skall då underrättas så snart det kan ske.

Ändringarna i 26 och 27 §§ *första styckena* införs som en följd av de ändrade ingripandereglerna när det gäller svenska banker.

29 §

Om någon driver bankrörelse utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *denne att fortsättningsvis inte bedriva rörelsen*.

Är det osäkert om *rörelsen utgör bankrörelse*, får inspektionen förelägga den som driver *rörelsen* att lämna de upplysningar om *rörelsen* som behövs för att bedöma om så är fallet.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

Förutom en rent språklig ändring i *första stycket* har ordet "verksamheten" genomgående i paragrafen ersatts med ordet "rörelsen" i överensstämmelse med kommitténs användning av dessa begrepp.

9 kap.

3 §

Ansökan om oktroj och stadfästelse av bolagsordning prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av bolagsordning prövas att bolagsordningen överensstämmer med denna lag, aktiebolagslagen (1975:1385) och andra författningar samt om och i vilken utsträckning särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av bolagsordning prövas att bolagsordningen överensstämmer med denna lag, aktiebolagslagen (1975:1385) och andra författningar samt om och i vilken utsträckning särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet.

Bolagsordningen skall stadfästas och oktroj beviljas, om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§*,

2. det kan antas att den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget inte *kommer att motverka att bolagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§* och även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

3. den som avses ingå i bolagets styrelse eller vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en bank och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Bolagsordningen får inte stadfästas och oktroj inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken.

Om bolaget kommer att ha nära förbindelser med någon annan, får bolagsordningen stadfästas och oktroj beviljas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Om bolagsordningen ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller första–tredje styckena i tillämpliga delar.

Begreppen ”sund bankverksamhet” och ”sund utveckling av verksamheten” slopas i *första stycket 1 och 2* och ersätts av en hänvisning till 2 kap. 1-4 §§, dvs. de grundläggande kraven på soliditet, riskhantering, genomlysbarhet och god bankstandard (se kommentaren till 7 kap. 13 § angående innebörden av denna ändring).

Sista stycket i paragrafens nuvarande lydelse som anger att oktroj inte får vägras på den grunden att det inte behövs någon ytterligare bank har slopats. Bestämmelsen är överflödigt med hänsyn till utformningen av paragrafen i övrigt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.

Punkten 1

Kommitténs betänkande överlämnas till regeringen i januari 1999. Efter sedvanlig remissbehandling kan arbetet på en lagrådsremiss påbörjas i regeringskansliet under hösten 1999. Det är emellertid inte att räkna med

att riksdagen fattar beslut i ärendet förrän under hösten år 2000. Ikraftträdandetipunkten har därför satts till den 1 januari 2001.

Punkten 3

Kommittén föreslår att en bank får bedriva icke-finansiell verksamhet i begränsad omfattning och att en bank skall få inneha den egendom som krävs för att bedriva tillåten rörelse. Det blir tillåtet för banker att inneha de tillgångar som behövs för den finansiella respektive tillåtna icke-finansiella verksamheten.

För det fall att en bank innehar egendom som före lagens ikraftträdande förvärvats under sådana förhållanden som avses i den äldre 2 kap. 8 § för att skydda fordran och denna egendom inte skulle vara tillåten för banken att inneha enligt de nya reglerna i 2 kap. 6 § bör avyttringen av sådan egendom ske i enlighet med de äldre bestämmelserna.

Punkten 4

Den förutvarande regleringen av jävskrediter i 2 kap. 17 § omfattade endast krediter och en del liknande transaktioner. Kommittén föreslår att jävskreditbestämmelsen skall utsträckas även till andra avtal än kreditavtal mellan personer i jävskretsen och banken. Sådana andra avtal som ingåtts före lagens ikraftträdande bör inte falla in under den nya regleringen.

Punkten 5

Kommittén föreslår ändringar av bedömningsgrunderna för den prövning av om tillstånd skall meddelas till ett förvärv av aktier eller andelar som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav eller till ett förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger viss gräns. En ansökan om förvärvstillstånd som kommit in före ikraftträdandet bör därför bedömas enligt äldre bestämmelser.

Punkten 6

De av kommittén föreslagna ändringarna när det gäller Finansinspektionens möjligheter att ingripa om en bank inte bedriver sin rörelse enligt de regler som särskilt gäller för banker innebär att Finansinspektionen får fler sanktioner till sitt förfogande och en större frihet att i det enskilda fallet avgöra såväl när en sanktion skall tillgripas som vilken sanktion som i sådana fall bör bli aktuell. Överträdelse som ägt rum före ikraftträdandet bör därför i regel bedömas enligt äldre bestämmel-

ser. Detta gäller även ingripanden mot utländska banker med stöd av bestämmelserna i de nya 26 och 27 §§.

Punkten 7

Med hänsyn till att bedömningsgrunderna vid oktrojprövningen ändras i 9 kap. 3 § tredje stycket 1 och 2 bör de ansökningar om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före ikraftträdandet bedömas enligt de regler som gällde dessförinnan. Detsamma bör gälla för dels svenskt bankaktiebolag som ansökt om tillstånd att inrätta filial i ett land utanför EES, dels utländskt bankföretag hemmahörande i ett land utanför EES som ansökt om tillstånd att driva bankrörelse från filial här i landet eftersom även villkoren härför är delvis ändrade i den nya 1 kap. 7 § första stycket första meningen och i den nya 1 kap. 5 § första stycket 1.

Punkten 8

Kommitténs utgångspunkt är att de oktrojer som gäller vid ikraftträdandet skall fortsätta att gälla.

Den bank som vid lagens ikraftträdande driver bankrörelse enligt den av kommittén föreslagna definitionen i 1 kap. 3 § kan fortsätta driften, men då i enlighet med de nya rörelsereglerna. För det fall att bankens rörelse inte drivs på ett sätt som är förenligt med t.ex. 2 kap. 1-4 §§ skall detta i regel bedömas enligt äldre bestämmelser om överträdelsen ägt rum före ikraftträdandet och i annat fall enligt de nya bestämmelserna (se kommentaren till punkten 6).

Den bank som vid lagens ikraftträdande inte driver bankrörelse sådan denna definieras enligt de nya reglerna riskerar däremot att med stöd av den nya 7 kap. 22 § första stycket 5 och andra stycket få oktrojen återkallad eller bli meddelad varning om detta fortgår under en sammanhängande tid av sex månader. Givetvis gäller samma sak om banken efter ikraftträdandet inte driver bankrörelse enligt den nya definitionen.

Den bank som vid lagens ikraftträdande däremot driver sådana verksamheter som hädanefter kommer att utgöra bankrörelse utan att ha tillstånd till detta riskerar att drabbas av regleringen i den nya 7 kap. 29 § för det fall att banken underlåter att ansöka om oktroj.

I anslutning till nuvarande 1 kap. 2 § BRL (förslagets 1 kap. 3 §) finns en övergångsbestämmelse som säger att ett företag som vid lagens ikraftträdande bedriver inlåningsverksamhet som inte fordrade tillstånd enligt äldre lag får fortsätta med verksamheten längst viss tid. Övergångsbestämmelsen har förlängts till den 31 december 1999 (lag 1997:1048).

Enligt kommittens förslag kommer sådan inlåningsverksamhet som omfattas av den nuvarande övergångsbestämmelsen att fordra oktroj endast om den bedrivs i kombination med betalningsförmedling i s.k. generella betalsystem. Något behov av att förlänga den nuvarande övergångsbestämmelsens giltighetstid efter det att kommitténs förslag till lag om ändring i bankrörelselagen har trätt i kraft torde därmed inte finnas.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

Lagen om finansieringsverksamhet föreslås byta namn till lagen om finansieringsrörelse. Skillnaden mellan finansieringsrörelse och finansieringsverksamhet behandlas i kommentaren till 1 kap. 1 §. På flera ställen används i den nuvarande lydelsen av denna lag "finansieringsverksamhet" när det med förslagets terminologi borde vara "finansieringsrörelse". Ordet "finansieringsverksamhet" förekommer dessutom i några andra lagar och bör även där bytas ut mot "finansieringsrörelse. Dessa ändringar behandlas inte i det följande.

1 kap.

1 §

Med finansieringsrörelse avses i denna lag rörelse i vilken ingår näringsverksamhet som har till ändamål att till allmänheten lämna kredit eller ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande.

Denna paragraf är ny. Den ersätter den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket 1. Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen (7.5.1). Genom paragrafen introduceras skillnaden mellan rörelse och verksamhet. Rörelse avser ett företags totala aktiviteter medan verksamhet avser en viss avgränsad del av rörelsen. Som exempel kan anges att leasing är en av de verksamheter som kan ingå i ett kreditmarknadsföretags rörelse. Med finansieringsrörelse förstås rörelse i vilken ingår i paragrafen definierad näringsverksamhet. Att förmedla kredit ingår inte längre i definitionen av finansieringsverksamhet.

2 §

Finansieringsrörelse får, med de undantag som anges i 3-5 §§ samt 2 kap. 13 och 14 §§, drivas endast efter tillstånd av Finansinspektionen.

Tillstånd kan ges till svenska aktieföretag och ekonomiska föreningar samt till utländska kreditinstitut.

För utländska kreditinstituts verksamhet genom filial i Sverige gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar och i övrigt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

I denna paragraf ändras endast hänvisningen till andra paragrafer.

3 §

Tillstånd att driva finansieringsrörelse behövs inte för statlig eller kommunal myndighet. Inte heller svenska banker, försäkringsföretag, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan eller pantbanker behöver tillstånd enligt denna lag för att bedriva finansieringsrörelse, i den mån det är tillåtet enligt den för dem tillämpliga särskilda lagstiftningen.

Paragrafen ersätter 1 kap. 3 § 1, 6 och 7. Statliga och kommunala myndigheter bör för tydlighetens skull undantas uttryckligen från lagens tillämpningsområde för att slippa en situation där detta är beroende av en tolkning av huruvida de bedriver näringsverksamhet eller inte. Företag som redan, enligt annan lagstiftning, har tillstånd att bedriva verksamhet som i och för sig faller under det i denna lag tillståndspliktiga området bör inte behöva söka tillstånd även enligt denna lag. Självfallet innebär undantagen från tillståndsplikt även att berörda myndigheter eller företag inte behöver följa bestämmelserna i denna lag. Undantaget från tillståndsplikt gäller endast i den utsträckning som verksamheten är tillåten enligt den särskilda lagstiftning som reglerar företaget i fråga. (Allmänmotiveringen 1.5.3.4)

4 §

Tillstånd krävs inte för finansiering i form av anstånd med betalning av köpeskilling eller finansiering i samband med avsättning i något led av varor som framställs eller säljs av ett företag eller i samband med tjänster som säljs av företaget. Detsamma gäller om ett annat företag står för finansieringen och detta företag ingår i samma koncern eller i samma grupp av företag med nära ekonomisk gemenskap som det i första meningen nämnda företaget..

Denna paragraf är ny. Den ersätter delvis de nuvarande undantagsbestämmelserna i 1 kap. 3 § första stycket 2 och 3. Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen (7.5.3.1).

5 §

Tillstånd krävs inte för finansieringsrörelse om tillgångarna hänförliga till finansieringsverksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till mindre än 250 miljoner kronor.

Tillstånd krävs inte heller för finansieringsrörelse som drivs av företag vars skulder till allmänheten inte uppgår till mer än 250 miljoner kronor utöver vad som enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag definieras som kapitalbas.

Första och andra styckena är inte tillämpliga om det i rörelsen ingår mottagande av återbetalningspliktiga medel från allmänheten.

Denna paragraf är ny. Någon motsvarighet till denna undantagsbestämmelse finns inte i nuvarande lagstiftning. Bestämmelsen behandlas utförligt i allmänmotiveringen (7.5.3.2 och 3).

Sista stycket föranleds av EG-rättens krav på reglering av kreditinstitut. I EG-rätten definieras kreditinstitut som företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja kredit för egen räkning. Rekviritet ”återbetalningspliktiga medel” är avsett att ansluta till EG-rätten och någon annorlunda tolkning är inte avsedd. Allmänhetsbegreppet behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.5.4.

6 §

Om det finns ett nära samband mellan två eller flera företag, skall vid tillämpning av 1 och 5 §§ företagens samlade ställning beaktas.

Nära samband skall anses föreligga om företagen ingår i en koncern eller eljest har, genom ägande, avtal eller dylikt, sådan samhörighet att den ekonomiska utvecklingen för ägaren eller ett eller flera av företagen är väsentligen beroende av utvecklingen i ett eller flera av de andra företagen.

Denna paragraf är ny. Paragrafen behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.5.5.

7 §

I denna lag avses med

1. *kreditmarknadsföretag*: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt denna lag att driva finansieringsrörelse,

2. *kreditmarknadsbolag*: ett kreditmarknadsföretag som är aktiebolag,

3. *kreditmarknadsförening*: ett kreditmarknadsföretag som är ekonomisk förening

4. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,

5. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning; om ett utländskt företag etablerar sig i Sverige enligt 2 kap. 12-14 §§, skall etableringen anses som en enda filial, även om flera driftställen inrättas,

6. *kreditinstitut*: ett institut i vars verksamhet ingår att från allmänheten låna medel och att bevilja krediter för egen räkning,

7. *finansiellt institut*: ett företag som avses i 1 kap. 1 § 6 lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag,

8. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Ett kreditmarknadsföretag och ett annat företag skall anses ha nära förbindelser, om

1. det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterföretag äger 20 procent eller mer av kapitalet eller disponerar över 20 procent eller mer av samtliga röster i det andra företaget,

2. det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller det finns en annan likartad förbindelse mellan företagen, eller

3. båda företagen är dotterföretag till eller har en likartad förbindelse med en eller samma juridiska person eller står i ett motsvarande förhållande till en och samma fysiska person.

Nära förbindelser föreligger även mellan en fysisk person och ett kreditmarknadsföretag, om den fysiska personen

1. äger mer än 20 procent av kapitalet eller disponerar över mer än 20 procent av samtliga röster i kreditmarknadsföretaget, eller

2. på annat sätt har sådant inflytande över kreditmarknadsföretaget att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller det finns en annan likartad förbindelse mellan honom och kreditmarknadsföretaget.

I *första stycket* 1 ändras finansieringsverksamhet till finansieringsrörelse i enlighet med vad som sagts i kommentaren till 1 kap. 1 §. Första stycket 7 motsvarar nuvarande 6. Definitionen av finansiellt institut sker genom en hänvisning till lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Förändringen föranleds av att det är nödvändigt att någonstans i den svenska lagstiftningen ha en bestämmelse som definierar ett finansiellt institut med anknytning till verksamhetslistan i andra banksamordningsdirektivet. Kommittén har funnit det mest ändamålsenligt att ta in den fullständiga definitionen i kapitaltäckningslagen och att i andra lagar hänvisa dit.

2 kap.

1 §

Tillstånd att driva finansieringsrörelse för ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening får meddelas endast om

1. bolagsordningen eller stadgarna inte strider mot denna lag eller någon annan författning,

2. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§*,

3. det kan antas att de som kommer att äga ett kvalificerat innehav i företaget inte kommer att motverka *att bolagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§ samt* även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditmarknadsföretag,

4. de som avses ingå i företagets styrelse och vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett kreditmarknadsföretag och även i övrigt lämpliga för en sådan uppgift, och

5. företaget uppfyller de villkor som i övrigt anges i denna lag.

Tillstånd att bedriva finansieringsrörelse får inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i

näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget.

Om företaget kommer att ha nära förbindelser med någon annan, får tillstånd meddelas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av kreditmarknadsföretaget.

I *första stycket* ändras finansieringsverksamhet till finansieringsrörelse i enlighet med vad som sagts i kommentaren till 1 kap. 1 §.

I den nuvarande lydelsen av första stycket 2 och 3 ställs krav på att den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på en sund verksamhet (punkten 2) samt krav på att de som kommer att ha kvalificerade innehav i ett kreditmarknadsföretag inte kommer att motverka en sund utveckling av verksamheten i företaget och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditmarknadsföretag (punkten 3) Kraven på "sund verksamhet" respektive "sund utveckling" ersätts med en hänvisning till bestämmelserna i 3 kap. 1-3 §§ om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet. Vad dessa bestämmelser innebär behandlas i författningskommentaren till dessa paragrafer samt i allmänmotiveringen (14.2 och 14.3).

Sista stycket i paragrafen har slopats. Bestämmelsen däri fyller inte någon funktion eftersom behovsprövning inte ingår som ett moment vid tillståndsprövningen (jfr författningskommentaren till 9 kap. 3 § BRL).

4 §

Ett kreditmarknadsföretag skall när verksamheten påbörjas ha ett bundet eget kapital som vid tidpunkten för beslut om tillstånd enligt 1 § motsvarar minst fem miljoner *euro*. I 5 kap. 4 § 3 och 5 lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag finns bestämmelser om vad som utgör bundet eget kapital.

Insatserna i en kreditmarknadsförening skall alltid fullgöras i pengar.

I denna paragraf har andra stycket upphävts eftersom företag som är så små att andra stycket är tillämpligt nästan undantagslöst inte blir tillståndspliktiga enligt kommitténs förslag. Undantaget utgörs av företag som finansierar sig från allmänheten. Det finns inte anledning att medge lägre krav på bundet eget kapital för dessa företag.

7 §

Ett kreditmarknadsföretag skall ha en styrelse med minst *tre* ledamöter. Företaget skall ha en verkställande direktör.

För varje kreditmarknadsföretag skall finnas ett huvudkontor i Sverige.

Denna bestämmelse finns i nuvarande 2 kap. 5 §. Ändringen i *första stycket* i denna paragraf innebär att det obligatoriska antalet ledamöter i styrelsen minskas från fem till tre ledamöter; detsamma som föreslås gälla för bankaktiebolag, se prop. 1997/98:166 s 109.

12 §

Tillstånd för ett utländskt kreditinstitut att driva finansieringsrörelse från filial här i landet får meddelas endast om

1. institutet i det land där det har sitt säte (hemlandet) driver finansieringsrörelse och där står under tillsyn av behörig myndighet,

2. rörelsen här i landet kan antas komma att drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§, och

3. insättningar hos filialen omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller av en utländsk garanti som omfattar insättningar som anges i 2 § lagen om insättningsgaranti och har en högsta ersättningsnivå som inte understiger ett belopp motsvarande 20 000 euro innan det i förekommande fall har gjorts avdrag för en självrisk med högst 10 procent av en enskild insättares garanterade insättning.

Denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 8 §. Ändringen i första stycket 2 sammanhänger med att sundhetskravet slopas och att prövningen i stället skall ske med utgångspunkt från kraven som ställs i 3 kap. 1-3 §§ på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet. Jfr kommentaren ovan till 2 kap. 1 § och där gjorda hänvisningar till allmänmotiveringen.

Regleringen i *tredje punkten* är identisk med vad som gäller i dag gäller beträffande utländska bankföretags filialetablering (se nya 1 kap. 5 § BRL). Bestämmelsen införs som en följd av att kreditmaknadsföretag enligt kommitténs förslag kommer att få ta emot garanterade insättningar. Som medlem i EU är Sverige skyldigt att följa bestämmelserna i det s.k. insättningsgarantidirektivet. Enligt direktivet får garantisystem inte användas som konkurrensmedel. För EES-ländernas del förutsätts det att den inhemska lagstiftningen innehåller bestämmelser som medför att filialer här i landet inte omfattas av mer gynnsamma garantiregler än de svenska. I likhet med vad som redan i dag gäller för filialer till bankföretag från ett land utanför EES (se 26 § tredje och fjärde stycket kommitténs förslag till lag om ändring i bankrörelselagen) bör samma begränsningar som gäller för garantisystem inom EES tillämpas för garantisystem i tredje land när det gäller att erbjuda en garanti för insatta medel, om ett kreditinstitut från ett sådant land driver verksamhet här i landet genom filial. (Jfr författningskommentaren till nya 5 kap. 28 § förslaget till lag om ändring i lagen om finansieringsverksamhet.)

Sista stycket i paragrafen har upphävts. Bestämmelsen däri fyller inte någon funktion eftersom behovsprövningen inte ingår som ett moment vid tillståndsprövningen av filialetablering. (Jfr författningskommentaren till 9 kap. 3 § BRL.)

15 §

Ett kreditmarknadsföretag får *endast* efter tillstånd av Finansinspektionen inrätta filial i utlandet. Sådant tillstånd skall lämnas om den planerade *verksamheten i filialen* kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§*.

Ansökan om tillstånd skall innehålla

1. en plan för den tilltänkta filialverksamheten, med uppgift om filialens organisation, och
2. uppgift om i vilket land filialen skall inrättas samt om filialens adress och ansvariga ledning.

Denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 11 §. Ändringen i första stycket sammanhänger med att sundhetskravet slopas och att prövningen i stället skall ske med utgångspunkt från kraven som ställs i 3 kap. 1-3 §§ på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet. Jfr kommentaren ovan till 2 kap. 1 § och där gjorda hänvisningar till allmänmotiveringen.

3 kap.

1 §

Ett kreditmarknadsföretag skall avpassa rörelsens inriktning och omfattning till företagets kapitalstyrka.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att det ställs ett uttryckligt soliditetskrav på kreditmarknadsföretag. Kravet, som inte är lika långtgående som det soliditetskrav som ställs på banker (jfr lagförslaget i 2 kap. 1 § BRL) behandlas i allmänmotiveringen (14.2).

De krav på soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som bör ställas på kreditmarknadsföretag får en mer ändamålsenlig utformning genom denna paragraf och de nedan behandlade bestämmelserna om riskhantering och genomlysbarhet än genom den upphävda sundhetsregeln. Sundhetsregeln behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 14.4.

Gör Finansinspektionen den bedömningen att risknivån i rörelsen är för hög i förhållande till buffertkapitalets storlek så kan inspektionen inskrida med de sanktioner som den finner lämpligt i det enskilda fallet. Bedömningen att risknivån är för hög kan göras trots att de formella

kraven i övrigt (t.ex. kapitaltäckningskraven, reglerna om stora exponeringar eller gränserna för aktieinnehav) uppfylls.

2 §

Ett kreditmarknadsföretag skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

Paragrafen som är ny innebär ett krav på att kreditmarknadsföretag på samma sätt som banker, skall ha till rörelsen avpassade informations-, styr- och kontrollsystem enligt vilka det är möjligt att identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som rörelsen är förknippad med. Bestämmelsen har karaktär av rambestämmelse vilket innebär både en skyldighet och en möjlighet för enskilda kreditmarknadsföretag att utforma riskhanteringssystem som är anpassade efter den enskilda rörelsens behov.

För en utförligare beskrivning av bestämmelsen hänvisas till allmänmotiveringen (14.3). Jfr även motiven till motsvarande bestämmelse på bankområdet (9.4.2 och 11.1.2).

3 §

Ett kreditmarknadsföretags rörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att företagets ställning kan överblickas.

Denna paragraf som är ny ställer krav på s.k. genomlysbarhet vilket innebär att ett kreditmarknadsföretags tillgångar skall vara överblickbara och företagets ekonomiska ställning möjlig att värdera med någorlunda säkerhet. Kravet på genomlysbarhet kan inte mätas efter någon absolut måttstock utan beror på kreditmarknadsföretagets förhållanden i övrigt. När det gäller organisationen av rörelsen innebär kravet att den juridiska och den faktiska strukturen skall vara sådan att det utan svårighet går att överblicka ansvars- och ägarförhållanden.

Det är inte bara förhållanden i kreditmarknadsföretaget som juridisk person som berörs. Även företagets åtaganden och kopplingar till andra, såväl inom den egna koncernen som fristående personer har betydelse. Kravet på genomlysbarhet har också betydelse för om och i vilken omfattning ett kreditmarknadsföretag har rätt att bedriva icke-finansiell verksamhet (se 14.5).

I övrigt hänvisas till allmänmotiveringen (14.3). Jfr även motiven till motsvarande bestämmelse på bankområdet (9.5 och 11.1.1).

4 §

Ett kreditmarknadsföretags rörelse får endast i begränsad omfattning innefatta icke-finansiell verksamhet.

Paragrafen har sin motsvarighet i förslaget till 2 kap. 5 § bankrörelselagen och behandlas i författningskommentaren till den paragrafen samt i allmänmotiveringens avsnitt 14.5, 9.5.2 och 11.2.3.

5 §

Ett kreditmarknadsföretag får, med undantag för innehav av aktier och andelar, endast inneha sådan egendom som behövs för att bedriva tillåten verksamhet.

Paragrafen har sin motsvarighet i förslaget till 2 kap. 6 § bankrörelselagen och behandlas i specialmotiveringen till den paragrafen samt i allmänmotiveringens avsnitt 11.2.4.

6 §

Ett utländskt kreditinstitut som driver rörelse med stöd av 2 kap. 12 eller 13 § får endast driva verksamhet här som omfattas av institutets verksamhetstillstånd i hemlandet.

Ett utländskt företag som avses i 2 kap. 14 § får endast driva verksamhet här som är tillåten enligt företagets stadgar eller bolagsordning och endast i den mån det eller de utländska kreditinstitut som äger företaget eller dess moderföretag skulle ha rätt enligt första stycket att driva sådan verksamhet.

I 1 kap. 3 d och 3 e §§ lagen (1991:981) om värdepappersrörelse finns bestämmelser om att verksamhet som avses i 1 kap. 3 § samma lag under vissa förutsättningar får bedrivas av utländska kreditinstitut som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 13 § och av finansiella institut och dotterföretag som driver verksamhet med stöd av 2 kap. 14 §.

Paragrafen ersätter den nuvarande 3 kap. 2 §. Ändringarna i paragrafen föranleds dels av annan paragrafnumrering, dels av att den sk. verksamhetslistan har tagits bort från lagen. Ändringarna innebär inte någon ändring i sak.

7 §

Ett kreditmarknadsföretags bolagsordning eller stadgar skall ange, förutom de uppgifter som föreskrivs i aktiebolagslagen (1975:1385) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, ramarna för rörelsen innefattande föreskrifter rörande villkoren för ingående av engagemang, skuldsättning och förvärv av egendom.

Paragrafen motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 3 §. Ändringarna i paragrafen tydliggör vikten av att bolagsordning och stadgar anger *ramarna* för rörelsen. De nämnda dokumenten är viktiga instrument för ägarna att ange inriktningen i olika avseenden för rörelsen. Ett sådant angivande underlättar också en bedömning av huruvida företaget har tillräcklig soliditet samt om riskhanteringen är tillfyllest.

8 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om *vad ett kreditmarknadsföretags* bolagsordning eller stadgar skall innehålla.

Paragrafen ersätter den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 4 §. Möjligheten att meddela närmare föreskrifter rörande vilken verksamhet ett kreditmarknadsföretag får bedriva slopas.

9 §

Ett *kreditmarknadsföretag får inte ha ett kvalificerat* innehav av aktier eller andelar, som motsvarar mer än 15 procent av företagets kapitalbas i ett enskilt företag, vilket inte är kreditinstitut eller finansiellt institut eller ett företag vars verksamhet har direkt samband med kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller avser tjänster knutna till kreditmarknadsföretagets finansiella verksamhet eller ett försäkringsföretag.

Företagets sammanlagda kvalificerade innehav i företag som avses i första stycket får uppgå till högst 60 procent av kapitalbasen.

Paragrafen som behandlar aktie- och andelsinnehav i kreditmarknadsföretag ersätter den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 6 §. En motsvarande bestämmelse föreslås för banker (se lagförslaget 2 kap. 7 § BRL) och behandlas i författningskommentaren till den bestämmelsen och i allmänmotiveringens avsnitt 11.2.5 och 14.6. Avsikten är att regleringen av aktie- och andelsinnehav skall, i dessa delar, vara densamma för banker och kreditmarknadsföretag.

10 §

Aktier eller andelar som innehas tillfälligt vid medverkan i finansiell rekonstruktion eller som ett led i skyddande av fordran skall inte räknas som kvalificerade innehav.

Denna paragraf ersätter den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 7 §. En likalydande bestämmelse föreslås för banker (se lagförslaget 2 kap. 8 § BRL) och behandlas i specialmotiveringen till den bestämmelsen och i allmänmotiveringens avsnitt 11.3.2.

11 §

Ett kreditmarknadsföretag får överskrida de i 9 § angivna gränserna om hela det belopp varmed det kvalificerade innehavet överskrider gränstalen täcks av företagets kapitalbas och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen sker vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Om båda de i 9 § angivna gränserna överskrids skall det belopp täckas av företagets kapitalbas som är det största av de två belopp varmed respektive gräns överskridits och avdrag för motsvarande del av kapitalbasen ske vid beräkning av kapitaltäckningsgraden.

Paragrafen är ny. En motsvarande bestämmelse föreslås för banker (se lagförslaget 2 kap. 9 § BRL) och behandlas i författningskommentaren till den bestämmelsen och i allmänmotiveringens avsnitt 11.2.5 och 14.6. Avsikten är att regleringen av aktie- och andelsinnehav skall, i dessa delar, vara densamma för banker och kreditmarknadsföretag.

12 §

Ett kreditmarknadsföretags beslut om engagemang skall dokumenteras på ett sådant sätt att underlaget för beslutet och beslutets tillkomst-redovisas.

Denna paragraf är ny. En liknande bestämmelse föreslås på bankområdet (lagförslaget 2 kap. 16 § andra stycket BRL). Med beslut om engagemang avses beslut om krediter, leasingavtal, factoringavtal och liknande. Kravet på dokumentation innebär att information skall bevaras så att underlaget för beslutet framgår därav. Dokumentationen skall vidare ske på ett sådant sätt att det är möjligt att följa ärendets gång.

13 §

Ett kreditmarknadsbolag kan till skillnad från vad som föreskrivs om penninglån i 12 kap 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) ge penninglån till styrelseledamot, verkställande direktör och annan anställd i bolaget eller i annat bolag i samma koncern samt till den som är gift eller sambo med en sådan person, om det sker på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar.

Denna paragraf ersätter den nuvarande bestämmelsen om jävskrediter i 3 kap. 10 §. Paragrafen, som enbart gäller *kreditmarknadsbolag*, innebär att aktiebolagslagens generella förbud (12 kap. 7 § ABL) för lån till aktieägare, styrelseledamot och verkställande direktör samt vissa till dem uppräknade närstående personer blir tillämpligt på kreditmarknadsbolagen. Från denna huvudregel görs ett undantag som innebär att låneförbudet inte gäller lån till styrelseledamöter, verkställande direktör och annan anställd i bolaget eller i annat bolag i samma koncern om de

ges rätt att låna på samma villkor som kreditmarknadsbolaget normalt tillämpar. Om det finns en inom företaget generellt etablerad prisnivå med personrabatter skall även dessa personer kunna komma i åtnjutande av dessa rabatter (se specialmotiveringen till 2 kap. 17 § BRL och avsnitt 11.5.4).

Denna bestämmelse behandlas utförligt i allmänmotiveringen (14.9). Därav framgår också att det inte kommer att finnas något generellt låneförbud för *kreditmarknadsföreningar*. Frågan om lån skall beviljas medlemmar och andra närstående till kreditmarknadsföreningar får bedömas mot bakgrund av de regler som i övrigt föreslås gälla för föreningarna (bl.a. i lagen om finansieringsrörelse och föreningslagen).

13 §

Bestämmelser om kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Ett kreditmarknadsföretags kapitalbas får inte understiga det belopp som enligt 2 kap. 4 § krävdes när verksamheten påbörjades.

Denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 1 §. Kommittén föreslår att tredje stycket i denna paragraf skall upphävas eftersom det hänvisar till det upphävda 2 kap. 4 § andra stycket (se specialmotiveringen till denna paragraf).

5 kap.

1 §

Finansinspektionen har tillsyn över kreditmarknadsföretag.

Inspektionen skall föra en förteckning över kreditmarknadsföretagen.

Bestämmelserna i paragrafen har brutits ut från nuvarande 1 § första stycket första meningen och tredje stycket. En viss språklig omarbetning har skett.

2 §

Finansinspektionen har tillsyn över att finansieringsrörelse drivs enligt denna lag, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag samt företagets bolagsordning eller stadgar.

Bestämmelsen är ny och anger vari Finansinspektionens huvuduppdrag består. Angående den närmare innebörden därav hänvisas till avsnitt 15.3.

3 §

Finansinspektionen skall *verka för* en sund utveckling av *finansieringssektorn*.

Till skillnad från den nuvarande regleringen, som tar sikte på tillståndet i de enskilda kreditmarknadsföretagen, skall den föreslagna bestämmelsen läsas som en anvisning till Finansinspektionen att följa utvecklingen inom hela finansieringssektorn. Den närmare innebörden härav har berörts i avsnitt 15.4 med däri gjord hänvisning.

4 §

Ett kreditmarknadsföretag skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Inspektionen får genomföra undersökning hos ett kreditmarknadsföretag när inspektionen anser det nödvändigt.

Paragrafen ingår i ett särskilt avsnitt med bestämmelser om Finansinspektionens kontrollmöjligheter avseende enskilda kreditmarknadsföretag. Bestämmelserna i nuvarande 1 § om ett enskilt kreditmarknadsföretags upplysningsskyldighet respektive Finansinspektionens undersökningsrätt har flyttats till denna paragrafs *första* och *andra stycke*.

5 §

Om ett kreditmarknadsföretag ingår i en koncern skall andra företag i koncernen, även om de inte omfattas av Finansinspektionens tillsyn, lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen behöver för sin tillsyn av kreditmarknadsföretaget.

Bestämmelserna har i oförändrat skick förts över från nuvarande 3 § första stycket. Bestämmelsen i nuvarande 3 § andra stycket har slopats då kommittén anser att ordningen som fordrar tillstånd för kreditmarknadsföretag för att ge koncernbidrag inte behöver behållas.

6 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ett kreditmarknadsföretag skall lämna till inspektionen.

Regeln har i oförändrat skick flyttats från nuvarande 2 § 1. De två övriga punkterna (2 och 3) i nuvarande 2 § anser kommittén inte längre behöva behållas.

7 §

Finansinspektionen får förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditmarknadsföretag. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till arvode för sitt arbete av kreditmarknadsföretaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Finansinspektionen skall utfärda en instruktion för revisor som förordnats av inspektionen.

När det gäller revisorns arvode har ordet skäligt tagits bort i *andra stycket*. Härmed avses inte någon ändring i sak. Det får emellertid anses som en självklarhet att revisorns arvode skall vara skäligt.

8 §

Finansinspektionen får sammankalla styrelsen i ett kreditmarknadsföretag. Om styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till extra stämma, får inspektionen utfärda en sådan kallelse.

Företrädare för inspektionen får närvara vid stämma och vid sådant styrelsesammanträde som inspektionen har sammankallat samt delta i överläggningarna.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Den enda ändring som görs är att kravet i *första stycket* på att det skall "anses nödvändigt" för att Finansinspektionen skall få sammankalla styrelsen i ett kreditmarknadsföretag har slopats. Ett sådant krav fyller inte någon funktion eftersom det är inspektionen som också avgör om kravet är uppfyllt. Det får förutsättas att denna möjlighet utnyttjas med omdöme.

14 §

Tillstånd skall ges till förvärv som avses i 13 §, om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§ och om förvärvaren även i övrigt är lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett sådant företag. Tillstånd får inte ges, om förvärvaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan företaget och någon annan skall tillstånd ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av kreditmarknadsföretaget.

Finansinspektionen får föreskriva en viss tid inom vilken förvärvet skall genomföras.

Finansinspektionen skall meddela beslut i ärendet inom tre månader från det att ansökan om tillstånd gjordes.

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §. Hänvisningen i *första stycket* till sundhetsbegreppet har slopats och ersatts av en hänvisning till rörelsereglerna i 3 kap. 1-3 §§ för att ägarprövningen inom ramen för den löpande tillsynen skall harmoniera med de krav som skall ställas i samband med auktorisationen (se 2 kap. 1 § denna lag). Förvärvstillstånd skall alltså ges om det kan antas att förvärvaren inte kommer att motverka att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med de nämnda reglerna. Den närmare innebörden av dessa regler framgår av avsnitten 14.2 och 3. Finansinspektionen får vid prövningen av om förvärvstillstånd skall ges göra överväganden av samma slag som vid sin tillsyn av om kreditmarknadsföretaget uppfyller kraven i de aktuella rörelsereglerna.

18 §

Om *den som har* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar *motverkar* eller kan antas komma att *motverka att kreditmarknadsföretagets rörelse drivs* på ett sätt som är förenligt med 3 kap. 1-3 §§, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan ägare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om *den som har* ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar har underlåtit att ansöka om tillstånd till ett förvärv som avses i 13 §, får inspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Finansinspektionen får förelägga en ägare som avses i första stycket att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat. En ägare som avses i andra eller tredje stycket får föreläggas att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut.

Aktier eller andelar som omfattas av ett förbud eller föreläggande enligt denna paragraf skall inte medräknas när det fordras samtycke av ägare till en viss del av aktierna eller andelarna i företaget för att ett beslut skall bli giltigt eller en befogenhet skall få utövas, såvida inte förvaltare har förordnats enligt 19 §.

Paragrafen motsvarar nuvarande 15 §. Förutsättningarna i *första stycket* för att Finansinspektionen skall få besluta att en ägare vid stämman inte skall få företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav

som inte är kvalificerat har ändrats. Den nya bedömningsgrunden är avsedd att stämma överens med vad som enligt 14 § gäller som förutsättningar för att få förvärvstillstånd så att samma kvalitativa krav (se hänvisningen i kommentaren till 14 §) ställs på en ägare oavsett i vilket sammanhang som en fråga om dennes lämplighet som kvalificerad innehavare blir aktuell. Viss språklig omarbetning har gjorts i *första* och *andra stycket*.

21 §

Om ett kreditmarknadsföretag inte driver sin rörelse enligt denna lag, andra författningar som särskilt reglerar kreditmarknadsföretag, företagets bolagsordning eller stadgar skall Finansinspektionen ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, förbjuda verkställighet av beslut eller meddela anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig skall Finansinspektionen ingripa genom att återkalla företagets tillstånd att driva finansieringsrörelse eller, om det är tillräckligt, meddela varning.

Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om företaget vidtar rättelse, får inspektionen underlåta att ingripa.

Paragrafen är ny och motsvarar närmast regleringen i nuvarande 16 § och 17 § första stycket 3. Den innehåller en katalog över de sanktioner som Finansinspektionen kan tillgripa generellt om ett kreditmarknadsföretag inte bedriver sin rörelse enligt de regler som särskilt gäller för sådana företag. Sanktionerna verkställighetsförbud, varning och återkallelse av tillståndet att driva finansieringsrörelse är emellertid inte nya. Regleringen av de överträdelser som räknas upp i nuvarande 17 § första stycket 1, 2 och 6 har brutits ut till två separata paragrafer (se nedan under 22 och 23 §§). De överträdelser som räknas upp i nuvarande 17 § första stycket 4 och 5 anses inte behöva regleras separat utan behandlas hädanefter enligt de allmänna bestämmelserna i 21 §. Här kan noteras att Finansinspektionen kan ingripa med stöd av de aktuella bestämmelserna om ett kreditmarknadsföretag inte uppfyller sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen eftersom ett sådant företag hädanefter skall få ta emot garanterade insättningar.

De nya bestämmelserna syftar till att ge inspektionen större frihet att välja sanktion i det enskilda fallet. I linje härmed ligger slopandet av regleringen i nuvarande 17 § andra stycket andra och tredje meningarna av vissa frågor i samband med att bankens kapitalbas understiger vad som krävs enligt lagen om finansieringsrörelse, företagets egna kapital understiger visst belopp och banken har en olämplig person i sin ledning, vilka enligt kommitténs förslag överlämnas till inspektionens bedömning.

Av *första stycket* framgår att Finansinspektionen till att börja med kan ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid. Inspektionen får här en möjlighet att inte endast, som nu är fallet

enligt 16 §, förelägga kreditmarknadsföretaget att göra rättelse utan kan även förelägga det att ombesörja något som företaget inte tidigare gjort. En nyhet i detta stycke är också att inspektionen får en ytterligare sanktion till sitt förfogande, nämligen anmärkning. Sanktionen är tänkt att användas vid mindre allvarliga överträdelser.

Vid allvarliga överträdelser skall Finansinspektionen däremot, enligt vad som sägs i *andra stycket*, ingripa genom att återkalla företagens tillstånd att driva finansieringsrörelse eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Det nya i detta stycke är att varning blir ett generellt alternativ till återkallelse av tillståndet, utom i det i 23 § första stycket 2 särskilt reglerade fallet. För närvarande utgör inte varning något alternativ till återkallelse av tillståndet om företaget inte inom viss tid inlett sin rörelse, företagens kapitalbas understiger det minsta belopp som krävs enligt lagen, det egna kapitalet understiger den lagstadgade nivån eller om bankens ledning inte uppfyller lagens krav (se nuvarande 17 § första stycket 1 och 4-7 jämförda med *andra stycket* samma paragraf).

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och innebär att Finansinspektionen får en lagreglerad möjlighet att underlåta att ingripa om överträdelserna är ringa eller ursäktlig eller om banken vidtar rättelse.

Riktlinjer för tillämpningen av de nu berörda bestämmelserna har utvecklats i avsnitt 15.6.1.

22 §

Finansinspektionen skall återkalla ett kreditmarknadsföretags tillstånd att driva finansieringsrörelse eller, om det är tillräckligt, meddela varning om någon som ingår i företagens styrelse eller är verkställande direktör eller dennes ställföreträdare inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 1 § första stycket 4.

Om åsidosättandet av kraven är av mindre allvarligt slag skall Finansinspektionen meddela anmärkning.

Bestämmelsen i *första stycket* har flyttats från nuvarande 17 § första stycket 6. Nyheter är att Finansinspektionen får möjlighet att meddela varning och, enligt *andra stycket*, anmärkning om banken har en olämplig person i ledningen samt att regleringen i 17 § andra stycket tredje meningen slopats. Enligt denna får tillståndet återkallas bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att den aktuella personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör eller dennes ställföreträdare och personen i fråga trots detta sitter kvar i styrelsen efter viss tid. Om inspektionen stannar för att i ett visst fall meddela anmärkning eller varning bör detta dock i regel uppfattas som en uppmaning till företaget att ersätta den olämpliga personen eller vidta någon annan åtgärd för att ledningen skall uppfylla lagens krav. Inspektionen måste därefter bevaka ärendet och kontrollera att samtliga i ledningen uppfyller dessa krav.

23 §

Finansinspektionen skall återkalla ett kreditmarknadsföretags tillstånd att driva finansieringsrörelse om

1. företaget inte inom ett år efter beviljande av tillstånd har börjat driva sådan rörelse som tillståndet avser,
2. företaget har förklarat sig avstå från tillståndet, eller
3. företaget under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit sådan rörelse som tillståndet avser.

I fall som avses i första stycket 1 och 3 får inspektionen i stället för att återkalla tillståndet, om det är tillräckligt, meddela varning.

Återkallelsegrunderna i nuvarande 17 § första stycket 1 och 2 har flyttats till *första stycket* och delats upp på tre punkter med hänsyn till utformningen av *andra stycket*.

Enligt *andra stycket* har Finansinspektionen möjlighet att, om det är tillräckligt, meddela varning som ett alternativ till återkallelse av tillståndet dels om företaget inte inom ett år från det tillstånd beviljades har inlett driften av sådan rörelse som tillståndet avser (punkt 1), dels om företaget under en sammanhängande tid av sex månader inte drivit sådan rörelse (punkt 3). Såvitt avser punkt 1 är möjligheten att meddela varning ny. Varning är avsedd att meddelas om det i ett enskilt fall framstår som motiverat att ge företaget ytterligare en chans att komma igång med rörelsen. När det gäller punkterna 2 och 3 har någon ändring i sak inte skett i förhållande till gällande rätt.

24 §

Om tillståndet återkallas får inspektionen besluta hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.

Bestämmelsen har brutits ut från nuvarande 17 § tredje och fjärde styckena. I *båda styckena* har ordet "verksamheten" ersatts med ordet "rörelsen" i överensstämmelse med kommitténs användning av dessa begrepp. Finansieringsrörelse kan ju enligt definitionen i 1 kap. 1 § omfatta olika verksamheter.

26 §

Ett kreditmarknadsföretag som underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 6 § skall påföras en förseningsavgift med 100 000 kr. Är underlåtenheten ursäktlig eller ringa får avgiften bestämmas till lägre belopp eller efterges. Avgiften tillfaller staten.

Beslut om förseningsavgift fattas av Finansinspektionen.

Bestämmelserna om förseningsavgift är nya. Finansinspektionen skall påföra förseningsavgift om ett kreditmarknadsföretag inte i tid kommer med de rapporter som företagen är skyldiga att ge in till Finansinspektionen. Vilka dessa rapporter är och när de skall vara inlämnade framgår av de föreskrifter som inspektionen med stöd av 1 § 4 förordningen (1993:1586) om finansieringsverksamhet bemyndigats meddela.

Det överläts åt Finansinspektionen att avgöra om försenad rapportering i ett visst fall skall medföra förseningsavgift med maximalt belopp eller om förseningen är av sådan karaktär att avgiften bör sättas lägre eller efterges. Allmänt kan sägas att en längre försening i regel är allvarligare än en försening med endast någon dag. Å andra sidan kan även mindre förseningar vid upprepade tillfällen vara allvarligt.

För det fall att ett företag skulle motsätta sig att ge in en viss rapport till Finansinspektionen har inspektionen möjlighet att vid vite (se 32 §) förelägga företaget att komma in med rapporten. Vid upprepade fall av underlåten eller försenad rapportering kan inspektionen meddela anmärkning eller varning.

27 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett land utanför EES, driver verksamhet från filial i Sverige skall 21 § äga tillämpning för verksamheten här i landet..

Ett filialtillstånd skall också återkallas om

- *insättningar hos filialen omfattas av en utländsk garanti som har en högsta ersättningsnivå som överstiger den som gäller enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller*
- *ersättningen avser fler slag av insättningar, eller*
- *betalas till andra insättare än som anges i den lagen.*

Om insättningar hos filialen omfattas av garanti till följd av ett beslut enligt 3 § andra stycket lagen om insättningsgaranti och tillstånd till filialetablering inte skulle ha meddelats utan ett sådant beslut, får inspektionen, om kreditinstitutet inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti, förelägga institutet att vidta rättelse med förklaring att filialtillståndet annars skall återkallas. Har institutet inte vidtagit rättelse inom ett år från föreläggandet, får inspektionen återkalla tillståndet.

Om filialtillståndet återkallas gäller 24 § i tillämpliga delar.

Inspektionen skall underrätta tillsynsmyndigheten i det land där kreditinstitutet har sitt säte om åtgärder som har vidtagits med stöd av denna paragraf.

28 §

Om ett utländskt kreditinstitut, som är hemmahörande i ett annat land inom EES och driver verksamhet här i landet från filial eller genom direkt tillhandahållande av tjänster, eller om ett sådant finansiellt institut eller dotterföretag som avses i 2 kap. 14 § inte driver sin rörelse enligt

de bestämmelser som avses i 21 §, får Finansinspektionen förelägga företaget att göra rättelse.

Om företaget inte följer föreläggandet, skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagens hemland.

Om rättelse ändå inte sker, får inspektionen förbjuda företaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas skall inspektionen underrätta behörig myndighet i företagens hemland. I brådskande fall får Finansinspektionen meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna skall då underrättas så snart det kan ske.

Ändringarna i 27 och 28 §§ *första styckena* införs som en följd av de ändrade ingripandereglererna när det gäller svenska kreditmarknadsföretag.

I 27 § införs ett nytt *andra* och *tredje stycke* som innehåller grunder för återkallelse av filialtillstånd som Finansinspektionen meddelat ett utländskt kreditinstitut som är hemmahörande i ett land utanför EES.

Regleringen i 27 § *andra stycket* är identisk med vad som i dag gäller för bankföretag som är hemmahörande i ett land utanför EES. Den införs som en följd av att kreditmarknadsföretag enligt kommitténs förslag kommer att få ta emot garanterade insättningar. Som medlem i EU är Sverige skyldigt att följa bestämmelserna i det s.k. insättningsgarantidirektivet. Enligt direktivet får garantisystem inte användas som konkurrensmedel. För EES-ländernas del förutsätts det att den inhemska lagstiftningen innehåller bestämmelser som medför att filialer här i landet inte omfattas av mer gynnsamma garantiregler än de svenska. I likhet med vad som redan i dag gäller för filialer till bankföretag från ett land utanför EES (se 26 § tredje och fjärde stycket kommitténs förslag till lag om ändring i bankrörelselagen) bör samma begränsningar som gäller för garantisystem inom EES tillämpas för garantisystem i tredje land när det gäller att erbjuda en garanti för insatta medel, om ett kreditinstitut från ett sådant land driver verksamhet här i landet genom filial.

Bestämmelserna i 27 § *tredje stycket* behandlar Finansinspektionens möjlighet att återkalla filialtillståndet om kreditinstitutet med avseende på filialen här i landet inte fullgör sina skyldigheter mot garantisystemet.

30 §

Om någon driver sådan *rörelse* som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, skall Finansinspektionen förelägga *denne* att *fortsättningsvis inte bedriva rörelsen*. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av *rörelsen* skall ske.

Är det osäkert om lagen är tillämplig på viss *rörelse*, får inspektionen förelägga den som driver *rörelsen* att lämna de upplysningar om *rörelsen* som behövs för att bedöma om så är fallet.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

Förutom rent språkliga ändringar i *första stycket* har ordet ”verksamheten” genomgående i paragrafen ersatts med ordet ”rörelsen” i överensstämmelse med kommitténs användning av dessa begrepp.

6 kap.

1 §

Finansinspektionens beslut enligt 8 § och 30 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut som inspektionen meddelar med stöd av 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 och 12 §§ samt 21-25 §§ och 27 § *detta kapitel i fråga om återkallelse av tillstånd att driva finansieringsrörelse och filialtillstånd* får överklagas hos kammarrätten.

Andra beslut som inspektionen meddelar enligt denna lag får överklagas hos länsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgörande.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse skall gälla omedelbart.

För banker gäller fr.o.m. den 1 maj 1999 att Finansinspektionens beslut i fråga om återkallelse av oktroy och filialtillstånd överklagas till kammarrätten medan beslut i fråga om andra ingripanden med stöd av 7 kap. bankrörelselagen överklagas till länsrätten. En sådan instansordning motiveras bl.a. av att det finansiella systemet kan påverkas av en tids osäkerhet om ett finansiellt instituts rätt att driva verksamhet.²²⁵

Instansordningen bör vara enhetlig när det gäller överklagande av beslut om ingripanden mot banker respektive kreditmarknadsföretag. Reglerna i *andra stycket* ändras därför på det sättet att beslut om återkallelse av tillstånd att driva finansieringsrörelse och filialtillstånd överklagas till kammarrätten medan beslut om ingripanden i övrigt överklagas till länsrätten. Skillnaden blir att beslut om varning hädanefter inte kan överklagas direkt till kammarrätten (jfr 5 kap. 17 och 19 §§ i nu gällande lydelse).

²²⁵ Se prop. 1997/98:186 s. 81.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.*Punkten 1*

Se vid kommentaren till punkten 1 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i bankrörelselagen.

Punkten 3

Med hänsyn till att bedömningsgrunderna vid tillståndsprövningen ändras i 2 kap. 1 § första stycket 2 och 3 bör de ansökningar om tillstånd som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande bedömas enligt de bestämmelser som gällde dessförinnan. Detsamma bör gälla för dels ett svenskt kreditmarknadsföretags ansökan om tillstånd att inrätta filial i ett land utanför EES, dels en ansökan av ett utländskt kreditinstitut hemmahörande i ett land utanför EES om tillstånd att driva finansieringsrörelse från filial här i landet eftersom även villkoren härför är delvis ändrade i den nya 2 kap. 15 § första stycket andra meningen och i den nya 2 kap. 12 § första stycket 2.

Punkten 4

Kommitténs utgångspunkt är att de tillstånd att driva finansieringsverksamhet som gäller vid lagens ikraftträdande därefter skall fortsätta att gälla som tillstånd att driva finansieringsrörelse.

Det företag som efter ikraftträdandet inte anpassar sin rörelse till att falla in under definitionen av finansieringsrörelse i 1 kap. 1 § riskerar emellertid att med stöd av den nya 5 kap. 23 § första stycket 3 och andra stycket få tillståndet återkallat eller bli meddelat varning.

För det fall att företaget inte uppfyller de nya kraven i t.ex. 3 kap. 1-3 §§ skall detta i regel bedömas enligt äldre bestämmelser om överträdelserna ägt rum före lagens ikraftträdande och i annat fall enligt de nya bestämmelserna (se kommentaren till punkten nedan).

Punkten 6

Kommittén föreslår ändringar av bedömningsgrunderna för den prövning av om tillstånd skall meddelas till ett förvärv av aktier eller andelar som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav eller till ett förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger viss gräns. En ansökan om förvärvstillstånd som har kommit in till Finansinspektionen före lagens ikraftträdande bör därför handläggas enligt äldre bestämmelser.

Punkten 7

De av kommittén föreslagna ändringarna när det gäller Finansinspektionens möjligheter att ingripa om ett kreditmarknadsföretag inte bedriver finansieringsrörelse enligt de regler som särskilt gäller för sådana företag innebär att Finansinspektionen får fler sanktioner till sitt förfogande, t.ex. anmärkning och sanktionsavgift, och en större frihet att i det enskilda fallet avgöra såväl när en sanktion skall tillgripas som vilken sanktion som i sådana fall bör bli aktuell. Överträdelse som ägt rum före ikraftträdandet bör därför i regel bedömas enligt äldre bestämmelser. Detta gäller även ingripanden mot utländska kreditinstitut med stöd av bestämmelserna i de nya 27 och 28 §§.

Punkten 8

Enligt de äldre bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen om finansieringsverksamhet överklagas beslut som Finansinspektionen meddelar med stöd av lagen till länsrätten, dock med undantag för bl.a. beslut om förvärvstillstånd eller åtgärd med stöd av ägarprövningsreglerna, återkallelse av tillstånd att driva finansieringsverksamhet, återkallelse av filialtillstånd och varning vilka överklagas direkt till kammarrätten.

För banker gäller fr.o.m. den 1 maj 1999 att Finansinspektionens beslut i fråga om återkallelse av oktroj och filialtillstånd överklagas till kammarrätten medan beslut om ingripanden i övrigt med stöd av 7 kap. BRL överklagas till länsrätten. Ett beslut om varning av en bank överklagas alltså till länsrätten och inte direkt till kammarrätten.

De ändrade bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen om finansieringsrörelse innebär, när det gäller beslut om ingripande, att det hädanefter endast blir beslut om återkallelse av tillstånd att driva finansieringsrörelse och återkallelse av filialtillstånd som överklagas direkt till kammarrätten. Beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande bör därför överklagas enligt äldre bestämmelser.

Avslutningsvis bör följande nämnas.

I punkten 5 övergångsbestämmelserna till lagen om finansieringsverksamhet sägs att den som vid tidpunkten för lagens ikraftträdande, den 1 januari 1994, drev finansieringsverksamhet som inte fordrade tillstånd enligt lagen (1988:606) om finansbolag (dvs. företag där nettovärdet av tillgångarna enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret understeg 50 miljoner kr) får fortsätta verksamheten till och med den 31 december 1998 eller, om ansökan om tillstånd getts in inom denna tid, till dess att ansökningen har prövats slutligt.

Kommittén föreslår att finansieringsrörelse inte skall vara tillståndspliktig om tillgångarna hänförliga till finansieringsverksamheten enligt

fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till mindre än 250 miljoner kronor. En förutsättning för att undantaget skall gälla är att företaget inte tar emot återbetalbara medel från allmänheten.

Enligt kommitténs uppfattning är den praktiska betydelsen av den aktuella övergångsbestämmelsen inte så stor att någon förlängning av dess giltighetstid, efter det att kommitténs förslag trätt i kraft, är motiverad.

Det kan tilläggas att banksamordningsdirektiven kräver att företag som uppfyller kriterierna på att vara kreditinstitut, dvs. företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja kredit för egen räkning, underkastas viss minimireglering. Även gemenskapsrättens krav talar således för att giltighetstiden av den nämnda undantagsregeln inte förlängs.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

2 kap.

2 §

Medlemsbankens stadgar skall stadfästas. Till ansökan om stadfästelse skall en plan för verksamheten fogas.

Ansökan om oktroj och stadfästelse av stadgar prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av stadgar prövas dels att stadgarna överensstämmer med denna lag, bankrörelselagen (1987:617) och andra författningar samt dels om och i vad mån det behövs särskilda bestämmelser med hänsyn till omfattningen och arten av medlemsbankens verksamhet.

Stadgarna skall stadfästas och oktroj beviljas, om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen*,

2. det kan antas att de som kommer att äga ett sådant kvalificerat innehav i banken som avses i 1 kap. 4 § 2 bankrörelselagen inte kommer att motverka att *bankens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen* och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank, och

3. de som avses ingå i bankens styrelse har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en bank och även i övrigt är lämpliga för en sådan uppgift.

Stadgarna får inte stadfästas och oktroj inte beviljas, om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett sådant innehav i bolaget som avses i 1 kap. 4 § 2 bankrörelselagen.

Om banken kommer att ha sådana nära förbindelser som avses i 1 kap. 4 § andra och tredje styckena bankrörelselagen med någon annan, får stadgarna stadfästas och oktroj beviljas endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken.

Om stadgarna ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller andra–fjärde styckena i tillämpliga delar.

Begreppen ”sund bankverksamhet” och ”sund utveckling av verksamheten” slopas i *fjärde stycket* punkt 1 och 2 och ersätts av en hänvisning till 2 kap. 1-4 §§ BRL (se vidare kommentaren till 9 kap. 3 § BRL med däri gjord hänvisning).

Sista stycket i paragrafen har slopats (se kommentaren till 9 kap. 3 § BRL).

4 kap.

1 §

En medlem som har avgått ur en medlemsbank har rätt att få ut sina inbetalda eller genom insatsemission tillgodoförda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga hans andel i förhållande till övriga medlemmar av bankens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden för avgången. Vid beräkningen av bankens egna kapital skall man bortse från reservfonden, fonden för orealiserade vinster, uppskrivningsfonden och förlagsinsatserna. *Banken får betala ut en medlems inbetalda eller genom insatsemission tillgodoförda medlemsinsatser tidigast sex månader efter dennes avgång. Utbetalning får ske endast en gång per kvartal och efter tillstånd från Finansinspektionen. Inspektionen skall ge tillstånd om inte bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras genom utbetalningen.*

Den avgångne har vidare rätt att på samma sätt som övriga medlemmar få ut sin andel av beslutad vinstutdelning.

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

En medlems rätt enligt första-tredje styckena kan begränsas i stadgarna. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket eller 10 kap. 3 § andra stycket.

Bestämmelsen innebär att avgående medlemmar skall kunna få ut sina medlemsinsatser tidigast sex månader efter avgång. Genom den nuvarande hänvisningen från 3 § får bestämmelsen motsvarande tillämpning på överinsatser. Medlemmar som alltså bidragit med insatser utöver kravet för medlemskap skall kunna få ut dessa insatser tidigast sex månader efter uppsägning. Den nya bestämmelsen föranleds av stabilitetsintresset, se närmare avsnitt 17.2.3. Utbetalning av inbetalade medlemsinsatser skall kunna ske endast efter tillstånd av Finansinspektionen. Utbetalning får ske endast en gång per kvartal. Avsikten är att banken skall göra en framställning per kvartal till inspektionen avseende samtliga sedan förra utbetalningstillfället avgångna medlemmar och uppsagda överinsatser. Tillstånd till utbetalning skall medges om inspektionen finner att det inte kan antas att utbetalningarna riskerar bankens soliditet i enlighet med den bedömning som skall göras enligt 2 kap. 1 § bankrörelselagen. Därmed får utbetalning inte heller medges om kapitaltäckningen enligt reglerna härom blir otillräcklig. Som nämnts i allmänmotiveringen (avsnitt 17.2.3) kan inspektionen medge att en bank endast betalar ut en viss del av avgångna medlemmars insatser.

8 kap.

6 §

Till reservfonden skall avsättas minst *tio* procent av den del av medlemsbankens nettovinst för året som inte går åt för att täcka en balanserad förlust. Vid avsättning till reservfonden skall till nettovinsten räknas även gottgörelser. Uppgår reservfonden till minst *trettio* procent av bankens *insatskapital* behöver sådan avsättning till reservfond som avses i detta stycke inte ske.

Till reservfonden skall vidare avsättas det belopp som

1. medlem vid avgång ur medlemsbanken inte får tillbaka av sina insatser,
2. förlagsandelsinnehavare inte får ut vid inlösen av en förlagsinsats,
3. enligt stadgarna skall avsättas till reservfonden,
4. enligt beslut av föreningsstämman i övrigt skall föras över från det i balansräkningen redovisade fria egna kapitalet till reservfonden.

Reservfonden får enligt beslut av föreningsstämman sättas ned endast för att täcka sådan förlust enligt den fastställda balansräkningen som inte kan täckas av fritt eget kapital.

Genom kommitténs förslag rörande möjligheterna att återfå insatskapitalet minskar behovet av en snabb uppbyggnad av en stor reservfond. Det finns därmed inte skäl att särbehandla medlemsbankerna i förhållande till bankaktiebolagen. Till följd härav skall uppbyggnaden av reservfonden ske i samma takt i medlemsbanker som i bankaktiebolag. Detta innebär att det till reservfond i medlemsbanker skall avsättas minst *tio* procent av den del av medlemsbankens nettovinst för året som inte går åt för att täcka balanserad förlust. Enligt gällande rätt uppgår procentsatsen till *25* procent. Vinstberäkningen skall göras på samma sätt som enligt gällande rätt.

När det gäller erforderlig storlek på reservfonden skall denna beräknas på liknande sätt i medlemsbanker som i bankaktiebolag, dvs. motsvara viss andel av insatskapitalet, i stället för som i nuvarande lagstiftning kopplas till omfattningen av utlåningen. Eftersom insatserna i en medlemsbank, trots begränsningarna såvitt avser återbetalning av medlemsinsatser, inte har samma stabilitet som aktiekapitalet i ett bankaktiebolag är behovet av en kompletterande reservfond större i medlemsbanker än i bankaktiebolag. Reservfondavsättningarna skall därför fortgå åtminstone till dess reservfonden motsvarar *30* procent av insatskapitalet inklusive förlagsinsatser. I övrigt hänvisas till allmänmotiveringen (avsnitt 17.2.4).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*Punkten 1*

Se vid kommentaren till punkten 1 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i bankrörelselagen.

Punkten 2

Med hänsyn till att bedömningsgrunderna vid oktrojprövningen ändras i 2 kap. 2 § fjärde stycket 1 och 2 ändras bör de ansökningar om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före ikraftträdandet bedömas enligt de regler som gällde dessförinnan.

Punkten 3

Se vid kommentaren till punkten 8 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i bankrörelselagen.

19.4 Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

2 kap.

3 §

Stiftarna skall upprätta ett reglemente som skall *stadfästas*. Till ansökan om oktroj skall fogas en plan för den tilltänkta verksamheten.

Ansökan om oktroj och stadfästelse av reglemente prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt prövas dock av regeringen.

Vid behandlingen av en ansökan om stadfästelse av reglemente prövas att reglementet överensstämmer med denna lag, bankrörelselagen (1987:617) och andra författningar samt om och i vad mån särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av sparbankens verksamhet.

Reglementet skall stadfästas och oktroj beviljas, om

1. den planerade rörelsen kan antas komma att *drivas på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 1-4 §§ bankrörelselagen*,

2. de som avses ingå i sparbankens styrelse har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av en sparbank och även i övrigt är lämpliga för en sådan uppgift.

Om reglementet ändras skall även ändringen stadfästas. Därvid gäller andra-fjärde styckena i tillämpliga delar.

Begreppet "sund bankverksamhet" slopas i *fjärde stycket* punkt 1 och ersätts av en hänvisning till 2 kap. 1-4 §§ BRL (se vidare kommentaren till 9 kap. 3 § BRL med däri gjord hänvisning).

Sista stycket i paragrafen har slopats (se kommentaren till 9 kap. 3 § BRL).

5 kap.

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

Garantifonden får återbetalas endast om *utbetalningen inte äventyrar bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser*. I övrigt skall beträffande återbetalningen gälla vad som bestämts vid garantifondens bildande.

3 §

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 återbetalats eller om sparbanken till följd av återbäringen skulle *äventyra bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser*.

4 §

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 *den skulle äventyra bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser*. Grundfondsrentan skall inte i något fall betalas ut om till följd av detta förlust skulle uppkomma.

Enligt nuvarande regler om fonder och vinstdisposition får garantifonden, återbäring av grundfonden samt ränta på grundfonden eller garantifonden inte återbetalas om det äventyrar kapitaltäckningen i sparbanken. Dessa bestämmelser skall ersättas med en bestämmelse som begränsar möjligheten till återbetalning för det fall att den generella regeln om soliditet i 2 kap. 1 § bankrörelselagen överskrids. Soliditetsregeln innebär att varje bank skall bedriva sin rörelse på ett sådant sätt att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Vad som närmare avses med detta krav behandlas i allmänmotiveringen (avsnitt 5.8). Det skall anmärkas att en bank som inte iakttar bestämmelserna om kapitaltäckning enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar i kreditinstitut och värdepappersbolag inte heller kan anses uppfylla kraven som ställs i den föreslagna soliditetsregeln.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*Punkten 1*

Se vid kommentaren till punkten 1 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i bankrörelselagen.

Punkten 2

Med hänsyn till att bedömningsgrunderna vid oktrojprövningen ändras i 2 kap. 3 § fjärde stycket 1 ändras bör de ansökningar om oktroj som har kommit in till Finansinspektionen före ikraftträdandet bedömas enligt de regler som gällde dessförinnan.

Punkten 3

Se vid kommentaren till punkten 8 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i bankrörelselagen.

19.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag

1 kap.

1 §

I denna lag betyder

1. bank: bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank,
2. kreditmarknadsföretag: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet enligt lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet (kreditmarknadsbolag respektive kreditmarknadsförening),
2. kreditmarknadsföretag: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsrörelse enligt lagen (1992:1610) om finansieringsrörelse (kreditmarknadsbolag respektive kreditmarknadsförening),
3. värdepappersbolag: ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,
4. kreditinstitut: bank, kreditmarknadsföretag och Svenska skeppshypotekskassan,
5. institut: kreditinstitut och värdepappersbolag,
6. finansiellt institut: ett svenskt eller utländskt företag som inte är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag och vars huvudsakliga verksamhet är att
 - förvärva aktier eller andelar,
 - driva valutahandel,
 - driva värdepappersrörelse, utan att vara tillståndspliktigt enligt 1 kap. 3 § lagen om värdepappersrörelse, eller
 - driva en eller flera av följande verksamheter
 - a. lämna och förmedla kredit, bland annat i form av konsumentkredit, kredit mot panträtt i fast egendom, och i fordringar,
 - b. medverka vid finansiering, bland annat genom att förvärva fordringar och upplåta lös egendom till nyttjande (leasing),
 - c. förmedla betalningar,
 - d. tillhandahålla betalningsmedel,
 - e. ikäda sig garantiförbindelser och göra liknande åtaganden,
 - f. lämna ekonomisk rådgivning,
 - g. förvara värdepapper,
 - h. vara förvaringsinstitut för värdepappersfonder,
 - i. medverka vid försäljning av försäkringstjänster, samt
 - j. tillhandahålla inkassotjänster,
7. holdingföretag med finansiell verksamhet: ett finansiellt institut som har minst ett dotterföretag som är kreditinstitut, värdepappersbolag

eller motsvarande utländskt företag och vars dotterföretag även i övrigt uteslutande eller huvudsakligen utgörs av sådana företag eller finansiella institut,

8. holdingföretag med blandad verksamhet: ett svenskt eller utländskt moderföretag som inte är kreditinstitut, värdepappersbolag, motsvarande utländskt företag eller holdingföretag med finansiell verksamhet, men som har minst ett dotterföretag som är kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländskt företag,

9. anknutet företag: ett svenskt eller utländskt företag vars huvudsakliga verksamhet består i att äga eller förvalta fast egendom, tillhandahålla datatjänster eller bedriva annan liknande verksamhet som har samband med ett eller flera kreditinstituts, värdepappersbolags eller motsvarande utländska företags huvudsakliga verksamhet,

10. ägarintresse: ett direkt eller indirekt innehav av 20 % eller mer av rösterna eller kapitalet i ett företag.

Förändringen i *punkten 6* föranleds av att det är nödvändigt att någonstans i den svenska lagstiftningen ha en bestämmelse som definierar ett finansiellt institut med anknytning till verksamhetslistan i andra bank-samordningsdirektivet. Kommittén har funnit det mest ändamålsenligt att ta in den fullständiga definitionen i kapitaltäckningslagen och att i andra lagar hänvisa dit.

5 kap.

1 §

Värdet av ett instituts exponering gentemot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning får inte överstiga 25 % av institutets kapitalbas.

Om en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning är moderföretag eller dotterföretag till institut eller dotterföretag till moderföretaget, får värdet av exponeringen inte överstiga 20 % av institutets kapitalbas.

Sista stycket i denna paragraf har upphävts. Denna ändring sammanhänger med förslaget om att i de fall ett icke-finansiellt företag är moderföretag till en bank skall bankens exponering mot ett sådant företag inte begränsas hårdare än vad som gäller när finansiella företag är ägare. Förslaget till ändring behandlas i allmänmotiveringen (avsnitt 11.8).

6 kap.

4 §

Vad som föreskrivs i bankrörelselagen (1986:617) om en banks innehav av *aktier och andelar* skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade innehav, om en bank ingår i företagsgruppen.

Vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (1992:1610) om finansieringsrörelse om ett kreditmarknadsföretags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag som inte driver finansiell verksamhet skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade kvalificerade innehav, om ett kreditinstitut som inte är en bank ingår i företagsgruppen.

Vad som föreskrivs i 3 kap. 1 a § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse om ett värdepappersbolags kvalificerade innehav av aktier eller andelar i företag med annan verksamhet än finansiell verksamhet skall tillämpas även på en finansiell företagsgrupps samlade kvalificerade innehav, om ett värdepappersbolag som har tillstånd att bedriva verksamhet som avses i 3 kap. 4 § första stycket 4 och 5 samma lag ingår i företagsgruppen.

Ändringarna i 6 kap. 4 § sammanhänger med ändringarna av koncernreglerna. Se allmänmotiveringen avsnitt 11.9.

19.6 Förslaget till lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel

Situationer som för närvarande regleras i 1 kap. 2 c § bankrörelselagen kommer enligt förslaget till lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel att omfattas av den lagen. 1 kap. 2 c § bankrörelselagen skall därför upphöra att gälla (se ingressen till författningskommentaren till förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)).

1 §

Erbjuder sig ett annat företag än ett institut enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel skall företaget informera om att fordran inte omfattas av insättningsgarantin.

Informationen skall lämnas såväl vid marknadsföring av erbjudandet som innan ett avtalsförhållande ingås samt under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

Informationsplikten enligt *första stycket* denna lag gäller exempelvis företag inom detaljhandeln och bensinbranschen som tar emot vad som kallas kundmedel samt s.k. sparlåneföreningar och ekonomiska föreningar med sparkasseverksamhet.

Lagen är inte tillämplig om institut enligt lagen om insättningsgaranti, dvs. banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag eller motsvarande utländska institut tar emot medel som inte är garanterade. För dessa institut gäller informationsregeln i 11 § lagen om insättningsgaranti.

Informationsplikten gäller vid mottagande av medel som inte omfattas av det svenska insättningsgarantisystemet. Fordringar som skall föranleda informationsplikt är fordringar som kan förväxlas med sådana som är garanterade. Gränsen för vilka fordringar som avses är tämligen vid. Förutom tillgodohavanden på konto omfattas även andra tillgodohavanden samt fordringar i form av värdepapper, såsom obligationer och bankcertifikat, allt under förutsättning att fordringarna har en löptid eller en uppsägningstid som understiger ett år. Detta uttrycks i lagtexten som att informationsplikten avser "återbetalningspliktiga medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än ett års varsel". Avgränsningen behandlas även i allmänmotiveringen (avsnitt 16.2.2).

Företag som erbjuder sig att ta emot medel från privatpersoner eller icke-finansiella företag är skyldiga att informera. Om ett erbjudande riktas enbart till finansiella företag, dvs. banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och andra företag vars huvudsakliga verksamhet utgörs av finansiell verksamhet föreligger ingen informationsplikt. Sådana företag antas ha sådan sakkunskap att information inte är erforderlig. I lagtexten uttrycks detta som att erbjudandet skall riktas till *allmänheten*. Detta begrepp behandlas utförligt i avsnitt 7.5.4 och 16.2.3.

Enligt *andra stycket* skall företagen informera om att insättningsgarantin inte gäller vid marknadsföring av erbjudandet. Här åsyftas marknadsföring i samband med annonsering och skyltning men även annan form av marknadsföring. Sådan information skall vidare lämnas till kunden innan ett avtalsförhållande ingås. Informationen skall också framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet med kunden. Informationen kan lämnas på olika sätt, skriftligen eller via datamedia.

2 §

Informationsplikten enligt denna lag gäller inte sådant erbjudande för vilket skall upprättas prospekt enligt aktiebolagslagen (1975:1385), försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet eller lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

För vissa erbjudanden om mottagande av återbetalningspliktiga medel finns en skyldighet att upprätta prospekt enligt aktiebolagslagen m.fl. lagar. Sådana erbjudanden omfattas inte av den föreslagna informationsplikten i denna lag. Vad skyldigheten att upprätta prospekt närmare innebär och varför informationsplikten kan anses vara tillgodosedd därigenom behandlas i avsnitt 16.4.2.

3 §

Om ett företag åsidosätter informationsplikten i 1 §, såvitt gäller ett erbjudande riktat till konsumenter, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

Hänvisningen till marknadsföringslagen (MFL) innebär att ett företag som underlåter att informera kan åläggas att lämna information (15 § MFL). Vid sidan härav blir de handläggningsregler m.m. som anknyter till denna paragraf tillämpliga, t.ex. 16, 19-21, 34-36 och 38 §§ MFL. Detta innebär att Konsumentombudsmannen i frågor som inte är av större vikt kan förelägga ett företag vid vite att informera. Vidare kan en

fråga om informationsåläggande tas upp av Stockholms tingsrätt efter ansökan av Konsumentombudsmannen. En sådan fråga kan även tas upp efter ansökan av en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter eller näringsidkare. Tingsrättens beslut kan överklagas hos Marknadsdomstolen. Näringsidkare är skyldiga att på anmaning av Konsumentombudsmannen komma in med yttrande eller upplysningar i ett ärende som rör informationsplikten. I ett ärende där det kan antas att informationsåläggande kan komma i fråga är näringsidkaren vidare skyldig att på anmaning av Konsumentombudsmannen tillhandahålla handling och liknande som kan ha betydelse för utredningen i ärendet.

En förutsättning för att meddela informationsföreläggande enligt 15 § MFL är att informationen är av särskild betydelse från konsument-skyddssynpunkt.

Enligt kommittén skall ett ingripande också kunna riktas mot ett företag som underlåter att lämna information vid erbjudanden som riktas enbart till andra än konsumenter. Denna fråga regleras i 4 §.

4 §

Om ett företag åsidosätter informationsplikten i 1 §, såvitt gäller ett erbjudande riktat enbart till andra än konsumenter får, Finansinspektionen förelägga företaget att fullgöra informationsplikten. Föreläggandet får förenas med vite.

Om ett företag underlåter att lämna information såvitt gäller erbjudanden att ta emot återbetalningspliktiga medel enbart från andra än konsumenter skall Finansinspektionen kunna förelägga företaget vid vite att lämna föreskriven information. Bestämmelsen behandlas i allmän-motiveringen (avsnitt 16.3).

5 §

Finansinspektionens beslut om föreläggande enligt 4 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om föreläggande skall gälla omedelbart.

Finansinspektionens beslut enligt 4 § om föreläggande att fullgöra informationsplikten skall kunna överklagas på motsvarande sätt som inspektionens beslut om ingripande mot banker och kreditmarknadsföretag skall kunna överklagas (lagförslaget 7 kap. 33 § BRL och 5 kap. 32 § FRL).

Förslaget innebärande att Finansinspektionens beslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövas av länsrätt i första instans är

helt i enlighet med det förslag som presenteras i propositionen, Ny beslutsordning på bank- och försäkringsområdet.²²⁶ Vad förslaget i propositionen innebär beskrivs i korthet i avsnitt 13.6.

²²⁶ Se prop. 1997/98:186 s. 80 f. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 1999.

19.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker, *kreditmarknadsföretag* och vissa värdepappersföretag.

Frågor om garantin handläggs av Insättningsgarantinämnden.

Kommitténs förslag i kapitel 6 öppnar möjlighet för alla företag att ta emot insättningar. Om kreditmarknadsföretag tar emot insättningar skall även dessa insättningar omfattas av det svenska garantisystemet. Frågan behandlas i allmänmotiveringen (avsnitt 8.4).

2 §

I denna lag betyder

1. *institut*: en svensk bank, ett utländskt bankföretag, *ett svenskt kreditmarknadsföretag*, ett svenskt värdepappersbolag eller ett utländskt värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto,

2. *insättare*: den som har en insättning i ett institut,

3. *insättning*: nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel,

4. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Lagändringen avseende "ett svenskt kreditmarknadsföretag" är en konsekvens av förslaget till ändring i 1 § som innebär att även insättningar i kreditmarknadsföretag kommer att omfattas av insättningsgarantin.

11 §

Svenska institut samt utländska institut som tar emot insättningar hos en filial här i landet skall informera *den* som har gjort eller avser att göra en insättning om

1. *fordran omfattas av insättningsgarantin eller inte*,

2. *den ersättningsnivå som gäller för garantin, och*

3. *formerna för utbetalning av ersättning från garantin.*

Information enligt första stycket 1 skall lämnas såväl vid marknadsföring av erbjudandet som innan ett avtalsförhållande ingås samt under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

Syftet med förslaget till ändring i första punkten är att det tydligare skall framgå av lagtexten att informationsskyldigheten gäller oavsett om en fordran omfattas av det svenska garantisystemet eller inte.

Bestämmelsen kompletteras med en precisering i *andra stycket* som anger när och på vilket sätt information skall lämnas. Bestämmelsen motsvarar 1 § andra stycket förslaget till lag om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel.

11 a §

Om ett institut åsidosätter informationsplikten i 11 §, såvitt gäller insättningar från konsumenter, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

Om ett institut åsidosätter informationsplikten i 11 §, såvitt gäller insättningar från andra än konsumenter, skall Insättningsgaranti-nämnden underrätta Finansinspektionen enligt 20 § denna lag.

Första stycket i denna paragraf motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 11 § andra stycket. Hänvisningen till marknadsföringslagen innebär bl.a. att Konsumentombudsmannen kan förelägga ett institut vid vite att fullgöra informationsplikten. Vad hänvisningen innebär i övrigt behandlas i författningskommentaren till 3 § lagen om informationsplikt avseende återbetalningspliktiga medel.

Andra stycket. Om ett institut underlåter att lämna föreskriven information såvitt gäller insättningar från andra än konsumenter åsidosätter institutet informationsplikten i 11 §. Enligt 20 § lagen om insättningsgaranti skall Insättningsgarantiämnden underrätta Finansinspektionen om förhållandet. Det ankommer på Finansinspektionen att ingripa mot institutet med stöd av de ingripandemöjligheter som står till buds enligt bankrörelselagen, den föreslagna lagen om finansieringsrörelse och lagen om värdepappersbolag.

11 b §

Ett institut som tar emot garanterade insättningar är skyldigt att ta emot sådana insättningar av envar, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Denna paragraf ger uttryck för att ett institut som tar emot garanterade insättningar inte får neka någon möjlighet därtill. Från denna huvudregel har ett institut rätt att göra undantag endast om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan, som nämns i allmänmotiveringen avsnitt 8.5, vara att en kund tidigare varit ohederlig mot en bank eller ett annat institut, att det föreligger misstankar om penningtvätt eller att det finns risk för att en företrädare för ett institut genom att ta emot garanterade insättningar på något sätt främjar brott.

Kommittédirektiv

Översyn av vissa rörelse- och tillsynsregler på bankområdet m.m.

Dir. 1995:86

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juni 1995.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté skall utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet, men även andra institut på det finansiella området, t.ex. värdepappersbolag och försäkringsbolag. Kommittén skall även utreda behovet av ändringar i tillsynens innehåll och inriktning på detta område. Om det är lämpligt skall kommittén föreslå ändringar av regelverket.

Kommittén skall

- överväga behovet av ändrade regler för hantering av ekonomiska risker och för intern kontroll i banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag,
- överväga behovet av ändrade regler för beslutsdelegation och beslutsfattande inom instituten, innefattande arbetet inom styrelse och ledning,
- analysera de mål som bör styra tillsynsverksamheten, värdera hur angelägna olika tillsynsuppgifter är samt bedöma hur riktlinjerna för verksamheten skall läggas fast,
- överväga vissa frågor om revisorernas roll,
- överväga behovet av ändrade regler för Finansinspektionens ingripanden och sanktioner,
- överväga behovet av särskilda regler för situationer då ett enskilt kreditinstitut har finansiella svårigheter, samt
- analysera det nuvarande straffrättsliga systemets sätt att verka på området och överväga reformer.

Bakgrund

De svenska bankernas finansiella situation försvagades allvarligt i samband med att den långvariga högkonjunkturen bröts mot slutet av 1980-talet. Den svenska ekonomin gick in i en osedvanligt djup lågkonjunktur med fallande tillgångspriser och stigande realräntor. Tidigare överhettning med starka inslag av prisspekulation på fastighetsmarknaden hade lett till långsiktigt ohållbara prisstegringar. Avregleringar av kreditmarknaden ledde i det rådande ekonomiska klimatet till en kraftig utlåningsexpansion och jakt på marknadsandelar. Kreditgivningen kom i många fall att ske på alltför lösa grunder. När prisbubblan på fastighetsmarknaden sprack och konjunkturläget allvarligt försvagades, tvingades först ett antal finansbolag och senare banker att redovisa så stora kreditförluster att staten i syfte att säkra stabiliteten i betalningssystemet såg sig tvungen att göra ett temporärt åtagande om stöd till bankerna och vissa andra kreditinstitut.

Den finansiella kris som drabbade i synnerhet bankerna i början av 1990-talet ger anledning till en översyn av statens system för kontroll av dessa.

Även försäkringsområdet har berörts av den finansiella krisen. I början av 1990-talet försattes ett par kreditförsäkringsbolag i konkurs. Även andra bolag drabbades av stora förluster inom området för kreditförsäkring.

Det senaste decenniets utveckling på kreditmarknaden har präglats av avvecklingen av kvantitativa regleringar. Kreditregleringarna avskaffades gradvis under mitten och slutet av 1980-talet. Detta ändrade radikalt arbetsvillkoren för bankerna. Vidare togs hinder för utländsk konkurrens bort. Från att ha verkat på en marknad som närmast kan beskrivas som skyddad arbetar bankerna nu på en friare och mer konkurrensutsatt marknad. Även om de regler som ger ramarna för bankernas verksamhet (rörelsereglerna) i viss mån förändrades under samma period skedde det knappast i lika hög grad som villkoren för verksamheten. Även detta förhållande bidrar till behovet av en översyn av vissa regler.

Kreditmarknadsbolagens och värdepappersbolagens förhållanden är intimt förknippade med villkoren för bankernas verksamhet. Regleringen av dessa institut stämmer i viktiga avseenden överens med vad som gäller för bankerna. Regelverket bör därför ses över i samband med översynen av regelverket för bankerna. Motsvarande gäller i vissa avseenden försäkringsområdet.

Tillsynsmyndighetens arbetsvillkor har också förändrats. Under de senaste två decennierna har nya uppgifter förts till tillsynsmyndigheten. Detta i kombination med den snabba utvecklingen av produkter och

institutens användning av ny teknik har ställt krav på förändringar i tillsynens utövande och inriktning. De nämnda förändringarna, i kombination med i det närmaste oförändrade resurser fram till slutet av 1980-talet, fick till följd att de traditionella och grundläggande tillsynsverksamheterna fick mindre utrymme.

Bankinspektionen, som tidigare ansvarade för tillsynen av bankerna och motsvarigheterna till dagens kreditmarknadsbolag, slogs den 1 juli 1991 samman med Försäkringsinspektionen till Finansinspektionen. Ett arbete pågår för närvarande inom Finansinspektionen för att förändra verksamhetens inriktning. Den nybildade myndigheten har genomgått flera organisationsförändringar. Genom en omorganisation den 1 april 1994 har inspektionen specialiserat verksamheten för att uppnå en effektivare tillsyn. Speciella enheter för finansiell analys och för operativ tillsyn har skapats. Tillsynen har ändrats från att tidigare ha varit institutsinriktad till att bli funktionsinriktad. Tonvikten har allt mer lagts på institutens risktagande.

Ett led i förändringsarbetet har varit att utveckla former för tillsyn av institutens interna styrning, information och kontroll. Till ledning för instituten har inspektionen utfärdat allmänna råd om styrning, intern information och intern kontroll inom kredit- och värdepappersinstitut samt försäkringsbolag. I anslutning till arbetet med de allmänna råden har inspektionen skrivit till regeringen och hemställt att en lagreglering med motsvarande inriktning övervägs. Det fortsatta förändringsarbetet inom inspektionen inriktas nu på de risker som finns i instituten, såsom kreditrisker, marknadsrisker, motpartsrisker etc.

Inom ramen för de medel som Finansinspektionen tilldelas genom den sedvanliga budgetprocessen har den tämligen fria händer att själv bestämma hur resurserna skall användas. I viss mån styrs Finansinspektionens verksamhet och prioriteringar av anvisningar i regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Tidigare utredningsarbete

Omfattande lärdomar om hur banksystemet och tillsynen fungerat har dragits, dels i arbetet med krishanteringen, dels genom efterföljande utredningar av olika slag.

Statens finansiella stöd till bankerna har främst hanterats av Bankstödsnämnden (jfr regeringens skrivelse 1993/94:61). Under detta arbete har mycket omfattande undersökningar av de stödsökande bankerna vidtagits. På senare tid har statens ägande av Nordbanken och Gota Bank utövats genom Bankstödsnämnden. Värdefull kunskap om här aktuella frågor har erhållits under arbetet. I rapporten, "Erfarenheter av

bankkrisen, en rapport till regeringen", daterad den 17 oktober 1994, ger Bankstödsnämnden uttryck för sin syn på vissa aspekter av bankkrisen. Rapporten behandlar främst brister i bankernas styrning, kontroll och informationssystem samt behovet av förändringar i regelverket och ramarna för tillsynen.

Regeringen tillkallade i början av år 1993 en kommitté (Bankkriskommittén, Fi 1993:02). I kommitténs uppdrag ingick att kartlägga och beskriva utvecklingen på kreditmarknaden samt att analysera orsakerna till de problem som uppstått. Vidare ingick en översyn av tillsynens innehåll och inriktning i uppdraget. Översynen skulle göras mot bakgrund av en analys av det regelverk som omgärdar bankernas verksamhet. Kommitténs arbete har resulterat i ett antal rapporter, författade av kommitténs ordförande och av personer knutna till kommittén. Rapporterna har publicerats. Bankkriskommitténs arbete har avslutats utan att något betänkande har avlämnats.

Finansinspektionen har gjort omfattande undersökningar av bankernas kreditgivning under den tid som föregick krisen. Av dessa undersökningar torde en hel del slutsatser om arbetsformerna inom bankerna ha dragits.

En genomgång av kreditgivningen i Nordbanken, Gota Bank och Första Sparbanken har gjorts för att undersöka möjligheterna att föra skadestånds talan mot ledande befattningshavare i dessa banker. Dessa undersökningar, som finns publicerade, har lett till att skadeståndsprocesser inletts mot vissa styrelseledamöter.

I betänkandet kreditförsäkring – Några aktuella problem (SOU 1992:30) redovisas en analys av orsakerna till Försäkringsaktiebolaget Njords konkurs samt vissa frågor om Finansinspektionens tillsyn vad gäller kreditförsäkring samt revisorernas uppgift.

Uppdraget

Skyddsintressena

Som inledningsvis angetts ger den djupa bankkrisen anledning till en översyn av statens tillsyn över – framför allt – banker och kreditmarknadsbolag. Det finns nu omfattande kunskaper om vilka skeenden som lett fram till krisen i banksystemet. Det är angeläget att ta till vara dessa erfarenheter i utredningsarbetet.

Den särskilda regleringen av banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag som ställer större krav på dessas verksamhet än på annan näringsverksamhet, motiveras med att det finns särskilda skyddsintressen på området. Ett sådant skyddsintresse är att stabiliteten i betalnings-

systemet hotas om banksystemets solvens sätts i fråga. Omfattande störningar i den finansiellasektorn riskerar att sprida sig till resten av ekonomin vilket medför negativa konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. Ett viktigt syfte med regleringen av instituten är att förhindra sådana förlopp. Det finns därutöver ett direkt konsument-skyddsintresse att beakta. Inte minst har bankernas inlåning stor betydelse för den enskildes möjligheter att hantera sin egen ekonomi på ett effektivt och säkert sätt. Kommittén bör redovisa sin uppfattning om skyddsintressena som en grund för kommitténs överväganden inom ramen för detta uppdrag.

Försäkringsutredningen har i betänkandet Försäkringsrörelse i förändring 1 (SOU 1991:89) analyserat de särskilda skyddsintressena på försäkringsområdet. I de delar kommittén har att bedöma frågor som rör försäkringsverksamhet bör de uppfattningar som framförts i det betänkandet ligga till grund för övervägandena.

Rörelsereglerna

Med utgångspunkt från en kartläggning av de erfarenheter som dragits av finanskrisen och kommitténs syn på skyddsintressena är det naturligt att se över rörelsereglerna för banker och andra kreditinstitut och för värdepappersbolag. Främst bör behovet av kompletterande regler om riskhantering av olika slag övervägas. Intimt förknippad med denna fråga är, som bl.a. Finansinspektionen framhållit i sin skrivelse till regeringen, behovet av regler om den interna kontrollens innehåll och utformning. Kommitténs arbete bör i första hand inriktas på de nu nämnda frågorna och på styrelsens och ledningens ansvar för det interna regelverkets utformning och efterlevnad. I den delen bör kommitténs överväganden också inbegripa försäkringsbolag. Kommittén bör också ägna uppmärksamhet åt reglerna om s.k. jävskrediter. Om kommittén anser att det finns skäl för det, kan den också se över andra rörelseregler.

Regler om ledning och delegering

I krisens efterdyningar har styrelse- och ledningsfrågor liksom olika ansvarsfrågor fått stor uppmärksamhet. En översyn av de särskilda regler som finns om styrning och ansvarsfördelning inom banker bör göras. I det sammanhanget bör även motsvarande regler för försäkringsbolag ses över. I samband härmed bör övervägas om det är motiverat att ha andra regler i dessa avseenden för - som nu är fallet - bankaktiebolag och försäkringsbolag än för allmänna aktiebolag. I detta sammanhang bör beaktas att kreditmarknadsbolagen och värdepappersbolagen omfattas av aktiebolagslagen och att därmed delvis andra

regler om styrning och ansvarfördelningen mellan bolagsorganen gäller för dessa bolag. Aktiebolagskommittén (Ju 1990:08) har sett över aktiebolagslagens överlämnat ett delbetänkande (SOU 1995:44) som behandlar dessa frågor. Aktiebolagskommitténs överväganden och förslag är av intresse även för regleringen av instituten på det finansiella området. Kommitténs närmare överväganden av dessa frågor bör ske i ljuset av de förslag som presenterats i aktiebolagskommitténs betänkande.

Vissa sekretessfrågor

Det har uppmärksammats att reglerna om sekretess, såsom de tolkats, har gett upphov till svårigheter bl.a. vid förvärv av banker och vid kreditgivning till kreditmarknadsbolag. En översyn av sekretessreglerna för banker och kreditmarknadsbolag kan därför vara aktuell.

Tillsynen

Ett starkt samband råder mellan utformningen av rörelsereglerna och utformningen av tillsynsverksamheten. Det är önskvärt att kommittén med utgångspunkt från de övergripande målen för tillsynen – att den skall bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet och ett gott konsumentskydd – värderar hur angelägna olika tillsynsuppgifter är. Kommittén bör i det sammanhanget uppmärksamma de synpunkter som förts fram i Bankstödsnämndens tidigare nämnda rapport, i Riksrevisionsverkets rapport Statens tillsyn över de finansiella marknaderna (RRV 1994:15) och i Finansinspektionens skrivelse till Riksrevisionsverket den 22 december 1994 med anledning av rapporten (dnr 119-2958/94).

Kommitténs överväganden i dessa frågor bör göras mot bakgrund av en analys av vilka resurser som fordras för att ett tillsynsarbete i enlighet med kommitténs förslag skall kunna utföras. Kommittén bör i det sammanhanget inte bara ange en önskvärd ambitionsnivå utan också uttala sig om tillsynsarbetets inriktning vid en oförändrad resursnivå för inspektionen. I det sammanhanget bör kommittén även beakta de krav som medlemskapet i EU ställer, såväl i form av inspektionens deltagande i utvecklingen av det gemensamma regelverket på området som inspektionens samarbete med utländska myndigheter.

Kommittén bör också överväga i vilken form riktlinjerna för inriktningen på själva tillsynsarbetet skall läggas fast. Styrningen av inspektionen kan ske på olika sätt och med olika metoder. Det är naturligt att bestämmelser i lag identifierar inspektionens grundläggande uppgifter. Det bör dock övervägas vilken grad av flexibilitet dessa regler skall ge. Vidare bör övervägas hur övriga riktlinjer för inspektionens arbete bör

vara utformade, exempelvis i myndighetens instruktion och i dess regleringsbrev.

Vissa frågor om revision

Enligt nu gällande regler skall Finansinspektionen enligt huvudregeln i banker och försäkringsbolag utse en eller flera revisorer att tillsammans med de revisorer som valts på bolagsstämman eller motsvarande delta i revisionen. För övriga institut som står under tillsyn finns en möjlighet för inspektionen att utse revisorer. Inspektionen har i en skrivelse till regeringen föreslagit att systemet med förordnande av revisorer i institut under tillsyn reformeras. Sedan Finansdepartementet remitterat skrivelsen har Finansinspektionen efter att ha tagit del av remissynpunkterna utarbetat en promemoria. I den föreslås att det inte skall föreligga någon skyldighet för Finansinspektionen att tillsätta revisorer men att inspektionen alltjämt skall ha en möjlighet till det. Vidare föreslås att den lagstadgade revisionsplikten i institut som står under inspektionens tillsyn på visst sätt skall utvidgas och de av bolagsstämman valda revisorerna skall vara skyldiga att dels utföra de revisionsinsatser som initierats av inspektionen, dels rapportera vissa iakttagelser till inspektionen.

Inom EU pågår för närvarande arbetet med ett direktiv om bl.a. förstärkt tillsyn över banker, värdepappersföretag och försäkringsföretag (det s.k. BCCI-direktivet). Mycket talar för att direktivförslaget – med vederbörliga justeringar – kommer att antas inom kort samt att det kommer att innehålla regler om revisorers skyldighet att rapportera vissa iakttagelser till tillsynsmyndigheten.

Även aktiebolagskommittén har behandlat revisorernas roll. Vidare har regeringen nyligen föreslagit vissa regler om godkända och auktoriserade revisorer (prop. 1994/95:152).

Kommittén bör mot bakgrund av de överväganden som görs av aktiebolagskommittén och i ljuset av regeringens förslag dels bedöma om de förslag som läggs fram av Finansinspektionen i den nyssnämnda promemorian bör medföra lagändringar, dels utarbeta de förslag – i den mån det inte sker med anledning av inspektionens framställan – som föranleds av BCCI-direktivet i den del det rör revisorer.

Ingripanden och sanktioner

Finansinspektionen har i lag getts vissa befogenheter att ingripa mot de finansiella instituten. Enligt bankrörelselagen (1987:617) kan inspektionen bl.a. förbjuda verkställighet av en banks beslut, sammankalla bankens styrelse och bolagsstämma samt återkalla en banks oktroj eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Liknande, men inte helt överensstämmande, regler finns när det gäller andra finansiella företag. Finansinspektionen gör dessutom i vissa fall uttalanden, som inte är rättsligt bindande men som är avsedda att vara till ledning för de institut som står under tillsyn.

Det är av grundläggande betydelse för Finansinspektionens möjligheter att fullgöra sitt tillsynsuppdrag att den till sitt förfogande har lämpligt avvägda möjligheter att ingripa mot missförhållanden i instituten. En kartläggning av de regler som styr tillsynsmyndigheternas möjligheter till ingripanden och sanktioner i Sverige och i andra länder bör följas av en analys av behovet av nya regler här i landet. I analysen skall särskilt belysas frågan om ytterligare sanktioner bör införas. Regelverket bör, om inte särskilda skäl talar mot det, vara utformat på samma sätt för alla verksamhetsformer som står under Finansinspektionens tillsyn. Kommitténs överväganden i dessa delar bör åtföljas av en bedömning av vilka resurser som krävs för utövande av sådana befogenheter.

Vidare bör övervägas hur detaljerade de regler som ger inspektionen rätt att ingripa bör vara. Vid den bedömningen måste kommittén naturligen lägga stor vikt vid hur förutsägbar reglernas tillämpning blir.

Speciella regler för situationer när ett institut har finansiella problem

Arbetet bör även inbegripa en analys av behovet av särskilda regler för situationer då en enskild bank eller ett enskilt kreditmarknadsbolag har råkat i finansiella svårigheter. Enligt gällande regler erfordras en viss kapitaltäckningsnivå. Om kapitalbasen är för liten skall institutet rätta till missförhållandet. I praktiken kan två vägar tänkas. Antingen tillförs nytt kapital eller minskas balansomslutningen. I det inledande skedet av bankkrisen visade det sig dock att ingendera möjligheten var realistisk för att återställa vissa bankers kapitalstyrka. När staten fann det nödvändigt att vidta åtgärder sänktes regler som tillförsäkrade staten möjligheten att alltid ingripa i syfte att stabilisera betalningssystemet. Bland annat för att komma till rätta med dessa svårigheter infördes lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Denna lag innehåller bl.a. regler om att staten, under vissa förhållanden, har rätt att lösa in aktierna i ett kreditinstitut eller ställa det under

tvångsförvaltning. Vidare finns bestämmelser om att villkoren för statligt stöd kan prövas av en för ändamålet särskilt inrättad prövningsnämnd.

Det av riksdagen år 1992 beslutade statliga åtagandet att banker och vissa andra kreditinstitut med statlig anknytning skall kunna infria sina förpliktelser i rätt tid är temporärt. Någon tidpunkt för avveckling av åtagandet är inte bestämd, vilket framgår av lagen. Bestämmelserna om prövningsnämnd, inlösen av aktier och tvångsförvaltning har dock tidsbegränsats till att gälla till den 31 december 1995.

Kommittén bör i sitt arbete överväga om bestämmelser om rekonstruktion av krisdrabbade banker och kreditmarknadsbolag bör införas permanent och hur de i så fall bör utformas. En studie av motsvarande system i andra länder torde vara betydelsefull. Kommittén bör beakta att banker och kreditmarknadsbolag för närvarande inte omfattas av ackordslagen (1970:847) och inte heller – i avvaktan på ytterligare utredning – av det förslag till lag om företagsrekonstruktion som regeringen remitterat till Lagrådet. Kommittén bör överväga om det är lämpligt att ge det system för insättningsgaranti som föreslagits (jfr departementspromemorian *Insättningsgaranti*, Ds 1995:3) någon uppgift vid rekonstruktion av en krisdrabbad bank. Promemorians förslag innebär att insättningsgarantin träder in först i och med att en bank försätts i konkurs. Dessförinnan kan medlen i insättningsgarantifonden inte tas i anspråk. Det finns emellertid exempel utomlands på att medel som avsatts i motsvarande fonder kan användas även för att förebygga bankfallissemang, dvs. för att utgöra ett statligt kontrollerat kapitaltillskott som syftar till att rekonstruera, eller bidra till rekonstruktion av, en krisdrabbad bank.

Det är givetvis av vikt att kommittén överväger behovet av särskilda regler för att garantera rättssäkerheten i ett förfarande som syftar till rekonstruktion. Inte minst är de konstitutionella aspekterna betydelsefulla i sammanhanget.

Vårdslös kreditgivning

Den som är vårdslös i samband med kreditgivning och därigenom vållar skada kan bli skyldig att ersätta skadan. Vissa begränsningar för skadeståndsansvaret finns dock, bl.a. regler om preskription. En fråga som tilldragit sig intresse efter bankkrisen är om förutsättningarna för skadeståndsskyldighet för befattningshavare inom bankerna bör förändras. Vidare har frågan om kriminalisering av vårdslös kreditgivning aktualiserats.

Under 1990-talet har domstolar avgjort flera mål där frågan varit om banktjänstemän har begått brott i samband med kreditgivning. Målen har oftast rört det uppsåtliga brottet trolöshet mot huvudman. Med något

enstaka undantag har det dock inte väckts åtal mot personer som ingått i en banks styrelse eller verkställande ledning. Det kan mot hittillsvarande erfarenheter ifrågasättas om det nuvarande straffrättsliga regelsystemet i tillräcklig utsträckning kriminaliserar straffvärda förfaranden i samband med kreditgivning inom banksystemet. Motsvarande kan gälla annan risk hantering, t.ex. tagande av positioner vid handel med valutor eller derivatinstrument. En åtgärd som därvid är naturlig att överväga är, inte minst med tanke på den centrala roll för betalningssystemet som främst bankerna har, en kriminalisering även av vårdslösa förfaranden vid kreditgivning och i samband med beslut om riskhantering, särskilt i sådana fall där vårdslösheten kan leda till så omfattande förluster att ett instituts solvens hotas.

Kommittén bör mot denna bakgrund göra en genomgång av det nuvarande straffrättsliga regelverket på området och lämna de förslag som den anser behövs. Förslag till kriminalisering skall dock föregås av en noggrann analys, varvid olika intressen skall vägas mot varandra.

En kriminalisering av vårdslöshet kan medverka till att upprätthålla stabiliteten i bankväsendet och därmed i betalningssystemet. En sådan stabilitet är inte uteslutande ett intresse för kreditinstituten och dessas ägare utan också i hög grad för staten och medborgarna.

Mot detta skall vägas att en sådan kriminalisering skulle kunna motverka ambitionerna att kontrollen över kreditgivning och riskhanteringen i första hand skall utövas av kreditinstituten snarare än av staten.

Av stor betydelse i sammanhanget är hur effektiv en straffbestämelse av denna karaktär skulle vara och om fördelarna med en kriminalisering står i proportion till de resurser som myndigheterna måste lägga ned (jfr prop. 1994/95:23 s. 52 ff och bet. 1994/95:JuU2).

Kommittén skall lämna sina förslag mot bakgrund av en sådan samlad bedömning. Om förslag ges till ytterligare kriminalisering, skall en beräkning göras av de resurser som kan behövas för att upprätthålla de nya straffbuden och förslag lämnas till hur sådana resurser, genom omprioritering eller på annat sätt, skall kunna tillföras utredningar av detta slag.

Frågan om förutsättningarna för skadeståndsskyldighet för befattningshavare inom banker och andra kreditinstitut skall förändras bör behandlas mot bakgrund av aktiebolagskommitténs överväganden i näraliggande frågor.

Allmänna synpunkter

En allmän utgångspunkt för utredningsarbetet är att den svenska lagstiftningen skall vara förenlig med det gemensamma regelsystemet inom EU. Kommittén bör även i övrigt i alla relevanta avseenden informera

sig om och analysera regler och reglers tillämpning i andra jämförbara länder.

En annan utgångspunkt är att arbetet skall bedrivas från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kommittén skall vidare beakta de direktiv (dir. 1992:50 om regionalpolitiska konsekvenser, 1994:23 om prövning av offentliga åtaganden och 1994:124 om jämställdhetspolitiska konsekvenser) som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare.

Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av år 1996. Kommittén skall om det är möjligt lämna delbetänkanden. Kommittén bör särskilt beakta vad som kommer att anges i BCCI-direktivet om tidpunkten för dess ikraftträdande och införlivande i medlemsländernas regelverk.

Finansinspektionens ingripande och sanktioner

Inledning

I kommittédirektiven under rubriken "Ingripanden och sanktioner" ges ett uppdrag till kommittén att analysera behovet av nya bestämmelser som reglerar Finansinspektionens möjligheter i detta avseende. Avsikten med denna promemoria är att ge kommittén ett grundmaterial för vidare analys.²²⁷ Promemorian innehåller fyra avsnitt. I första avsnittet lämnas en sammanfattande beskrivning av de befogenheter Finansinspektionen har i dag att ingripa när missförhållanden i ett institut framkommer. Därefter redovisas ett antal konkreta ärenden där inspektionen meddelat förelägganden och beslut. Detta avsnitt avslutas med en sammanfattning av de redovisade ärendena. I avsnitt tre lämnas en översiktlig genomgång av vilka befogenheter tillsynsmyndigheterna i några andra länder har att ingripa mot institut. Sista avsnittet i promemorian innehåller en uppräknin- g av några förslag till förändringar att överväga i det fortsatta kommittéarbetet.

Sanktionssystemets huvudsakliga innehåll

Bakgrund

Finansinspektionen har att i sin tillsynsverksamhet tillämpa ett stort antal lagar som gäller för de olika instituten på finansmarknaden. Tidigare förelåg det både formella och sakliga olikheter i dessa lagar vad avsåg tillsynsmyndighetens befogenheter att ingripa mot institut och att kräva rättställande åtgärder. Dessa skillnader berodde bl. a. på att lagarna tillkommit vid olika tider och delvis också på olikheter mellan instituten och deras verksamheter. Detta var ett problem för såväl tillsynsmyndigheten som för instituten. När bankinspektionen och försäkringsinspektionen år 1991 slogs samman till Finansinspektionen hade lagstiftaren sedan några år påbörjat arbetet med att få enhetliga regler om sanktioner. Frågan hade varit uppe till behandling i bl. a. kreditmarknadskommitténs slut-

²²⁷ Promemorian är upprättad av rådmannen Gunnar Larsson

betänkande Förnyelse av kreditmarknaden (SOU 1988:29) och i propositionen till lagen om värdepappersfonder, prop. 1989/90:153, där det uttalades bl. a. att reglerna om vilka sanktioner som inspektionen bör ha till sitt förfogande bör överensstämma med motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning inom den finansiella sektorn. Dock anmärktes att denna fråga borde prövas i ett senare sammanhang. Det sanktionsystem som infördes genom lagen om värdepappersfonder kom att bli en förebild för det fortsatta lagstiftningsarbetet inom detta område. Systemet innebar att Finansinspektionen hade rätt att återkalla ett tillstånd och om det var tillräckligt skulle inspektionen i stället kunna utfärda en varning. Vidare ansågs ett vitesförfarande vara en mer effektiv ordning än införandet av straffbestämmelser och slutligen infördes regeln att inspektionens beslut skulle överklagas till kammarrätten. Detta system för sanktioner infördes därefter i lagen om värdepappersrörelse 1991 och blev redan då etablerat inom en väsentlig del av lagstiftningen på värdepappersområdet. I samband med att lagen om kreditmarknadsbolag trädde i kraft den 1 januari 1994 genomfördes också förändringar i bankrörelselagen såvitt avser Finansinspektionens ingripandemöjligheter. Bakgrunden till dessa regeländringar var det krav på enhetlighet som flera utredningar påtalat men också de förändringar som krävdes i anledning av EES-avtalet, prop. 1992/93:89. Härigenom har ett så gott som enhetligt system införts för inspektionens möjligheter att ingripa mot kreditinstitut och värdepappersinstitut. Däremot har det inte på senare tid genomförts någon närmare översyn av sanktionsreglerna på försäkringsområdet.

Allmänt om ingripanden och sanktioner

Frågor om ingripanden och sanktioner aktualiseras bl. a. vid Finansinspektionens undersökningar av institut. Det är dock sällan som Finansinspektionen tvingas meddela formella beslut när missförhållanden upptäcks utan det är ofta tillräckligt att inspektionen påtalar behovet av åtgärder för att ett institut skall vidtaga rättställande åtgärder. Påtalandet kan ske i samtal mellan företrädare för inspektionen och ett institut eller genom skrivelser dem emellan. Mycket sällan tvingas Finansinspektionen att överväga mer ingripande åtgärder. Om detta trots allt bedöms nödvändigt kan allmänt sägas att det i bankrörelselagen, kreditmarknadsbolagslagen och lagen om värdepappersrörelse finns ett enhetligt regelverk med i huvudsak tre olika åtgärder för inspektionen att agera. Den mest ingripande åtgärden är rätten att återkalla beviljat tillstånd. Om detta anses alltför ingripande med hänsyn till arten av missförhållandet kan inspektionen i stället meddela varning. Den lindrigaste formen av ingripande som inspektionen kan använda är att förelägga ett institut att vid-

taga rättelse. Försäkringsrörelselagens bestämmelser om sanktioner och ingripanden skiljer sig från detta enhetliga system. När det gäller sanktioner mot försäkringsföretag kan Finansinspektionen formellt ingripa endast genom föreläggande om rättelse eller vid mindre allvarliga missförhållanden, meddelande om erinran. Det är regeringen som äger rätt att återkalla koncessionen, tillståndet att bedriva försäkringsrörelse. Bankrörelselagen, lagen om kreditmarknadsbolag och lagen om värdepappersrörelse saknar sedan några år straffbestämmelser. Sådana bestämmelser finns i försäkringsrörelselagen.

Ingripanden och sanktioner mot banker

Sanktionssystemet för banker finns i 7 kap 15 - 21 §§ lagen (1987:617) om bankrörelse, omtryckt 1996:1001.

För det fall en bank har meddelat ett beslut som strider mot lag, författning eller mot bankens bolagsordning får Finansinspektionen enligt 15 § förbjuda verkställighet av beslutet. Om beslutet redan har verkställts kan inspektionen, om det bedöms som möjligt, förelägga banken att göra rättelse. Ett föreläggande om rättelse enligt denna paragraf får inte meddelas beträffande sådana föreskrifter i lag, som det är straffbart att överträda.

Tillstånd att bedriva bankrörelse, oktroj, meddelas av regeringen. Däremot äger Finansinspektionen sedan några år tillbaka rätt att under vissa förutsättningar återkalla en svensk banks oktroj. Det är den mest ingripande sanktionen och bestämmelsen finns i 16 § första stycket. Om en bank inte uppfyller de krav som uppställts för oktroj kan tillståndet återkallas. Någon uttrycklig bestämmelse härom har inte ansetts nödvändig. I paragrafens första stycke anges förutsättningarna för inspektionen att återkalla tillstånd att bedriva bankrörelse. Tre situationer avser att banken inte i tid uppfyllt vissa krav. Det handlar om att banken inte anmälts för registrering i tid, inte börjat driva rörelse inom ett år efter registreringen eller inte drivit verksamhet under ett år. Vidare kan inspektionen återkalla oktrojen om en bank överlåtit sin rörelse, överträtt bestämmelse enligt 15 §, se ovan, eller visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som oktrojen avser. En banks oktroj kan också återkallas om bankens kapitalbas understiger visst belopp och bristen inte täcks inom tre månader. Slutligen kan en oktroj återkallas om banken inte fullgjort sina skyldigheter enligt lagen om insättningsgaranti eller om det i bankens styrelse ingår någon person som inte uppfyller de krav som ställs på en styrelseledamot i en bank. För att återkalla en oktroj på någon av des-

sa två grunder, krävs att banken trotsat ett föreläggande från inspektionen att själv vidtaga rättelse.

Om en bank inte drivit någon rörelse under ett helt år eller överträtt bestämmelse enligt 15 § eller visat sig olämplig att utöva bankrörelse, är de formella förutsättningarna uppfyllda för att inspektionen skall kunna återkalla oktrojen. Bedöms detta som alltför ingripande kan inspektionen i stället meddela varning enligt 16 § andra stycket. I samma stycke har inspektionen också givits möjlighet att förlänga tremånadersfristen att täcka brister i kapitalbasen.

Finansinspektionen kan av en tillsynsmyndighet i ett annat EES-land uppmärksammas på att en svensk bank överträtt föreskrifter i det landet. Om de föreskrifterna har motsvarande innebörd som de svenska, kan Finansinspektionen enligt 17 § mot den svenska banken vidta de sanktioner som anges i 15 och 16 §§.

I 18 - 20 §§ finns regler som ger Finansinspektionen rätt att ingripa mot en bank som är hemmahörande i ett annat land men som driver verksamhet i Sverige på liknande sätt som mot svenska banker, genom att t. ex. återkalla filialtillstånd, meddela varning eller meddela föreläggande om rättelse.

Inspektionen har också möjlighet att enligt 21 § meddela den som utan tillstånd tar emot inlåning från allmänheten, att upphöra med verksamheten. Om inspektionen är osäker om verksamheten är tillståndspliktig eller ej kan den först förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar inspektionen behöver för att pröva frågan.

Finansinspektionens föreläggande eller förbud kan förenas med vite enligt 23 §. I dag finns inga straffbestämmelser i bankrörelselagen. De upphävdes den 31 december 1993.

Ingripanden och sanktioner mot kreditmarknadsbolag

Sanktionssystemet för kreditmarknadsbolag finns i 5 kap 16 - 22 §§ lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag, omtryckt 1996:1004.

De regler som i dag gäller är i mycket stor utsträckning identiska med sanktions- och ingripandereglerna i bankrörelselagen. Tillstånd att bedriva tillståndspliktig finansieringsverksamhet enligt denna lag meddelas av Finansinspektionen och följaktligen har också inspektionen rätt att återkalla beviljat tillstånd. Det är endast svenska aktiebolag och utländska kreditinstitut som kan få sådant tillstånd. Tillståndet kan återkallas om inte vissa tidsfrister iakttas såsom t. ex. att verksamheten inte startar inom viss tid eller att det finns brister i registreringen av bolaget. Det finns också grund för återkallande av tillstånd om reglerna angående ett bolagets kapitalbas inte efterlevs. Vidare finns en mer generellt skriven

bestämmelse som ger Finansinspektionen möjlighet att återkalla ett kreditinstituts verksamhetstillstånd, nämligen om bolaget överträtt vissa bestämmelser eller på annat sätt visat sig olämpligt att driva aktuell verksamhet. Liksom i bankrörelselagen finns i kreditmarknadslagen fr. o. m. den 1 juli 1996 en möjlighet för Finansinspektionen att återkalla ett tillstånd om bolagets verkställande direktör eller en styrelseledamot inte uppfyller de krav som lagen föreskriver. Detta kan dock bli aktuellt endast om bolaget inte efterlevt inspektionens föreläggande att vidtaga åtgärd beträffande aktuell person.

I stället för att återkalla tillstånd kan inspektionen i vissa fall meddela varning, eller om det gäller brister i det egna kapitalet, medge förlängd tidfrist att täcka denna brist. För att kunna ingripa även när ett bolag redan har fattat ett beslut, har inspektionen rätt att förbjuda verkställighet av beslutet eller meddela föreläggande om rättelse. Om detta inte bedöms vara en tillräcklig åtgärd kan det i stället bli aktuellt att meddela varning eller t. o. m. återkalla beviljat tillstånd.

Dessutom har Finansinspektionen möjlighet att sammankalla ett instituts bolagsstyrelse och bolagsstämma. Vidare får inspektionens förelägganden och förbud kombineras med vite. Kreditmarknadsbolagslagen saknar straffbestämmelser.

Ingripanden och sanktioner mot värdepappersinstitut

I 6 kap 7 -10 §§ lagen (1991:981) om värdepappersrörelse finns bestämmelser som reglerar Finansinspektionens ingripandemöjligheter mot institut som bedriver tillståndspliktig värdepappersrörelse. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 1991 och har tillsammans med lagen om värdepappersfonder tjänat som förebild för de regler som numera finns i bankrörelselagen och kreditmarknadsbolagslagen.

Finansinspektionen kan förbjuda verkställighet av beslut som värdepappersinstitut fattat och som strider mot t. ex. lag eller författning som reglerar institutets verksamhet eller mot bolagsordningen. Om det finns förutsättningar har inspektionen möjlighet att meddela beslut om rättelse av redan verkställt beslut. En särbestämmelse beträffande värdepappersrörelse finns i 8 §. Här stadgas att Finansinspektionen får förelägga ett värdepappersinstitut som driver verksamhet med finansiella instrument på en viss marknad, att upphöra med den verksamheten om det med hänsyn till reglerna för eller tillsynen över marknaden, framstår som uppenbart olämpligt att institutet bedriver handel på den marknaden. På detta sätt kan en del av ett meddelat tillstånd att driva värdepappersrörelse i praktiken återkallas.

Tillstånd att driva värdepappersrörelse meddelas av Finansinspektionen och får av inspektionen återkallas på motsvarande sätt som för bank och kreditmarknadsbolag. Således gäller att brott mot vissa tidfrister kan leda till att tillståndet återkallas t. ex. kravet på att verksamheten skall starta inom ett år från det att tillstånd beviljas och att verksamheten får vila högst sex månader.

Bestämmelserna angående krav på bolagsledning och styrelseledamöter, och möjligheten för inspektionen att i sista hand återkalla tillstånd om inte föreläggande om att t. ex. byta ut verkställande direktören efterlevs, finns intagna även i värdepappersrörelselagen sedan den 1 juli 1996.

Ingripanden och sanktioner mot försäkringsrörelse

Finansinspektionens ingripandemöjligheter beträffande försäkringsrörelse regleras i 19 kap lagen (1982:713) om försäkringsrörelse, omtryckt 1995:1567.

Finansinspektionen äger inte rätt att förklara tillstånd att bedriva försäkringsrörelse, koncession, förverkat. Det ankommer på regeringen. I 2 § föreskrivs att regeringen, efter anmälan av Finansinspektionen, skall förverka tillståndet under vissa förutsättningar. Här handlar det om att bolaget inte i rätt tid påbörjat verksamheten, verksamheten legat vilande för länge eller att bolaget inte blivit registrerat. En koncession kan också förklaras förverkad av regeringen om inte försäkringsbolag uppfyller kraven för koncessionen eller allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten. Det finns också en möjlighet att förverka tillstånd om brister i kapitalbasen inte åtgärdas inom förelagd tid. De möjligheter försäkringsrörelselagen ger Finansinspektionen att komma till rätta med missförhållanden i en försäkringsrörelse är att meddela erinringar eller att förelägga bolaget eller styrelsen att vidta erforderliga åtgärder. Det förekommer också att inspektionen ingriper genom ett formlöst påpekande, en åtgärd som inte är reglerad i lag. Syftet med dessa sanktioner är att åstadkomma rättelse varvid erinran skall användas i lindrigare fall medan ett föreläggande är förbehållet allvarligare missförhållanden. Förutsättningarna för att meddela föreläggande finns uppräknade i lagen. Det handlar främst om brister i bolagets ekonomi och ledning. Det ankommer också på inspektionen att till regeringen anmäla om bolaget inte följt ett föreläggande. Regeringen kan då givetvis ta upp frågan om förverkande av bolagets koncession. Finansinspektionen har också möjlighet att begränsa bolagets förfoganderätt eller att förbjuda bolaget att förfoga över sina tillgångar i Sverige, t. ex. om det finns brister i kapitalbasen eller ett ingripande krävs för att skydda de försäkrades intres-

sen. Liksom för andra institut har Finansinspektionen rätt att samman-
kalla ett försäkringsbolags styrelse och i sådant styrelsemöte närvara och
delta i överläggningarna. Inspektionen kan också kalla samman bolags-
stämman om styrelsen inte rättat sig efter en begäran härom. Även vid
bolagsstämman, oavsett vem som sammankallat den, har inspektionen
närvarorätt och rätt att delta i överläggningarna.

1.1 Tabell

Finansinspektionens ingripande- och sanktionsmöjligheter

<u>Institut</u>	<u>Bank</u>	<u>Kreditmark- nadsbolag</u>	<u>Värdepapp- persinstitut</u>	<u>Försäkrings- bolag</u>
FI:s befogenhet att	Bankrör- elselagen 1987:617	Kreditmark- nadsbolagslagen 1992:1610	Värdepapp- ersrörelselagen 1991:981	Försäkrings- rörelselagen 1982:713
att återkalla tillstånd	7 kap 16 § 1 st	5 kap 17 §	6 kap 9 § 1 st	-
anmälan till regeringen att tillstånd bör återkallas	-	-	-	19 kap 2 §
meddela varning	7 kap 16 § 2 st	5 kap 17 §	6 kap 9 § 3 st	-
meddela erinran	-	-	-	19 kap 11 § 1 st
förelägga om rättelse av beslut	7 kap 15 §	5 kap 16 §	6 kap 7 §	19 kap 11 § 2 st
förbjuda verk- ställighet av beslut	7 kap 15 §	5 kap 16 §	6 kap 7 §	-
förelägga upp- höra med viss verksamhet	-	-	-	19 kap 12 § 2 st
kalla till styrelsemöte och bolags- stämma	7 kap 6 §	5 kap 6 §	6 kap 6 §	19 kap 8 och 9 §§
kombinera beslut eller föreläggande med vite	7 kap 23 §§	5 kap 24 §	6 kap 12 §	21 kap 2 §

Exempel på Finansinspektionens förelägganden m. m.

I detta avsnitt redovisas konkreta exempel på hur Finansinspektionen tillämpat de legala möjligheterna att ingripa mot institut under tillsyn där missförhållanden kunnat konstateras. Generellt kan sägas att det är mycket få ärenden där inspektionen tvingats till formella och ingripande beslut. Ofta har det varit tillräckligt att inspektionen muntligen eller skriftligen anmärkt på något förhållande för att ett institut frivilligt skall vidta rättelse. Ibland har dessa frivilliga åtgärder föregåtts av en mer eller mindre omfattande skriftväxling. De exempel som redovisas nedan är hämtade från 1990-talet och genomgående har tillsynsmyndigheten benämnts Finansinspektionen även om det i en del fall varit fråga om dess föregångare bankinspektionen och försäkringsinspektionen.

2.1 I samband med en undersökning av ett finansbolag, som några månader dessförinnan hade erhållit auktorisation, anmärkte Finansinspektionen på bl. a. följande förhållanden

- felaktigheter i årsredovisningen och det sena upprättandet av denna
- verkställande direktörens arbete för bolaget och hans ersättning här för via en av honom ägd enskild firma
- befogenhetsöverskridanden vid utbetalningar till ett kommanditbolag
- differenser i redovisningen under en längre tid
- antalet anställda var endast tre trots att bolaget vid auktorisationen utlovat minst fem anställda.

De ingripandemöjligheter som Finansinspektionen enligt dåvarande lagstiftning hade att tillgå var återkallande av tillstånd, skriftlig erinran, beslut om anmärkning och föreläggande om verkställighetsförbud eller rättelse. Med hänvisning till dessa möjligheter begärde Finansinspektionen, en månad efter avslutad undersökning, besked av finansbolagets styrelse dels om åtgärder vidtagits med anledning av vad inspektionen påtalat i samband med undersökningen, dels om styrelsen hade förtroende för den verkställande direktören. Bolaget tillställde Finansinspektionen tre skrivelser. Fem månader efter undersökningen meddelade inspektionen att bolaget numera vidtagit rättställande åtgärder i samtliga berörda frågor och att inspektionen därför inte fann skäl till annan åtgärd än att notera sin kritik mot bolaget med anledning av tidigare påtalade missförhållanden varefter ärendet avslutades. Beslutet fattades av generaldirektören.

2.2 En månad efter det att Finansinspektionen undersökt ett finansbolag påtalades att det därvid framkommit ett flertal allvarliga missförhållanden såsom för stora enhandskrediter, bristande efterlevnad av kreditdelegeringsbestämmelser, kreditgivning till ett av förre verkställande

direktören hälftenägt bolag, bristfällig redovisning av garantiförbindelser, stora differenser mellan reskontra för reversfordringar och huvudbok samt ofullständiga låneakter. Bolaget svarade inspektionen i tre skrivelser. Fyra månader efter det sista svaret, och tio månader efter undersökningen av bolaget, meddelade inspektionen bolaget en skriftlig erinran. I beslutet, som fattades av generaldirektören, konstaterades att några brister fortfarande återstod att avhjälpa, såsom differensen mellan reskontran för reversfordringar och huvudbok samt de ofullständiga låneakterna. Inspektionen anförde att bristerna varit och fortfarande var så allvarliga att de utgjorde tillräckliga skäl att återkalla bolagets tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet, men att inspektionen med hänsyn till att bolagets styrelse redan vidtagit en del rättställande åtgärder, nöjde sig med att meddela en skriftlig erinran. Samtidigt förelades bolaget att utreda differensen mellan reskontran och huvudboken och att komplettera kvarvarande ofullständiga låneakter. Resultatet av dessa båda åtgärder skulle bolaget meddela inspektionen inom en månad. Beslutet att meddela skriftlig erinran kunde enligt dåvarande lagstiftning överklagas till Finansdepartementet inom tre veckor från den dag bolaget fick del av beslutet.

2.3 Finansinspektionen anmärkte vid sin undersökning av ett finansbolag på bl. a. följande förhållanden: för stora enhandskrediter, fordran på moderbolaget, avräkningsfordringar på koncernbolag vilka inte var reserverade och säkerställda samt redovisningsfunktionens organisation och bolagets rapportering till inspektionen. Bolaget tillskrev inspektionen vid två tillfällen varefter inspektionen avslutade ärendet sju månader efter undersökningen och konstaterade därvid att bolaget i sina skriftliga rapporter meddelat att rättställande åtgärder vidtagits i samtliga berörda frågor.

2.4 Finansinspektionen företog en undersökning av en bank med anslutna lokalkontor sedan oegentligheter och överskridande av befogenheter m.m. uppdagats. En promemoria översändes till bankstyrelsen som yttrade sig och samtidigt förekom underhandskontakter mellan företrädare för inspektionen och banken. Fyra månader efter undersökningen avslutades ärendet sedan banken vidtagit rättställande åtgärder. I inspektionens beslut lämnades ett flertal påpekanden till banken, i huvudsak beträffande revision, internkontroll och instruktioner i kredit-ärenden. Beslutet att acceptera de av banken vidtagna åtgärderna och avsluta ärendet fattades av Finansinspektionens styrelse.

2.5 Vid en undersökning av ett finansbolag anmärkte Finansinspektionen på brister i bl. a. följande förhållanden: koncernmellanhavanden med bl. a. fordran på moderbolaget, moderbolagets låga aktiekapital, efterlevnaden av kreditdelegeringsbestämmelser, felaktig rapportering till inspektionen, för stora enhandskrediter, lån till verkställande direktören

och bolagets svaga resultatutveckling. Bolaget tillställde inspektionen fem skrivelser innan inspektionen tio månader efter undersökningen meddelade bolaget en skriftlig erinran. Härvid anmärkte inspektionen att bolaget i och för sig vidtagit några rättställande åtgärder men att det fortfarande förelåg vissa väsentliga brister främst vad gällde koncernmellanhavanden och enhandskrediter. Bolaget förelades att avveckla en fordran på moderbolaget och vissa andra engagemang samt att lämna inspektionen besked om resultatet av dessa åtgärder senast inom en månad. Beslutet om skriftlig erinran fattades av en bankinspektör och kunde överklagas till Finansdepartementet inom tre veckor från den dag bolaget fick del av beslutet.

2.6 Finansinspektionen skrev till styrelsen för ett finansbolag sedan inspektionen undersökt bolaget sju månader tidigare och sedan bolaget lämnat sex svarsskrivelser. Inspektionens kritik var huvudsakligen inriktad på en fordran som bolaget hade på ett aktiebolag och att fordran enligt inspektionens mening var alldeles för stor i förhållande till finansbolagets riskbärande kapital. Trots krav från inspektionen att engagemanget skulle nedbringas eller säkerställas med förstklassiga säkerheter meddelade bolaget tre månader senare att man misslyckats och att fordran i stället ökat. En månad därefter tillställdes bolaget en ny skrivelse från inspektionen. I skrivelsen angavs att inspektionens preliminära bedömning var att det förhållandet att bolaget inte efterkommit inspektionens anmodan beträffande krediten var av så allvarlig beskaffenhet att det kunde äventyra en sund utveckling av den finansieringsverksamhet bolaget bedrev. Härvid framställdes kravet att krediten skulle nedbringas till ett belopp som inte översteg 15 procent av bolagets riskbärande kapital eller alternativt att engagemanget säkerställdes med förstklassiga säkerheter senast inom tre veckor. För det fall bolaget ånyo skulle misslyckas, angav inspektionen att frågan om att förbjuda bolaget att driva finansieringsverksamhet skulle komma att aktualiseras. Elva dagar senare inkom bolaget till inspektionen med sådana uppgifter att inspektionen kunde avsluta ärendet och anteckna att bolaget vidtagit rättställande åtgärder i samtliga berörda frågor.

2.7 Nio månader efter en undersökning av ett finansbolag och sedan bolagsstyrelsen gjort uttalanden om tillrättlägganden, valde Finansinspektionen att avstå från att aktualisera återkallande av bolagets tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet och i stället meddelades bolaget skriftlig erinran. Inspektionen företog ytterligare en undersökning ett år senare och fann att det trots styrelsens uttalanden inte vidtagits någon rättelse av väsentliga brister som påtalats vid den första undersökningen. Den bedömning inspektionen nu gjorde var att aktualisera frågan om återkallande av bolagets tillstånd och ånyo tillskriva bolaget för yttrande. En dryg månad senare meddelade styrelsen att bolaget sålts till ett av

marknadens större försäkringsbolag. Inspektionen fann mot den bakgrunden och med beaktande av de uttalanden bolagsstyrelsen gjort i nya skrivelser att det inte längre förelåg skäl att vidtaga några ytterligare åtgärder.

2.8 Sedan inspektionen i samband med en undersökning av ett finansbolag påtalat brister i fråga om säkerställande av krediter och kreditprövning samt brister i fråga om krediternas beviljande och bolagets ledningsorganisation, tillställdes inspektionen fem skrivelser av bolagsstyrelsen och en skrivelse av bolagets revisor. Av skrivelsernas innehåll konstaterades att de berörda frågorna fått sin lösning genom bolagets egna rättställande åtgärder varvid Finansinspektionen avslutade ärendet tio månader efter undersökningen.

2.9 Finansinspektionen företog en undersökning av två bankägda finansbolag och fann att bolagen hade mycket dålig lönsamhet och stora kreditförluster under flera år. Förlusterna var så stora ett år att bolagen var likvidationspliktiga men att likvidation då kunde undvikas genom garantiåtaganden från ägaren. Anledningen till de stora kreditförlusterna var att bolagen hade en alltför hög riskprofil på sina kreditportföljer. Bakgrunden till detta var bl. a. styrelsens godkännande av att industrifastigheter fick belånas till 100 procent av köpeskillingen eller produktionskostnaden samt att kreditgivningen i praktiken sköttes av ett utskott som informerade i efterhand. Revisorerna påtalade under flera år brister i fråga om dokumentation av kreditbedömningar, kravverksamhet, valvskontroll, avstämningsrutiner och ADB-säkerhet. Inspektionen fann att ovannämnda förhållanden – otillfredsställande rutiner och en bristfällig ledning som lett till dålig lönsamhet och stora kreditförluster – utgjorde missförhållanden av så allvarlig art att de kunde utgöra grund för återkallande av finansbolagens tillstånd. Dock ansåg inspektionen, att med de beslut om förändringar som ägt rum, det fanns anledning anta att bolagen skulle låta sig rättas av en skriftlig erinran. Inspektionens generaldirektör meddelade således, efter hörande av styrelsen enligt verksförordningen, bolagen skriftlig erinran.

2.10 Finansinspektionen uppmärksammade vid en undersökning av en bank att kreditgivningen inom ett geografiskt område av bankens totala verksamhetsområde skilde sig från bankens kreditgivning i övrigt. Kreditgivningen inom detta område hade nämligen befarade och konstaterade kreditförluster som vida översteg vad andra bankområden redovisade. Förklaring till detta syntes vara att bankens portfölj inom detta område innehöll mycket stora krediter med högt belånade fastigheter. Området svarade endast för 15 procent av bankens totala utlåning men för 66 procent av bankens totala kreditförluster. Sedan det förekommit en hel del underhandskontakter mellan företrädare för inspektionen och banken,

kallade inspektionen till ett sammanträde med bankledningen. Samtidigt rapporterade revisorerna allvarlig kritik mot koncernledningen och kredithantering. Fyra månader efter sammanträdet med bankledningen uttalade inspektionen, att vid en samlad bedömning, kreditgivningen, kredithantering och uppföljningen inom det aktuella området, inte uppfyllde de krav på säkerhet och sundhet inom rörelsen som måste ställas. Härvid kritiserades särskilt bankledningen för att den trots signaler om allvarliga brister i kredithantering inte reagerat tillräckligt och på så vis brustit i omsorg och tillsyn vad gäller uppföljning av kreditengagemangen i området vilket enligt inspektionen har lett till att banken drabbats av onödigt stora kreditförluster. Mot den bakgrunden riktade inspektionen allvarlig kritik mot de förhållanden som varit rådande. Därefter konstaterades att en ny koncernledning vidtagit rättställande åtgärder vilka bedömdes som tillräckliga samt att inspektionen även fortsättningsvis skulle hållas underrättad om de åtgärder som skulle komma att vidtas i anledning av inspektionens skrivelse. Beslutet i detta ärende fattades av styrelsen för inspektionen.

2.11 Finansinspektionen förelade ett aktiebolag att inkomma med fullständiga uppgifter om den verksamhet som bolaget bedrev. Det första svaret inspektionen erhöll var ett påstående från en privatperson med nära anknytning till bolaget. Av svaret framgick att en ansökan om tillstånd att driva tillståndspliktig värdepappersrörelse skulle inlämnas senare. Inspektionen översände därför allmänna råd och föreskrifter till ledning vid upprättande av ansökan. Härefter förekom en skriftväxling mellan inspektionen och privatpersonen som slutade med att inspektionen förelade aktiebolaget flera gånger, att inkomma med en komplett ansökan. Bolaget anförde till sitt försvar att den verksamhet som bedrevs inte var tillståndspliktig. Ärendet avslutades efter sju månader genom att Finansinspektionen avslog aktiebolagets ansökan med motiveringen att det kunde antas att den verksamhet som planerades inte skulle uppfylla lagens krav på en sund värdepappersrörelse och vidare att bolaget inte uppfyllde de övriga villkor som angavs i lagen om värdepappersrörelse. Bolaget överklagade detta beslut till kammarrätten som avgjorde ärendet drygt tre år efter inspektionens första föreläggande. Överklagandet avslogs redan på den grunden att bolaget inte heller för kammarrätten närmare redogjort för vilken verksamhet som planerades.

2.12 Samma dag som ovanstående ärende angående ansökan om tillstånd att bedriva värdepappersrörelse anhängiggjordes, förelade Finansinspektionen det aktuella aktiebolaget att vid ett vite av 500 000 kr omgående upphöra med att bedriva verksamhet som fordrar tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse. Bolaget ålades också att redogöra för hur avvecklingen av den tillståndspliktiga verksamheten skulle genomföras.

Även detta beslut överklagades till kammarrätten. Kammarrätten fann att Finansinspektionens beslut inte uppfyllde de krav på precision som gäller för ett vitesföreläggande. Bl. a. konstaterades att inspektionens vitesföreläggande var för generellt och tog inte sikte på någon bestämd verksamhet samt att det var tidsmässigt obestämt. Därför biföll kammarrätten överklagandet.

2.13 Av en banks kreditportfölj svarade tre engagemang för tillsammans ca 25 procent av bankens totala utlåning till allmänheten och för ca 40 procent av den totala utlåningen till företag. Denna enligt inspektionen alltför koncentrerade kreditportfölj kunde vid ett eventuellt fallissemang hos kredittagaren allvarligt skada banken. Dessa uppgifter fann Finansinspektionen vid en särskild undersökning av banken. De tre engagemangen uppgick tillsammans till 1,35 miljarder kronor och bankens totala förlustreservering för engagemangen var ca 132 miljoner kronor. Inspektionen konstaterade att banken i strid med gällande instruktioner för kreditgivning bedrivit kreditgivning utanför bankens verksamhetsområde. Enligt bankens reglemente var bankens verksamhetsområde tre mindre kommuner i landsorten. Långgivning hade trots detta bedrivits utanför området och till och med utanför landets gränser. Trots kritik från inspektionen fortsatte banken sin kreditgivning utanför verksamhetsområdet: Exempelvis beviljades en ny kredit om 32 miljoner kronor utanför landet knappt en månad efter ett av inspektionens flera påtalanden. Inspektionen anmärkte också på att banken brustit i sin beredning och uppföljning av kreditengagemang. Vid en samlad bedömning fann Finansinspektionen att bankens kreditgivning, kredithantering och uppföljning inte uppfyllt de krav på säkerhet och sundhet i rörelsen som måste ställas. Detta föranledde inspektionen att, med stöd av dåvarande lagstiftning, uttala en erinran. Dessutom förelades banken, med hänsyn till den risksituation banken enligt inspektionen befann sig i, att snarast anlita en revisionsbyrå för att verkställa en analys av de administrativa och kommersiella risker som kunde föreligga i bankens kreditportfölj. En redovisning av revisionsbyråns rapport skulle tillställas banken senast tre månader efter beslutet, som fattades av Finansinspektionens styrelse. Noteras kan att inspektionen drygt två och ett halvt år före beslutet i skrivelse till banken kritiserat kreditgivningen av objekt belägna utanför bankens verksamhetsområde. Redan då var det bankens stora enhand-sengagemang i utländska objekt som inspektionen kritiserade.

2.14 Finansinspektionen uttalade allvarlig kritik mot ett hypoteksinstitut för det sätt på vilket kreditgivning skett. De allvarligaste bristerna var att lånet hade utbetalats utan att föreskriven säkerhet i form av ansökan om pantbrev funnits och vidare att en förening felaktigt hade accepterats som borgensman trots att föreningen inte fanns upptagen i koncernledningens förteckning över vilka som generellt kunde godkännas av

institutet som borgensman. I inspektionens beslut konstaterades att ansvariga chefstjänstemän lämnat sina anställningar.

2.15 Ett aktiebolag erhöll tillstånd att bedriva värdepappersrörelse. Bolagets aktiekapital uppgick till en början till 500 000 kr och enligt tillståndet skulle det höjas till minimigränsen en miljon kronor senast fem månader senare. Bolaget ägdes av två personer och enligt ansökan om tillstånd skulle ingen handel bedrivas för egen räkning utan det skulle endast vara frågan om förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument. Någon kreditgivning till kunder var därför inte aktuell. I samband med att tillstånd beviljades lovade bolaget att avveckling skulle ske av bolagets egen depå hos annat institut. Vidare förutsatte tillståndet att ägarna och de anställda endast skulle göra egna affärer av långsiktig natur. Vid ett rutinbesök drygt tre månader efter det att tillstånd beviljats fann inspektionen att bolagets egenhandel med värdepapper varit mycket omfattande och att bolaget för denna handel haft mycket stora krediter. Inspektionen fann också att ägarna och de anställda gjort omfattande korta affärer för egen räkning. Dessa förhållanden föranledde inspektionen att kalla företrädare för bolaget till ett möte. Mötet hölls fyra dagar efter rutinbesöket hos bolaget. Vid mötet uttalade inspektionen kritik mot att handel för annans räkning bedrevs trots att tillstånd härför saknades och att såväl ägarna som anställda bedrev en omfattande handel för egen räkning. Av den efterföljande skriftväxlingen mellan inspektionen och bolaget framkom att bolaget hade en annan uppfattning än inspektionen och hävdade att någon kommissionshandel inte hade bedrivits och inte heller att krediter lämnats till kunder. Finansinspektionens styrelse meddelade beslut i ärendet tre veckor efter det första rutinbesöket hos bolaget och återkallade bolagets tillstånd enligt värdepappersrörelselagen och förbjöd bolaget vid vite om 500 000 kr att fortsätta verksamheten. I den samlade bedömningen inspektionen gjorde antecknades bl. a. att bolaget under hela den tid bolaget haft tillstånd systematiskt och på ett anmärkningsvärt sätt överträtt lagen om värdepappersrörelse och de föreskrifter inspektionen meddelat med stöd av lagen. Vidare anfördes att den verksamhet bolaget bedrivit enligt föreskrifter krävt ett aktiekapital som lägst skulle ha varit tio gånger så stort som det aktiekapital bolaget hade och härtill kommer att kontrollen av de anställdas egna affärer varit helt obefintlig. Inspektionen avslutade med att konstatera att de överträdelser bolaget gjort sig skyldig till varit av så allvarlig natur och inneburit ett så uppenbart åsidosättande av de grundläggade regler som gäller för bolagets verksamhet att det inte varit tillräckligt att meddela bolaget en varning.

2.16 Finansinspektionen fann vid en undersökning av en bank att det starkt kunde ifrågasättas om banken vid kreditgivning iakttagit bankrörelselagens regel att kredit får beviljas endast om långgivaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförbindelsen. Vid undersökningen kunde klara brister uppdagas i detta avseende, främst beträffande en enskild kredit. Dessutom hade andra krediter beviljats i strid med bankens reglemente utanför verksamhetsområdet. Inspektionen uttalade i en skrivelse fyra månader efter undersökningen att den kreditgivning som varit föremål för särskild granskning inte uppfyllde de krav på sundhet i rörelsen som måste ställas och att banken därför hade att vidkännas kritik härför samt att banken senast inom sex veckor skulle meddela inspektionen vilka åtgärder bankstyrelsen skulle vidtaga i anledning av skrivelsen.

2.17 I samband med flera rutinundersökningar av en bank kom Finansinspektionen att särskilt granska ett av bankens stora och fleråriga engagemang utanför landet. Vid denna undersökning fann inspektionen att någon prövning av kredittagarens återbetalningsförmåga enligt bankrörelselagen inte hade skett. Dessutom uppdagades att stora blancodelar av engagemanget fått leva vidare utan att åtgärder vidtagits samt att banken först i efterhand observerat limitöverdrag med avsevärda belopp utan att formellt beslut förelegat samt att händelsen inte tycks ha resulterat i omedelbara åtgärder. Sin bedömning inleder inspektionen med att anföra att kredittagarens verksamhet präglats av en uttalat hög riskprofil och komplexitet vilket försvårat insyn och bortom banken till särskild försiktighet t. ex. i form av en ändamålsenlig organisation för att hantera risker, uppföljning och information till ledning och styrelse. Enligt inspektionen brast banken i kredithantering genom att löpande i allt väsentligt förlita sig på låntagarens egna uppgifter om nettovärdet av tillgångarna. Banken brast också genom att engagemanget under lång tid exponerade banken mot betydande blancodelar och att banken inte med tillräcklig kraft och snabbhet försäkrat sig om panträtt i egendom. Banken medgav att det fanns brister i hanteringen och i beslutet från inspektionen påtalades att banken under senare år vidtagit flera åtgärder för att förbättra kredithantering. Något formellt beslut meddelade inte inspektionen utan nöjde sig med att av bankstyrelsen kräva en utförlig och sammanhållen redovisning av de konkreta åtgärder som vidtagits eller avses bli vidtagna i syfte att bankens bedömning, uppföljning och kontroll av engagemang skall fungera bättre.

2.18 Under två veckor undersökte Finansinspektionen ett värdepappersbolag och fann flera missförhållanden och felaktigheter bl. a. beträffande centrala funktioner som hantering av värdepappersfondernas medel, bolagets valvsfunktioner samt bolagets hantering av vissa kundkonton. Inspektionen riktade allvarlig kritik mot bolaget. När det gällde

bolagets funktion som förvaringsinstitut och hantering av värdepappersfondernas medel övervägde inspektionen att återkalla det särskilda tillståndet som givits beträffande denna verksamhet. Bakgrunden var att inspektionen funnit att det förekom en sammanblandning av fondernas och värdepappersbolagets medel, vilket sett mot bakgrund av det skyddsintresse lagstiftningen om värdepappersfonder är ämnat att tillgoda, var mycket allvarligt. När detta uppdagades för bolaget vidtog bolaget omedelbart rättställande åtgärder. Inspektionen övervägde att återkalla det särskilda tillståndet som givits bolaget enligt 6 kap 9 § första stycket lagen om värdepappersrörelse att fungera som förvaringsinstitut och att hantera värdepappersfondernas medel. Inspektionen fann dock att det med hänsyn till vidtagna åtgärder var tillräckligt att meddela bolaget varning. Beslutet fattades av generaldirektören efter hörande av Finansinspektionens styrelse.

2.19 Vid Finansinspektionens undersökning av ett värdepappersbolag upptäcktes att ledande befattningshavare av skattemässiga skäl, dels för att ersätta den högre beskattningen på löner med den lägre realisationsvinstbeskattningen, dels för att betala lägre sociala avgifter utfört s.k. korta värdepappersaffärer såsom substitut för provisions-utbetalningar. Detta kan enligt inspektionen inge stora betänkligheter vad gäller ledningens vilja och förmåga att på ett långsiktigt sätt bedriva en sund värdepappersrörelse. Inspektionen anförde vidare att ett bolags styrelse och ledning skall tjäna som ett föredöme för anställda och att det är förödande för ett bolags stabilitet och trovärdighet när styrelse och ledning gjort så flagranta avsteg från det grundläggande regelverket som här framkommit. Kritik framfördes också mot att avvikelser förekommit från marknadsmissiga villkor och att det funnits brister i informationsskyldigheten och rutinerna för egna och närståendes värdepappersaffärer. Finansinspektionen övervägde att återkalla tillståndet för handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn. Sedan bolagsstyrelsen vidtagit åtgärder som lett till att konstaterade missförhållanden beträffande provisionsaffärerna neutraliserats ansåg inspektionen det tillräckligt att meddela bolaget varning. Beslutet fattades av generaldirektören efter hörande av styrelsen.

2.20 Sedan Finansinspektionen genom förelägganden, svarsskrivelser och sammanträden kunnat konstatera att ett aktiebolag bedrev yrkesmässig förvaltning av annans finansiella instrument, förelades bolaget att omedelbart upphöra med sin enligt lagen om värdepappersrörelse tillståndspliktiga verksamhet. Föreläggandet kombinerades med ett vite om 100 000 kr samt med en anmodan till bolaget att inom två veckor från det att beslutet vunnit laga kraft inkomma med en skriftlig förklaring. Kort därefter meddelade bolaget att ifrågavarande verksamhet hade upphört.

2.21 Sedan Finansinspektionen begärt information om en verksamhet hos ett försäkringsbolag framkom följande. Försäkringsbolagets kreditförsäkringsverksamhet uppvisade betydande förluster och vid en internrevision framkom allvarliga brister i hanteringen av denna verksamhet. Bolagets styrelse hade inte fattat något beslut om riktlinjer för verksamheten och det förelåg brister i beslutsdokumentationen och i den interna hanteringen. Försäkringsbolaget stoppade all nyteckning av kreditförsäkringar för att minska förlusterna och inledde ett omfattande åtgärdsprogram. Detta skedde i samråd med inspektionen. Sex månader efter den första redogörelsen meddelade inspektionen bolaget en erinran enligt försäkringsrörelselagen. I beslutet anmärkte inspektionen att styrelsen inte uppfyllt de krav på ledning av bolagets organisation och förvaltning som försäkringsrörelselagen föreskriver men att inspektionen begränsade sig till att meddela en erinran mot bakgrund av att bolagsledningen insett de problemen och agerat därefter. Detta beslut fattades av Finansinspektionens styrelse.

2.22 Ett försäkringsaktiebolags kreditförsäkringsverksamhet uppvisade stora förluster och Finansinspektionen undersökte därför verksamheten. Vid undersökningen framkom betydande brister i bolagets kreditförsäkringsverksamhet. Brister noterades beträffande den allmänna ordningen i försäkringshanteringen, organisationen i stort av verksamheten samt dokumentationen av de bedömningar som legat till grund för bolagets accept av försäkringar i vissa fall. I ett fall hade inte återförsäkringsavtäckning ordnats vilket innebar att bolaget drabbades av en särskild skattebelastning. Bolaget instämde i den kritik som inspektionen riktade och innan beslut meddelades hade bolaget vidtagit personförändringar samt påbörjat andra åtgärder för att förbättra verksamhetens administration. Finansinspektionen fann i sin bedömning att bolagets förluster ökat på grund av bristande ordning och organisation samt att bolaget i strid med bestämmelserna i bolagsordningen om maximalt självbehåll inte ordnat tillräckligt återförsäkringsskydd. Bristerna var så omfattande att inspektionen uttalade allvarlig kritik och övervägde att utfärda ett föreläggande enligt försäkringsrörelselagen, i synnerhet då bolaget överträtt bolagsordningen. Med hänsyn till de rättställande åtgärder som vidtagits så fort bristerna blev kända för bolaget, begränsade inspektionen sig till att meddela bolaget en erinran enligt försäkringsrörelselagen.

2.23 Vid en inspektion av ett försäkringsbolag framkom att bolaget genomfört en kraftig premiesänkning som föranledde inspektionen att kräva en redogörelse för de beräkningar, kalkyler och bedömningar som legat till grund för premiesättningen samt för hur den i försäkringsrörelselagen intagna skälighetsprincipen beaktats vid premiesättningen. Av bolagets svarsskrivelse fann inspektionen att bolaget av konkurrensskäl

genomfört premiesättningar inom ett geografiskt område utan att bolaget kunnat visa att kostnader för försäkringsskyddet skulle vara lägre där än inom övriga delar av verksamhetsområdet. Finansinspektionen konstaterade att bolaget därför handlat i strid mot den i lagen angivna skälighetsprincipen och förelade bolaget att vidta sådana åtgärder beträffande premiesättningen att det redovisade kravet på skälighet efterlevs. Beslutet fattades av generaldirektören.

2.24 Försäkringsbolags skyldighet att lämna vissa redogörelser till Finansinspektionen aktualiserades när ett bolag misskötte rapporteringen i sådan omfattning att inspektionen tvingades förelägga bolagets styrelse att inkomma med en redogörelse för föregående räkenskapsår senast inom tre veckor. Drygt två månader efter det att föreläggandet meddelades företog inspektionen en undersökning av bolaget. Då konstaterades att styrelsen ännu inte behandlat föreläggandet och en påminnelse skickades till bolaget. Trots detta dröjde det ytterligare en månad innan bolagets styrelse tog upp frågan från inspektionen angående den bristfälliga rapporteringen. I sin bedömning anförde inspektionen att detta förhållande var mycket anmärkningsvärt samt att styrelsen genom bristfällig organisation av verksamheten brustit i sina skyldigheter enligt försäkringsrörelselagen. Finansinspektionens beslut innebar dels ett föreläggande för bolaget att vidtaga åtgärder avseende de administrativa rutinerna, dels en anmälan till regeringen om bolagets försummelse. Beslutet fattades av generaldirektören efter hörande av Finansinspektionens styrelse.

2.25 Ett försäkringsbolag som på fråga från Finansinspektionen medgav att bolaget inte avvaktat ett beslut om dispens att bedriva viss försäkringsverksamhet innan verksamheten påbörjades meddelades en erinran av inspektionen.

2.26 Separationsprincipen i försäkringsrörelselagen, som innebär att ett skadeförsäkringsbolag saknar legala möjligheter att meddela livförsäkring, överskreds av ett försäkringsbolag i samband med att ett sakförsäkringsbolag tecknade ett gruppförsäkringsavtal med livmoment. Finansinspektionen anmärkte i sitt beslut att det var synnerligen anmärkningsvärt att ett här i landet koncessionerat skadeförsäkringsbolag inte bedrev verksamhet inom ramen för koncessionen utan anskaffade försäkringar inom ett område där legala förutsättningar saknades för bolaget. Bolaget kunde därför inte undgå allvarlig kritik och styrelsen förelades att tillse att erforderliga åtgärder vidtogs i fråga om nödvändiga instruktioner och kontroll innan nya gruppförsäkringsavtal ingicks.

2.27 Vid en undersökning av en försäkringmäklare framkom så allvarliga brister att Finansinspektionen återkallade mäklarens tillstånd och vid vite om 100 000 kr förelade denne att upphöra med verksamheten. Det allvarligaste var bristande redovisning och hantering av klientmedel

där till en början klientmedelskonto saknades innebärande en sammanblandning av medel så att klientmedel till och med kunnat användas i driften av bolaget. I denna del som innefattade misstanke om brott mot bokföringslagen överlämnade Finansinspektionen ärendet till polismyndigheten för särskild utredning.

2.28 Finansinspektionen genomförde en platsundersökning hos ett försäkringsbolag. Härvid framkom att verkställande direktören endast muntligen redovisade för styrelsen resultat och positioner i derivatinstrument, att bolaget med verkställande direktören och skadechefens godkännande lagt upp en fiktiv skada för att skapa en extra reserv, att attestbelopp vid skadeutbetalningarna ofta överskreds och att kapitalplaceringsverksamheten hade omfattande brister främst beträffande internkontrollen. Finansinspektionen utfärdade ett formellt föreläggande för bolaget att vidta fem konkreta åtgärder för att komma till rätta med de påtalade bristerna. Föreläggandet beslutades av en enhetschef. Beslutet överklagades till regeringen och överklagandet vann i allt väsentligt framgång. Regeringen ändrade föreläggandet i samtliga fem avsnitt. I två av dessa undanröjdes föreläggandet om åtgärder och i stället ansåg regeringen att det var tillräckligt med en erinran. I övrigt undanröjdes inspektionens beslut med motiveringen att det i de tre andra situationerna hade varit tillräckligt med ett formlost påpekande eftersom den utredning inspektionen hänvisat till var så bristfällig att det inte kunde anses klarlagt att påtalade bristfälligheter förelåg.

2.29 Finansinspektionens styrelse meddelade ett försäkringsbolag och dess styrelse en allvarlig erinran sedan inspektionen konstaterat att någon annan sanktionsmöjlighet inte återstod eftersom försäkringsbolaget försatts i konkurs. Beslutet överklagades till regeringen som inledningsvis klargjorde att de möjligheter som stod Finansinspektionen till buds för att komma tillrätta med missförhållanden i ett försäkringsbolag var att meddela erinringar eller att förelägga bolaget eller styrelsen att vidta erforderliga åtgärder varvid erinran skall användas i lindrigare fall och ett föreläggande var förbehållet allvarligare missförhållanden. Regeringen anförde vidare att eftersom bolaget var försatt i konkurs så var det inte möjligt för bolaget att vidta någon rättelse men att som Finansinspektionen gjort, försöka komma till rätta med missförhållandet genom att kvalificera en erinran som allvarlig, inte var förenligt med syftet med en erinran, nämligen att åstadkomma rättelse i lindrigare fall. Regeringen undanröjde därför Finansinspektionens beslut om erinran.

2.30 En enhetschef på Finansinspektionen meddelade ett föreläggande för en privatperson med enskild firma att vid vite om 100 000 kr omgående upphöra med att bedriva verksamhet som fordrar tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse. Beslutet överklagades till kammarrätten

som undanröjde beslutet och anförde att det inte uppfyllde de krav på precision som gäller för ett vitesföreläggande. Av domstolens skäl framgår bland annat att föreläggandet inte tog sikte på någon bestämd verksamhet och att det var tidsmässigt obestämt.

2.31 Ett försäkringsbolag upplyste Finansinspektionen om att bolaget, tillsammans med andra bolag i samma koncern, ägde mer än fem procent av rösterna i ett aktiebolag och att detta kunde anses strida mot den s.k. femprocentsregeln i 7 kap 17 § försäkringsrörelselagen. Där föreskrivs att ett försäkringsbolag inte utan Finansinspektionens medgivande får äga större andel av aktierna i ett aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. På förfrågan från Finansinspektionen anförde försäkringsbolaget att det enligt bolagets uppfattning inte längre förlåg någon formell skyldighet att ansöka om inspektionens medgivande eftersom den s.k. femprocentsregeln stred mot bestämmelserna i två av EG:s försäkringsdirektiv. Bolaget hävdade att direktiven med all sannolikhet torde ha s.k. direkt effekt i medlemsländerna innebärande att bolaget kunde åberopa sig direkt på EG-rättens regler i stället för på nationella rättsregler. Enligt bolaget ägde således bestämmelserna i EG-direktiven företräde framför försäkringsrörelselagens femprocentsregel och därför förelåg ingen skyldighet för bolaget att ansöka om Finansinspektionens medgivande. I sin bedömning konstaterade Finansinspektionen att ett EG-direktiv enligt huvudregeln inte har någon direkt effekt men att så ändock kan vara fallet om tre förutsättningar är uppfyllda nämligen 1) att den tidsfrist inom vilket direktivet skall vara genomfört har löpt ut, 2) att det rör sig om en direktivregel av vertikal karaktär som ger privata rättssubjekt rättigheter mot staten och 3) att regeln i fråga är ovillkorlig och tillräckligt klar och entydig. Finansinspektionen fann att de två första förutsättningarna var uppfyllda för att direktivet skulle anses ha direkt effekt. Däremot ansåg inspektionen med hänvisning till olika uttalanden i andra lagstiftningsarbeten, att direktiven inte var så klart och entydigt formulerade att de skulle kunna ha direkt effekt. Mot den bakgrunden fann Finansinspektionen att det inte kunde hävdas att femprocentsregeln skulle strida mot direktivbestämmelserna och förelade därför försäkringsbolaget i beslut att senast viss dag nedbringa aktieinnehavet till högst fem procent av röstetalet. Försäkringsbolaget överklagade beslutet till regeringen som på andra grunder avlog överklagandet. Regeringen fann att EG-direktiven hade direkt effekt men att den nationella s.k. femprocentsregeln inte var oförenlig med direktiven eftersom dessa främst syftade till att förhindra nationella regler som ålägger eller förbjuder försäkringsbolag att investera medlen i vissa tillgångsslag och inte hindrade en medlemstat att fastställa regler som syftar till att begränsa försäkringsföretags ägarinflytande i andra företag. Det sagda innebar att regeringen lämnade överkla-

gandet utan bifall och att försäkringsbolaget var skyldig att följa femprocentsregeln och nedbringa aktieinnehavet.

2.32 Ett försäkringsbolag beslutade erbjuda sina anställda räntefria lån för förvärv av aktier i bolaget. Trots att inspektionen lät bolaget förstå att inspektionen motsatte sig konstruktionen med hänvisning till att de räntefria lånen inte överensstämde med en sund utveckling av försäkringsväsendet, beslutade bolaget att erbjudandet skulle genomföras. Här efter meddelade inspektionen bolaget ett formellt beslut om föreläggande för bolagsstyrelsen att inte verkställa beslutet eftersom det inte ansågs förenligt med sundhetskravet i försäkringsrörelselagen att till de anställda lämna räntefria lån i enlighet med styrelsens beslut. Försäkringsbolaget överklagade inspektionens beslut till regeringen. Bolaget hävdade att försäkringsrörelselagen inte inskränkte möjligheten att lämna lån till aktieköp i det egna bolaget och vidare att inspektionen saknat laga grund att meddela ett föreläggande att inte verkställa beslutet om de räntefria lånen. Regeringen delade inspektionens uppfattning att det inte är förenligt med det i lagen inskrivna sundhetskravet att bolaget till anställda lämnade aktuella låneförmåner. Däremot ansåg regeringen att ett verkställighetsförbud från inspektionen måste föregås av en formell erinran till bolaget och att denna erinran inte fått avsedd effekt. Eftersom inspektionen inte hade tillställt bolaget någon sådan formell erinran före beslutet, upphävde regeringen inspektionens verkställighetsförbud och meddelade i stället bolaget en erinran mot att bolagsstyrelsens beslut skulle verkställas. Här efter ansökte försäkringsbolaget hos regeringsrätten om rättsprövning av regeringens (finansdepartementets) beslut om erinran enligt försäkringsrörelselagen. Bolaget anförde såväl formella som sakliga skäl mot beslutet och begärde att regeringsrätten skulle upphäva regeringens beslut. Som formella skäl angav bolaget att regeringens beslut stred mot instansordningen och att regeringen inte hade möjlighet att ersätta inspektionens verkställighetsförbud med en erinran, att erinran över huvud taget inte kan meddelas av regeringen utan är förebehållet inspektionen som tillsynsmyndighet samt att erinran inte får meddelas beträffande åtgärd som ännu inte vidtagits. I sakligt hänseende påstod bolaget bl. a. att det i försäkringsrörelselagen inte finns regler som hindrar ett försäkringsbolag att ge räntefria lån till sina anställda för köp av aktier i det egna bolaget. Regeringsrätten konstaterar i sitt beslut att inspektionen enligt försäkringsrörelselagen skall verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet samt att det finns tre former för inspektionen att ingripa mot ett försäkringsbolag (erinran, föreläggande och förverkande av koncession) och att dessa former kräver att anmärkning i något avseende kan riktas mot bolagets verksamhet. Regeringsrätten ansåg inte

att de formella invändningar bolaget anfört kunde ligga till grund för ett upphävande av regeringens beslut om erinran. Däremot motiverade regeringsrätten sitt ställningstagande i fråga om de sakliga skälen relativt ingående eftersom finansdepartementet och regeringen utan närmare motivering hävdade att den räntefrihet som bolaget erbjöd de anställda inte kunde anses förenlig med försäkringsrörelselagens sundhetskrav. Här fann regeringsrätten inledningsvis att försäkringsrörelselagen inte innehåller något uttryckligt förbud för försäkringsbolag att lämna lån till sina anställda på förmånliga villkor och att någon direkt avvikelse från lagen därför inte hade förekommit. Vidare konstaterades att en utlåning till anställda ändå kan strida mot sundhetskravet om verksamheten kommer i strid med de grundläggande kraven på soliditet och skälighet som försäkringsrörelselagen ställer upp. Regeringsrätten fann i sin prövning att den aktuella långivningen inte stred mot skälighets- eller soliditetsprincipen eftersom den i praktiken inte hade någon betydelse för bolagets soliditet. Vad som återstod att pröva var frågan om det s.k. sundhetskravet hade någon betydelse utöver vad som kunde anses följa av de två principerna. Regeringsrätten anmärkte att sundhetskriteriet inte införts som en allmän regel i lagen och att betydelsen av "en sund utveckling av försäkringsväsendet" inte närmare hade belysts av lagstiftaren. Dock ansåg regeringsrätten att om inte de grundläggande elementen i en sund utveckling av försäkringsväsendet, dvs. kraven på soliditet och skälighet, uppfylls bör givetvis detta kunna läggas till grund för ingripanden från inspektionens sida enligt försäkringsrörelselagen. Om även andra krav av sådan dignitet omfattas av sundhetskriterier framgår enligt regeringsrätten inte av lagen. Regeringsrätten upphävde regeringens beslut om erinran och avslutade beslutet med följande skäl: "Under alla förhållanden bör emellertid en allmän hänvisning till sundhetskravet inte få utgöra ensam grund när det gäller åtgärder av så ingripande natur som en erinran eller ett föreläggande enligt 19 kap 11 § försäkringsrörelselagen. Konkreta brister, av rättslig eller annan natur, måste vara en förutsättning för sådana åtgärder. Vad som förekommit i ärendet ger inte vid handen att det förelegat någon sådan särskild omständighet som skulle kunna föranleda ett ingripande mot bolaget med tillämpning av paragrafens första eller andra stycke. Den avgörande grunden för regeringens beslut att meddela bolaget en erinran har varit att bolagets lånebeslut inte varit "förenligt med det i försäkringsrörelselagen inskrivna sundhetskravet" och att detta beslut därför inte borde verkställas. Som framgår av vad ovan anförts har denna bedömning medfört att regeringens beslut om erinran mot bolaget strider mot 19 kap 11 § försäkringsrörelselagen".

Vid en genomgång av ovanstående ärenden framkommer att institut så gott som uteslutande vidtagit rättelse sedan Finansinspektionen fram-

fört kritik formellt genom skrivelser, påpekanden, förelägganden eller beslut. Med beaktande av att Finansinspektionen dessutom för institut i stor omfattning påtalar behov av förändringar i samband med diskussioner och samtal finns det anledning att konstatera att inspektionens uppfattningar och kritik sällan ifrågasätts utan föranleder så gott som utslutande att institut omedelbart vidtar rättställande åtgärder. Av sammanställningen kan skönjas en viss olikhet mellan å ena sidan bank och andra kreditinstitut och å andra sidan värdepappersinstitut och försäkringsbolag. Kreditinstitut synes vara mer lyhörda för påpekanden och kritik från inspektionen än de senare. Det finns endast ett fåtal fall där inspektionens beslut har överklagats. Överklagandena har dock ofta vunnit framgång. Två vitesföreläggande har överklagats och upphävts av kammarrätten på grund av att de inte tagit sikte på någon bestämd verksamhet och varit tidsmässigt obestämd, (2.12 och 2.30). I ett fall har inspektionen meddelat ett bolag en s.k. allvarlig erinran med hänvisning till att det i lagstiftningen inte fanns någon annan sanktionsmöjlighet eftersom bolaget försatts i konkurs. Detta beslut har undanröjts av regeringen som fann att det saknades laga stöd för nämnda åtgärd, (2.29). Det principiellt mest intressanta avgörandet är regeringsrättens rättsprövning av regeringens beslut om en erinran mot ett försäkringsbolag, (2.32). Regeringens beslut hade föregåtts av ett överklagande av Finansinspektionens beslut om ett föreläggande till bolaget att inte verkställa ett beslut om räntefria lån till anställda med hänvisning till sundhetskravet i försäkringsrörelselagen. Med undantag av dessa för instituten så framgångsrika överklaganden kan konstateras att Finansinspektionen haft laga stöd för vidtagna ingripanden och sanktioner.

Andra tillsynsmyndigheters sanktions- och ingripandemöjligheter

Norge

I Norge är det Kredittilsynet som ansvarar för tillsynen av samtliga institut på kredit-, värdepappers- och försäkringsmarknaden. Kredittilsynet är en självständig myndighet i nära samarbete med Norges centralbank. Verksamheten regleras främst i kredittillsynslagen. Härutöver finns särskilda verksamhetslagar för ettvar av de olika institut-kategorierna. Även i dessa lagar finns bestämmelser om att instituten står under tillsyn av Kredittilsynet och att de är skyldiga att tillhandahålla den information som Tilsynet efterfrågar. Det kan tilläggas att det som regel finns straffbestämmelser i dessa lagar. I kredittillsynslagen anges uttryckligen att

Tilsynet skall kontrollera att institutens verksamhet följer lagar och förordningar samt bedrivs på ett betryggande sätt och i överensstämmelse med det tillstånd som givits. Tilsynet skall också granska räkenskaperna och statistik samt genomföra inspektioner. Om den upplysningsplikt som varje institut har till Tilsynet inte uppfylls kan Tilsynet förelägga till och med en enskild tjänsteman på ett institut eller institutets revisor att lämna de upplysningar som krävs. För det fall Tilsynet valt att på detta sätt rikta sig mot en anställd skall institutet få särskild information om föreläggandet. Tilsynet har i kredittilsynslagen erhållit rätt att i tio fall utfärda ett föreläggande till institut under tillsyn. Det är fråga om normal tillsynsverksamhet rörande upplysningar, räkenskaper, efterlevnaden av föreskrifter och råd m m. Särskilt kan dock nämnas att Tilsynet kan förelägga ett institut dels att höja sitt aktiekapital så det överstiger det i lagen föreskrivna minimikravet, dels att förelägga ett institut att minska ett enhandskreditengagemang så det understiger det i lagen gällande maximikravet. Tilsynet kan också förelägga ett institut att ändra sammansättningen på ett instituts kontrollkommitté. Vidare har Kredittilsynet rätt att sammankalla styrelse, kontrollkommitté, bolagsstämma eller motsvarande organ och vid dess sammanträden presentera förslag. Tilsynet har dock inte rätt att delta i besluten. Som ett led i tillsynsverksamheten kan Kredittilsynet kräva bevisupptagning i domstol enligt de bestämmelser som gäller för tvistemål. När Kredittilsynet misstänker att det förekommit lagöverträdelser i form av t. ex. ekonomisk brottslighet eller miljöbrott skall Tilsynet meddela andra offentliga myndigheter såsom exempelvis polisen. I kredittilsynslagen finns en straffbestämmelse och den riktar sig mot enskilda tjänstmän som arbetar i finansinstitut. Om en sådan person med uppsåt eller av oaktsamhet gör sig skyldig till brott skall denne dömas till böter eller fängelse. Slutligen finns en särskild bestämmelse för det fall ett institut inte efterkommer ett föreläggande som Tilsynet meddelat. Då kan nämligen det departement, som i sista hand ansvarar för tillsynen, förelägga de personer eller det institut eller den koncern där institutet ingår, som skall uppfylla föreläggandet, att betala ett vite med ett visst belopp per dag fram till dess föreläggandet uppfyllts.

Finland

Tillsynen över finansmarknaden och dem som är verksamma på den utövas av Finansinspektionen vid Finlands Bank. Inspektionens verksamhet regleras huvudsakligen i lagen om Finansinspektionen. Tillsynsbefogenheterna finns i 3 kap och inleds med inspektionens rätt att samman

kalla och närvara vid ett tillsynsobjekts styrelsemöte eller vid annat sammanträde där beslutanderätt utövas eller där förvaltningen handhas. Denna sammankallande- och närvaranderätt tillkommer en företrädare för Finansinspektionen. Denne äger yttra sig på mötena och få sin uppfattning antecknad till protokollet. I lagen finns sedvanliga möjligheter för inspektionen att få tillgång till granskningsuppgifter från instituten. Finansinspektionen har två möjligheter att utse särskilda personer att delta i tillsynsarbetet. Inspektionen kan utse en eller flera inspektörer att utföra en särskild granskning av ett tillsynsobjekts verksamhet. De utsedda inspektörerna har långtgående befogenheter. Om det i skötseln av ett tillsynsobjekts verksamhet förekommit oskicklighet, oaktsamhet eller missbruk kan inspektionen dessutom tillsätta ett ombud att övervaka institutets verksamhet. Vidare kan inspektionen förbjuda verkställighet av ett instituts beslut eller åtgärd om detta står i strid med lag, föreskrifter eller bolagsordningen. För det fall ett beslut redan verkställts kan inspektionen i stället förelägga institutet att vidta åtgärder för återkallande av verkställigheten eller rättelseåtgärder. Den mest ingripande åtgärden Finansinspektionen har till sitt förfogande är att återkalla meddelat tillstånd eller göra framställning härom till finansministeriet om det är ministeriet och inte inspektionen som beviljat tillståndet. Återkallande av tillstånd förutsätter att tillsynsobjektet har väsentligt brutit mot villkoren i tillståndet eller att de omständigheter under vilka tillståndet beviljades väsentligt har förändrats. Om inspektionen eller i förekommande fall finansministeriet bedömer att det är tillräckligt kan i stället för ett återkallande av beviljat tillstånd, villkoren i ett instituts tillstånd ändras. I lagen finns också ett särskilt stadgande om rätt för inspektionen att förena sina beslut och föreläggande med vite samt att dessutom döma ut vitet. I de särskilda lagar där verksamhetsreglerna för olika institut finns hänvisas till lagen om Finansinspektionen och i dessa lagar finns också särskilda bestämmelser rörande straff och vite.

Danmark

I Danmark är det Finanstilsynet som har huvudansvaret för tillsynen av bankerna, andra kreditinstitut, värdepappershandeln och försäkringsbolagens verksamhet. Bestämmelserna som reglerar Finanstilsynets rätt att ingripa mot institut under tillsyn finns i flera lagar men reglerna är i allt väsentligt enhetliga och likalydande. Det är Finanstilsynet som beviljar tillstånd att driva de olika verksamheterna och som i flertalet fall också kan återkalla tillstånd. Tilsynet övervakar att instituten följer lagar och förordningar. Detta sker främst genom löpande redovisning från instituten själva men även genom i lag föreskrivna inspektioner. Reglerna be-

träffande dessa är förhållandevis detaljerade. Bland annat föreskrivs i lagen såvitt avser tillsyn av banker, att varje inspektion skall avslutas med ett möte mellan Tilsynet och institutets styrelse, direktion och revisorer. På mötet skall Tilsynet meddela vilka iakttagelser som inspektionen gjort och vilka åtgärder som Tilsynet kräver av institutet. Dessutom skall Tilsynet tillställa institutet en skriftlig rapport över inspektionen. Institut har en generell skyldighet att tillhandahålla Tilsynet den information och de uppgifter som Tilsynet begär. Det kan vara alltifrån statistiska uppgifter till krav på att institutet skall upprätta och presentera en ekonomisk redogörelse över hela sin verksamheten med en prognos över den framtida utvecklingen av verksamheten. Finanstilsynet har rätt att offentliggöra vad som framkommit vid en inspektion men institutet kan kräva att vissa s.k. företagsangelägenheter inte offentliggörs. Om ett institut underlåter att följa lagbestämmelser eller förelägganden av Tilsynet, kan institutet åläggas att betala böter antingen per dag eller per vecka fram till dess att rättelse vidtagits. Denna sanktion kan Tilsynet använda till och med mot ett institut som inte inom rätt tid inkommer med redovisning av statistiska uppgifter. Finanstilsynet kan återkalla ett meddelat tillstånd om verksamheten inte påbörjas inom tolv månader efter det att beslut om tillstånd meddelats eller om verksamheten inte bedrivits under sex månader. Vidare kan tillstånd återkallas om ett institut gör sig skyldig till grov överträdelse av lag eller förordning. Om det skulle visa sig att en styrelseledamot eller en medlem i institutets direktion inte har tillräcklig erfarenhet att ta ansvar för att driva verksamheten, eller om denne dömts för brott som skulle kunna påverka förtroendet för institutet, så kan Finanstilsynet enligt uttryckliga bestämmelser i lag återkalla tillståndet. Givetvis kan tillstånd också återkallas om ett institut har ekonomiska problem. I stället för att återkalla ett tillstånd på grund av solvensproblem kan Tilsynet besluta om anstånd för viss tid i syfte att bereda institutet möjlighet att åtgärda bristerna. Bestämmelserna rörande tillsynen av försäkringsbolag är som nämnts i allt väsentligt identiska med vad som gäller för andra institut. Däremot har Tilsynet i arbetet med tillsyn över försäkringsbolag hjälp av ett försäkringsråd. Även beträffande försäkringsbolag har Finanstilsynet en möjlighet att återkalla ett tillstånd men dessutom, om det bedöms som tillräckligt, återkalla endast en del av detsamma.

Tyskland

I Tyskland ansvarar i första hand Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, bankinspektionen, för banktillsynen. Detta sker i nära samarbete med den tyska centralbanken, Deutsche Bundesbank. Bankinspektionen

är direkt underställd finansdepartementet, vilket också har en relativt stor del i tillsynsarbetet. Tillsynsområdet omfattar samtliga kreditinstitut och aktörer på värdepappersmarknaden. Försäkringstillsynen handhas av Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, försäkringsinspektionen, som i allt väsentligt har liknande befogenheter som bankinspektionen. Bankinspektionen utfärdar på sedvanligt sätt som i andra länder föreskrifter och riktlinjer för tillståndspliktig verksamhet. Där- emot är inspektionens befogenhet till undersökningsverksamhet ute hos instituten begränsad. I stället anlitas i mycket stor utsträckning externa revisorer. Dessa liksom instituten själva har en omfattande rapporteringsskyldighet till bankinspektionen. Rapporterna granskas ingående av inspektionen och i vissa avseenden även av centralbanken. Bankinspek- tionen kan återkalla tillstånd att bedriva tillståndspliktig verksamhet under i lag angivna förutsättningar. Trots ett flertal bestämmelser härom ankommer det på inspektionen att utreda och bedöma om en uppkommen situation är tillräckligt allvarlig för att ett tillstånd skall återkallas. De flesta återkallandegrunderna avser ekonomiska bedömningar där inspek- tionen kan tvingas att på grund av ett instituts ekonomiska bekymmer återkalla tillståndet till skydd för t. ex. insättare. Förutom ekonomiska överväganden kan även upprepad misskötsamhet i form av bristande inrapportering utgöra grund för återkallande av tillstånd. I stället för att återkalla ett tillstånd kan bankinspektionen under specifika omständig- heter kräva att en anställd entledigas från sitt ansvarsområde. Det kan gälla en situation där bankens åtaganden hotas på grund av att den an- svarige vidtagit eller underlåtit att vidta åtgärder. Personen i fråga kan också ha visat sig vara dokumenterat opålitlig eller sakna erforderlig kompetens att ansvara för verksamheten. Det finns till och med bestäm- melser som ger inspektionen befogenhet att efter en varning kräva ett entledigande vid bristande administrativa rutiner och trots mot inspektio- nens förelägganden. Av naturliga skäl är det endast högt uppsatta chefer i ett institut som på detta sätt kan ställas till ansvar och ifrågasättas av bankinspektionen. En begäran från inspektionen i förevarande fall skall ställas till banken som i sin tur har att ta ställning till hur den uppkomna situationen skall lösas med hänsyn till arbetsrätliga frågor och eventuellt anställningsavtal. Ytterligare en möjlighet som bankinspektionen har är att ingripa konkret i bankens verksamhet genom att hindra verkställighet av beslut. Ett beslut av inspektionen kan förenas med vite om högst 100 000 DM. Slutligen kan nämnas att bankinspektionen har andra omfat- tande befogenheter när ett institut har allvarliga ekonomiska problem. Härvid kan inspektionen ingripa för att säkra tillgångar och hindra ytter- ligare förluster. Inspektionen kan i samma syfte kräva att vinstutdelning stoppas eller i vart fall begränsas.

Storbritannien

I Storbritannien ansvarar en avdelning i centralbanken för banktillsynen och tillsynen över försäkringsbolagen åligger i första hand en avdelning i handels- och industridepartementet. Departementet har också det formella tillsynsansvaret över värdepappersmarknaden även om detta i praktiken delegerats till en privaträttslig paraplyorganisation med flera s.k. självreglerande organisationer under sig. Tillsynsverksamheten är inriktad på hur institutens verksamhet mer övergripande bedrivs och om den kännetecknas av laglighet och stabilitet. Ingripandemöjligheterna för tillsynsorganen i Storbritannien är i allt väsentligt desamma som i övriga ovan redovisade länder. Tillsynsmyndigheterna utfärdar mer eller mindre generella riktlinjer för olika verksamheter och följer upp efterlevnaden av lagar och riktlinjer främst genom inrapportering från instituten, undersökningar och anlitan av revisorer. Särskiljande för tillsynsverksamheten i Storbritannien är tillsynsorganens regelbundna samtal och diskussioner med ledningen i varje enskilt institut under tillsyn. Vid dessa för kreditinstitut årligen återkommande, och för försäkringsbolag något mer sällan förekommande, diskussionerna deltar också externa revisorer. Under ett samtal får tillsynsorganet insyn och viss kontroll över den verksamhet som institutet bedriver men institutets ledning tvingas också att redovisa framtidsplaner och vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med eventuella problem. Tillsynsmyndigheterna har som nämnts sedvanliga sanktionsmöjligheter allt från återkallande av tillstånd till vitesföreläggande av beslut. Vad som kan förtjänas att nämnas är att Bank of England i stället för att återkalla ett tillstånd att driva tillståndspliktig verksamhet kan återkalla endast del av meddelat tillstånd och även för en viss tid. Vidare kan tillsynsorganet givetvis också förelägga institutet att företa viss åtgärd eller stoppa verkställighet av ett beslut men dessutom kräva att en viss cheftjänsteman i ett institut entledigas.

Förslag till förändringar

Införandet av nedanstående ändringsförslag bör övervägas av kommittén i samband med arbetet att utforma förslag till förändringar av Finansinspektionens ingripandemöjligheter. Förslagen grundar sig i allt väsentligt på vad som framkommit i avsnittet om tillsynsmyndigheter i andra länder.

1. Reglerna för Finansinspektionens ingripandemöjligheter och sanktioner skall vara enhetliga för samtliga institut under tillsyn dvs. att ett enhetligt sanktionssystem införs med likalydande terminologi i de

aktuella lagarna beträffande t. ex. återkallande av tillstånd, varning, erinran, föreläggande att vidtaga åtgärder eller att inte verkställa ett beslut.

2. Bestämmelser som möjliggör att Finansinspektionen i samband med en formell sanktion mot ett institut även skall kunna förklara en person i högsta ledningen eller en styrelseledamot som olämplig för uppdraget.
3. En rätt att utfärda föreläggande att avveckla viss del av en rörelse om grundförutsättningarna för verksamheten hotas (kapitaltäckning, reservsättning, skuldsättning).
4. Utökande möjligheter att anlita den av inspektionen förordnade revisorn samt att vidtaga extra tillsynsinsatser i en verksamhet t. ex. genom anlitan av revisionsföretag och att dessa extra tillsynskostnader skall kunna debiteras det enskilda institutet.
5. Införande av möjligheten att ta ut en administrativ avgift vid uppenbara överträdelse av gällande bestämmelser som snabbt kan rättas till vid upptäckt men som kan återkomma flera gånger utan att inspektionen kan ingripa, såsom exempelvis vid bristande eller försenad rapportering.
6. Av rättssäkerhetsskäl skall Finansinspektionens beslut alltid kunna överklagas.

Artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet

Inledning

I denna bilaga analyseras den närmare innebörden av artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet. Enligt huvudregeln i artikel 3 skall medlemsländerna "förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar inlåning från allmänheten." Kreditinstitut definieras i EG-rätten som företag som från allmänheten tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel och beviljar krediter för egen räkning. I Sverige träffas främst banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som tar emot kundmedel av denna definition. Enligt en undantagsregel skall förbudet dock inte gälla "mottagande av insättningar eller andra medel i fall då återbetalningsskyldigheten åvilar en medlemsstat eller dess regionala eller lokala myndigheter eller offentliga internationella organ i vilka en eller flera medlemsstater ingår, inte heller i fall som är särskilt omfattade av nationell lagstiftning eller av regler antagna av gemenskapen, allt under förutsättning att verksamheten är underkastad regler och övervakning till skydd för insättare och investerare."

Här bör erinras om att de enda officiella motiv som finns till EG-lagstiftningen är de relativt kortfattade och allmänt hållna ingresser som vanligen inleder varje förordning eller direktiv. Andra dokument eller uttalanden från kommissionen eller ministerrådet som tillkommer i samband med ny reglering kan, under förutsättning att de är offentliga, ge ledning för hur en viss bestämmelse skall tolkas. Från EG-rättslig synpunkt finns det i och för sig inte något som hindrar att det i en svensk proposition eller ett utskottsbetänkande ges vägledning om hur en viss införlivad direktivbestämmelse skall tillämpas. Ett motivuttalande av detta slag får emellertid aldrig göra anspråk på att utgöra ett auktoritativt besked om de införlivade bestämmelsernas rätta tolkning utan bör snarast ses som ett på fakta och erfarenhet grundat övervägande om hur frågan kan komma att bli bedömd av i sista hand EG-domstolen.²²⁸ Analysen av artikel 3 bör läsas med detta i åtanke.

²²⁸ Prop. 1994/95:19 s. 528 f.

Vilken verksamhet skall regleras enligt artikel 3?

Enligt huvudregeln i artikel 3 är det förbjudet för andra än kreditinstitut att driva rörelse som omfattar *inlåning från allmänheten*. Enligt undantaget är det möjligt att låta andra än kreditinstitut ta emot *insättningar* och *andra medel* under förutsättning att verksamheten omfattas av vissa regler. Ordalydelsen i den svenska versionen av direktivet ger intryck av att en innehållsmässig skillnad är avsedd mellan huvudregeln och undantaget. I definitionen av kreditinstitut ingår ledet "från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel". Vid en jämförelse med de engelska och franska versionerna av banksamordningsdirektiven framgår att lydelserna av definitionen av kreditinstitut samt huvudregeln och undantaget i artikel 3 är identiska. Detta tyder på att de skilda uttryckssätten i den svenska versionen inte är avsedda att innebära en innehållsmässig skillnad. Det finns dock anledning att granska de olika uttryckssätten närmare.

Inlåning från allmänheten

Vad innebär då huvudregeln, förbud för andra än kreditinstitut att driva rörelse som omfattar *inlåning från allmänheten*? Bortsett från direktivtexten saknas egentliga tolkningsdata. I den engelska versionen av artikel 3 motsvaras huvudregelns uttryck "inlåning från allmänheten" av "deposits and repayable funds". I den franska versionen motsvaras samma begrepp av "des dépôts ou d'autres fonds remboursables du public". Begreppen definieras inte i banksamordningsdirektiven. I direktivet om insättningsgaranti, som antogs efter det andra banksamordningsdirektivet, finns dock en definition av "deposits" (dépôts)²²⁹. Detta är en legaldefinition som kan antas vara specifikt utformad för tillämpningen av direktivet om insättningsgaranti. Det torde därför inte vara möjligt att dra den slutsatsen att innebörden av "deposit" är exakt densamma i banksamordningsdirektiven. Viss ledning för tolkningen av "deposit" i artikel 3 torde dock definitionen i insättningsgarantidirektivet ha.

I den svenska versionen av direktivet om insättningsgaranti motsvaras begreppet "deposits" av "insättning" och definieras som "ett tillgodohavande i form av inlåning eller som ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt de lagliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut. – Andelar i brittiska och irländska "building societies" bortsett från andelar som utgör en

²²⁹ Fortsättningsvis används främst terminologin i den engelska versionen av EG-direktiven.

form av eget kapital i enlighet med artikel 2, skall anses vara insättningar. – Obligationer som uppfyller villkoren i artikel 22.4 i rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), skall inte anses vara insättningar."

Till begreppet insättning i direktivet om insättningsgaranti räknas alltså förutom tillgodohavanden på konto, andra tillgodohavanden, alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av ett kreditinstitut, dvs. såväl skuldebrev som bankcertifikat och andra jämförbara värdepapper. När det gäller värdepapper är det närmast fråga om en cirkeldefinition; kreditinstitut är företag som tar emot insättningar och (vissa) insättningar är värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut. Förklaringen till denna definition torde vara att insättningsgarantidirektivet endast gäller för kreditinstitut.

Diskrepansen mellan andra banksamordningsdirektivet och direktivet om insättningsgaranti torde kunna förklaras med bristande precision i språket vid utarbetandet av den svenska versionen av direktiven. Systematiken skulle bli mer logisk om förbudet att ta emot inlåning i artikel 3 i stället tolkas som ett förbud att ta emot insättningar ungefär i den mening som termen används i direktivet om insättningsgaranti. Detta innebär att huvudregeln i artikel 3 har ett vidare tillämpningsområde än den nuvarande bankkrörelsedefinitionen²³⁰ och insättningsbegreppet i lagen om insättningsgaranti²³¹.

Andra återbetalbara medel

Som ovan nämnts innehåller huvudregeln i de engelska och franska versionerna av artikel 3 ett förbud för andra än kreditinstitut att ta emot inte enbart "deposits" respektive "dépôts" utan också "repayable funds" respektive "autres fonds remboursables" från allmänheten. Det tyder på att även huvudregeln i den svenska versionen skall tolkas som att den omfattar inte bara insättningar utan också andra återbetalbara medel från allmänheten. I den svenska versionen av det första banksamordningsdirektivet motsvaras begreppet "repayable funds" i definitionen av kreditinstitut av begreppet "återbetalbara medel". I ingressen till det första banksamordningsdirektivet anges vad som avses med återbetalbara me-

²³⁰ Bankkrörelsedefinitionen i 1 kap. 2 § BRL har följande lydelse. Med bankkrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

²³¹ I lagen om insättningsgaranti definieras insättning som nominellt bestämda tillgodohavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel.

del. Där sägs bl.a. att samordningen gäller ". . . alla institut vars verksamhet består i att ta emot återbetalbara medel från allmänheten, antingen genom insättningar eller i annan form, såsom *fortlöpande utgivning av obligationer och andra jämförbara värdepapper*, (egen kurs.) samt att bevilja. . .". Detta uttryck motsvaras i den engelska versionen av "the continuing issue of bonds and other comparable securities" och i den franska versionen av "que l'émission continue d'obligations et d'autres titres comparables". Vissa typer av obligationer och andra jämförbara värdepapper torde sålunda omfattas av huvudregeln i artikel 3. Uttalanden i en kommentar till EG-rätten, "Banking and EC Law Commentary", tyder också på att dylika obligationer och värdepapper är att betrakta som "repayable funds"²³².

Det hittills sagda talar för att huvudregeln kan tolkas som ett förbud för andra än kreditinstitut att ta emot insättningar i ungefär samma mening som termen används i direktivet om insättningsgaranti eller andra återbetalbara medel i den mening som preciseras i ingressen till första banksamordningsdirektivet. Genom en sådan tolkning får huvudregeln och undantaget samma innebörd liksom i de engelska och franska versionerna av artikel 3. I avsnitt om utländska rättsordningar framgår att andra medlemsländer i EU tolkat artikel 3 på samma sätt. Det fordras särskild reglering enligt artikel 3 för det fall att andra än kreditinstitut i sin verksamhet tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel, med ovan angiven innebörd, från allmänheten. För dessa medel finns alltså inget krav vad gäller uppsägningstidens längd.

Allmänhetsbegreppet

Därmed är frågan vilken innebörd huvudregelns hänvisning till begreppet *allmänheten* har. Även beträffande detta begrepp saknas i princip tolkningsdata. I banksamordningsdirektiven förekommer allmänhetsbegreppet i artikel 3 och i definitionen av kreditinstitut. Någon definition av begreppet finns dock inte. I de engelska och franska versionerna av artikel 3 används "the public" respektive "du public". Av den ovan nämnda kommentaren framgår att kreditinstitut eller andra professionella aktörer på den finansiella marknaden inte anses tillhöra kretsen allmänheten.²³³

²³² Se Empel o.a., Banking and EC Law Commentary (avsnitt 3.3.2) vari uttalas följande. "The receipt of 'repayable funds' can take whatever form: it does not matter whether they are received in the form of deposits or in other forms, such as the continuing issue of bonds and other comparable securities."

²³³ Se Empel o.a., Banking and EC Law Commentary (avsnitt 3.3.2) vari uttalas följande ". . . the deposits and other repayable funds must be received 'from the public'. For that reason an undertaking raising its funds on the in-

EG-direktivet av den 17 april 1989 om samordning av kraven på upprättande, granskning och spridning av prospekt som skall offentliggöras när överlåtbara värdepapper erbjuds till allmänheten (*prospektdirektivet*, 89/298/EEG) kan också nämnas i detta sammanhang. Prospektdirektivet innehåller bestämmelser om minimikrav för prospekt angående värdepapper som i ett eller flera medlemsländer bjuds ut till allmänheten och som inte redan är officiellt noterade vid en fondbörs. Inte heller prospektdirektivet innehåller någon definition av allmänhetsbegreppet. Däremot anges i direktivet vilka erbjudanden som inte omfattas, bl.a. erbjudanden till "personer inom en begränsad krets". I den engelska versionen av direktivet motsvaras detta uttryck av "a restricted circle of persons".

Osäkerheten kan således sägas vara stor såvitt gäller tolkningen av allmänhetsbegreppet. Visst stöd finns för att en del juridiska personer, kreditinstitut och andra professionella aktörer på den finansiella marknaden, inte tillhör denna krets.

Vilken lagstiftning krävs enligt artikel 3?

Som tidigare sagts krävs enligt undantagsregeln i artikel 3 att verksamhet som bedrivs av andra än kreditinstitut och avser mottagande av insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten skall omfattas av regler och övervakning till skydd för insättare och investerare.

Vad avses då med *regler* och *övervakning*? I den engelska versionen motsvaras begreppen av "regulations and controls" och i den franska versionen av "des réglemmentations et controles". Jämförelsen med den engelska och franska ordalydelsen tyder på att det inte är fråga om samma krav på tillsyn som gäller för kreditinstitut.

Regler och övervakning skall vara till *skydd* för insättare och investerare. Begreppet skydd motsvaras i den engelska versionen av "protect" och i den franska versionen av "la protection". Enligt insättningsgaranti-direktivet²³⁴ (artikel 3) får inget auktoriserat kreditinstitut ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett system för garanti av insättningar. Om andra än kreditinstitut tar emot insättningar finns inte motsvarande krav. Enligt förslaget till direktiv om system för ersättning till investerare²³⁵ (artikel 2.1) får ett auktoriserat kreditinstitut eller värdepappersfö-

ter-bank market from credit institutions or from other professional market parties - as, for instance, institutional investors and insurance companies - does not qualify as a credit institution.

²³⁴ EG-direktivet (94/19/EG) om system för garanti för insättningar.

²³⁵ Förslaget är dagtecknat den 6 november 1995.

retag endast bedriva värdepappersrörelse om det är anslutet till ett system för ersättning till investerare (investerarskydd). De angivna reglerna tyder på att reglering enligt artikel 3 i vart fall inte innebär krav på reglering motsvarande insättningsgaranti eller ett system för ersättning till investerare.

Vad som skall förstås med begreppen *insättare* och *investerare* förklaras inte närmare i banksamordningsdirektiven och ej heller i direktivet om insättningsgaranti. I förslaget till direktiv om system för ersättning till investerare definieras investerare som varje person som har anförtrott ett värdepappersföretag medel eller instrument i samband med en investeringstjänst²³⁶. I lagen om insättningsgaranti definieras insättare som den som har en insättning i ett institut.

Artikel 3-reglering i andra EU-länder

I detta avsnitt redovisas om och under vilka förutsättningar företag som inte är kreditinstitut enligt EG-rätten får ta emot insättningar ("deposits") eller andra återbetalbara medel från allmänheten. Redovisningen avser rättsläget i Danmark, Finland, Grekland, Irland, Italien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Det skall inledningsvis påpekas att det finns en viss osäkerhet om vad respektive land avser med begreppet "deposits".

I samtliga länder utom Finland är det i princip endast företag som är att betrakta som kreditinstitut enligt EG-rätten som får ta emot "deposits"²³⁷. I Finland är huvudprincipen mer begränsad och innebär att det endast är banker som får ta emot "deposits". Luxemburg och Nederländerna har implementerat artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet i sin nationella rättsordning. Båda länderna synes ha tolkat huvudregeln i artikel 3 som ett förbud för andra än kreditinstitut att ta emot dels "deposits", dels "other repayable funds". I Storbritannien har vissa rättssubjekt uttryckligen undantagits från förbudet för andra än kreditinstitut att ta emot "deposits" från allmänheten. I Danmark, Finland och Neder-

²³⁶ Investeringstjänst definieras i förslaget till direktiv om system för ersättning till investerare som varje investeringstjänst såsom detta begrepp definieras i artikel 1.1 i direktivet om investeringstjänster samt den tjänst som avses i punkt 1 i avsnitt C i bilagan till det direktivet. Med investeringstjänst avses alltså bl.a. överlåtbara värdepapper, andelar i företag för kollektiva investeringar, penningmarknadsinstrument, finansiella terminskontrakt samt köp- och sälloptioner.

²³⁷ Kreditinstitut definieras i EG-rätten som företag som från allmänheten tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel och beviljar krediter för egen räkning.

länderna finns undantag från de ovan nämnda huvudprinciperna samt särskild lagstiftning som kan antas uppfylla kraven i artikel 3. I det följande presenteras rättsläget i Danmark, Finland, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien närmare.

Danmark

I Danmark är rätten att ta emot "deposits" från allmänheten inte förbehållen banker. Enligt *loven om banker og sparekasser m.v.* har banker, sparbanker (*sparekasser*) och ekonomiska föreningar som driver in- och utlånings-verksamhet (*andelskasser*), vissa kreditinstitut enligt *loven om visse kreditinstitutter* samt vissa utländska kreditinstitut rätt att ta emot inlåning från allmänheten. Samtliga institut som tar emot inlåning från allmänheten står under tillsyn av den danska inspektionsmyndigheten *Finanstilsynet* och är skyldiga att vara anslutna till den danska *indskydergarantifonden*.

För företag som driver sparverksamhet eller ger ut förbetalda kontokort finns en särskild lag sedan den 1 juni 1996 lov (nr. 375 af 22. maj 1996) *om sparevirksomheder og udstedere af forudbetalte betalingskort*. Av förarbetena framgår att lagen har införts för att uppfylla kraven i artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet.²³⁸

Enligt lagen om sparverksamhet och utgivare av förbetalda kontokort krävs tillstånd för att driva sparverksamhet och att utge förbetalda kort om verksamheten drivs av andra än *pengeinstitut*. Med sparverksamhet avses verksamhet som bedrivs av företag som yrkesmässigt eller som ett väsentligt led i verksamheten tar emot inlåning eller andra medel som skall återbetalas, från allmänheten eller en vidare krets, och som använder de mottagna medlen på annat sätt än vid insättning i ett pengeinstitut om verksamheten inte drivs av banker, sparbanker eller ekonomiska föreningar som driver in- och utlåningsverksamhet samt vissa andra institut. Företag som driver sparverksamhet skall ha ett eget kapital som uppgår till minst 5 miljoner danska kronor. Sparverksamhet får endast drivas av vissa särskilt uppräknade företagsformer, bl.a. aktiebolag, *anpartsselskaber*, affärsdrivande fonder och ekonomiska föreningar.

Med utgivare av förbetalda kort avses företag vars verksamhet består i att ta emot medel som skall återbetalas, från allmänheten eller en vidare krets, där återbetalningen sker genom att innehavaren av det förbetalda kortet kan använda detta vid betalning hos en bredare krets av leverantörer av varor och tjänster. Sådana företag skall drivas i aktiebolagsform och enligt huvudregeln ha ett aktiekapital som uppgår till minst 20 mil-

²³⁸ Bemærkninger till förslag till *lov om sparevirksomheder og udstedere af forudbetalte betalingskort* (nr L 164).

joner danska kronor. *Finanstilsynet* utövar tillsyn över att bestämmelserna i lagen följs. Den som överträder bestämmelserna i lagen kan dömas till böter eller fängelse.

Finland

I Finland har *depositionsbankerna*, dvs. affärsbankerna, sparbankerna och föreningsbankerna ensamrätt att ta emot *depositioner* från allmänheten. Depositionsbankernas verksamhet regleras i *kreditinstitutlagen*. Denna lag har ersatt den finska depositionsbanklagen och finansieringsverksamhetslagen. På motsvarande sätt som i Danmark finns möjlighet för andra företag än kreditinstitut att ta emot "deposits". Ekonomiska föreningar som idkar handelsrörelse har nämligen enligt *lagen om andelslag* rätt att ta emot *sparkassedepositioner* från sina medlemmar eller medlemmarnas minderåriga barn. Eftersom depositionerna enbart sker från medlemmar i föreningen och dem närstående anses depositionerna inte ske från allmänheten.

Den sparkasseverksamhet som regleras i *lagen om andelslag* motsvarar den verksamhet som i Sverige bedrivs av vissa ekonomiska föreningar. Andelslagens huvudsakliga verksamhet är vanligtvis icke-finansiell. Med sparkasseverksamhet avses verksamhet där ett andelslag för finansiering av sin rörelse av sina medlemmar tar emot medel som skall återbetalas, s.k. medlemsplaceringar. Sedan den 1 juli 1996 gäller nya regler för andelslag. Motivet för lagändringarna är att närma placeringen av medel i en sparkassa och riskplacering som regleras i värdepappersmarknadslagen till varandra. I förarbetena till lagändringarna framhålls att i princip bör ett andelslags ägare, medlemmarna, inte skyddas på något särskilt sätt när de placerar medel i det företag som de äger.²³⁹ Lagändringarna innebär bl.a. att andelslag som bedriver sparkasseverksamhet inte som tidigare skall vara skyldiga att ordna borgen eller annan motsvarande säkerhet för tryggande av en fordran som grundar sig på en medlemsplacering. Arrangemangen för ställande av säkerhet är i stället beroende av andelslagets egen prövning och andelslaget svarar också för de säkerheter som ställs. Finansministeriets tidigare skyldighet att godkänna arrangemangen för ställande av säkerhet har därmed upphört. Andelslagen är sedan den 1 juli 1996 skyldiga att informera om de omständigheter som påverkar medlemsplaceringens värde. Upplysningar skall lämnas minst två gånger per år i en delårsrapport och i en bokslutskommuniké. Upplysningarna skall ges så att en medlemsplacerare på grundval av dem kan bilda sig en välgrundad uppfattning om andelsla-

²³⁹ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om andelslag och vissa lagar som har samband med den.

gets verksamhet och resultatet samt dess utveckling. Dessutom skall andelslaget vara skyldigt att informera om beslut och omständigheter som är ägnade att väsentligt påverka medlemsplaceringens värde. Sparkasseverksamheten skall vidare granskas av en särskild sparkasseinspektör. Som sparkasseinspektör fungerar en av Centralhandelskammaren eller en handelskammare godkänd revisor eller revisionssammanslutning.

Luxemburg

I Luxemburg har artikel 3 i princip införts enligt sin ordalydelse i *The law of April 5, 1993 on the financial sector* (artikel 2 (3)). Enligt en inofficiell översättning av bestämmelsen till engelska framgår att såväl huvudregeln som undantaget omfattar både "deposits" och "other repayable funds". Enligt *Institut Monetaire Luxembourgeois* har bestämmelsen ännu inte haft någon praktisk tillämpning.

Nederländerna

I Nederländerna har artikel 3 införts i sektion 82 *of the Dutch Act on the Supervision of the Credit System 1992*. I denna bestämmelse stadgas följande. "...any natural person or legal entity is prohibited from inviting, receiving or having, in the course of his or its occupation or business, funds, repayable on demand or subject to notice being given, from the public (...)." Från detta förbud har undantagits utgivande av vissa värdepapper (issue of securities) under förutsättning att dessa värdepapper ges ut i enlighet med vad som föreskrivs i *the Act on the Supervision of Securities Transactions*. Enligt denna lag skall exempelvis investerare erhålla adekvat information. Från förbudet i sektion 82 har undantagits bl.a. eget kapital (the own funds of the issuing enterprise or institution) och frimärken. *The Minister of Finance* har vidare möjlighet att meddela dispens från förbudet i sektion 82 om de intressen som bestämmelsen är avsedda att skydda har blivit tillgodosedda på annat sätt.

Storbritannien

I Storbritannien regleras tillståndspliktig "deposit-taking-business" i *the Banking Act 1987*. "Deposit-taking-business" är mer omfattande än sådan som drivs av kreditinstitut och avser a) verksamhet där "deposits" lånas ut till andra (in the course of the business money received by way of deposit is lent to others, eller b) någon annan del av rörelsen finansieras med medel som erhållits genom "deposits" (any other activity of the business is financed, wholly or to any material extent, out of the capital of or the interest on money received by way of deposit). "Deposit-taking-business" som endast accepterar "deposits" i en mycket begränsad omfattning är undantagna från kravet på auktorisation. Undantagen avser bl.a. Bank of England, välgörenhetsorganisationer, vissa kyrkor och kooperativa föreningar²⁴⁰. För denna verksamhet finns ingen särskild reglering eller tillsyn.

Sammanfattning

Det kan konstateras att det finns få tolkningsdata till ledning för vilken verksamhet som bör omfattas av nationell lagstiftning enligt artikel 3. En del tyder dock på att huvudregeln kan tolkas som ett förbud för andra än kreditinstitut att i sin verksamhet ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten med den innebörd som angetts ovan. Med insättningar och andra återbetalbara medel avses alltså förutom tillgodohavanden på konto, andra tillgodohavanden och fordringar i form av värdepapper. Med allmänheten torde avses såväl privatpersoner som företag, dock inte kreditinstitut och andra professionella aktörer på den

²⁴⁰ Undantagen från kravet på auktorisation omfattar följande. 1) charities, 2) certain churches, 3) industrial och provident societies, 4) agricultural, forestry och fisheries associations, 5) retail and other co-operative societies, 6) practising solicitors in the course of their profession, 7) pre-contract deposits accepted in the course of estate agency work, 8) certain public undertakings, 9) the Student Loans Company Ltd, 10) the National Children's Charities Fund, 11) deposits accepted by a person who is an authorised person or an exempted person under the Financial Services Act 1986 if they are accepted in the course of or for the purpose of engaging in any dealing activity with or on behalf of the person by whom or on whose behalf the deposit is made or any service activity on behalf of that person and 12) deposits which are accepted in compliance with the regulations covering "relevant debt securities". The regulations allow debt securities (commercial paper or notes) to be issued by e.g. companies which have net assets above a certain amount and which have shares or debt securities listed on certain stock exchanges.

finansiella marknaden. Innebörden av undantagsbestämmelsen i artikel 3 blir då att om svensk lagstiftning tillåter andra än kreditinstitut att i sin verksamhet ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten med samma innebörd som huvudregeln så fordras att denna verksamhet underkastas viss reglering.

Även de tolkningsdata som finns till ledning för vilken reglering och övervakning som krävs för att efterkomma kraven i artikel 3 är få. Några omständigheter talar dock för att det inte är fråga om samma krav på reglering och offentlig tillsyn som gäller för kreditinstitut. Redovisningen av rättsläget i EU:s medlemsländer tyder på att medlemsländerna tolkat artikel 3 på olika sätt.