

Regeringens proposition

1980/81:37

om upphävande av kontrollen av bankkontorsetablering;

beslutad den 23 oktober 1980.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GÖSTA BOHMAN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den kontroll av bankernas etablering av nya bankkontor som nämnden för bankkontorsetablering utövar skall upphöra.

1 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse**

Härigenom föreskrivs att 68 § lagen (1955:183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*68 §¹

Bankaktiebolag får ej inrätta bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Bankbolag skall bidra till kostnaden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Om ett bankaktiebolag har beslutat att inrätta ett bankkontor, skall det utan dröjsmål anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

¹ Senaste lydelse 1975:227.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker

Härigenom föreskrivs att 35b § lagen (1955:416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Sparbank får ej inrätta bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Sparbank skall bidra till kostanden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

35b §¹

Om en sparbank har beslutat att inrätta ett bankkontor, skall det utan dröjsmål anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

¹ Senaste lydelse 1975:228.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen

Härigenom föreskrivs att 42c § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42c §¹

Kreditkassa får ej inrätta bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Kreditkassa skall bidra till kostnaden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Om en kreditkassa har beslutat att inrätta ett bankkontor, skall det utan dröjsmål anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

¹ Senaste lydelse 1975:229.

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammansammanträde
1980-10-23

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Bohman

Proposition om upphävande av kontrollen av bankkontorsetablering

Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallades år 1976 en kommitté för att se över banklagstiftningen (Fi 1976:04). Kommittén¹ antog namnet banklagsutredningen. I ett delbetänkande (Ds E 1979:5) Blancokrediter och bankkontorsetablering har utredningen föreslagit dels att den ram inom vilken bankerna kan lämna kredit utan säkerhet skall vidgas, dels att de nuvarande reglerna om kontroll av etableringen av nya bankkontor skall ändras. I etableringsfrågan har en reservation avgetts. I fråga om bankinstitutens rätt att lämna blancokrediter lade regeringen hösten 1979 efter remissbehandling av betänkandet fram en proposition (prop. 1979/80:51) som grundade sig på utredningens förslag och remissbehandlingen av detta. Riksdagen antog förslaget (NU 1979/80:22, rskr 133). Nya bestämmelser om rätten att lämna blancokrediter har införts fr. o. m. den 1 januari 1980. I denna proposition behandlas nu frågan om kontorsetablering.

Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga I* fogas banklagsutredningens betänkande såvitt avser frågan om bankkontorsetablering.

Yttranden över betänkandet har efter remiss avgetts av bankspektionen, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, Svenska bankföreningen, Post- och Kreditbanken PK-banken, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsban-

¹ Rättschefen Kurt Malmgren, ordförande, bankdirektören Bertil Danielsson, bankspektören Stig Danielsson, riksbanksdirektören Kurt Eklöf, direktören Sven Lindquist, direktören Sven G. Svenson och bankdirektören Lars-Erik Thunholm.

kers förbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska bankmannaförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska företagares riksförbund (SFR), Sveriges industriförbund, Svensk industriförening, Sveriges grossistförbund, Svenska kommunförbundet och Svenska handelskammarförbundet.

Kommerskollegium har till sitt remissvar bifogat ett yttrande från handelskammaren i Stockholm. SAF har anslutit sig till Sveriges industriförbunds synpunkter. Nämnden för bankkontorsetablering, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Folksam har avstått från att yttra sig.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Föredragandens överväganden

En statlig kontroll av bankernas kontorsutbyggnad infördes första gången år 1918 för affärsbankerna, år 1923 för sparbankerna och år 1942 för centralkassorna för jordbrukskredit. För affärsbankernas del innebar den då införda kontrollen att de inte utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t fick öppna nya bankkontor på annan ort än den där deras huvudkontor var belägna. På motsvarande sätt inskränktes sparbankernas rätt att öppna avdelningskontor i kommuner där det inte tidigare fanns någon sparbank. Tillståndskravet för nyetableringar motiverades med att antalet bankkontor hade vuxit kraftigt under senare delen av 1910-talet och lett till att kontorsnätet hade byggts ut alltför mycket. Vad beträffar jordbrukskassörrelsen avsåg kontrollen endast centralkassornas rätt att utöva verksamhet vid avdelningskontor på annan ort än där centralkassan var belägen. För de lokala jordbrukskassornas del infördes inte några begränsningar i den fria etableringsrätten. Denna särställning motiverades med att jordbrukskassornas geografiska placering var en intern angelägenhet för den medlemsägda rörelsen.

Samtidigt som en samordnad banklagstiftning genomfördes år 1968, avskaffades kravet på särskilt tillstånd för att inrätta nya bankkontor (SFS 1968:601, 602 och 605). För att utvecklingen inte helt skulle lämnas utanför samhällets kontroll tillskapades ett samarbetsorgan – nämnden för bankkontorsetablering – med bl. a. representanter från de olika bankgrupperna och bankspektionen. Nämnden fick till uppgift att avge yttrande över nyetableringar av bankkontor. Bankinstitutet ålades skyldighet att inhämta yttrande från nämnden innan de inrättade ett nytt bankkontor men formellt sett var de inte skyldiga att följa nämndens rekommendationer.

Under åren 1969 – 1972 handlade denna nämnd 769 etableringsärenden. I 86 fall avstyrkte nämnden de tilltänkta etableringarna. Under år 1969 rapporterades ett avsteg från nämndens rekommendationer och under år 1970 tre avsteg. Under åren 1971 – 1973 förekom ytterligare ett avsteg per år.

Sedan nämnden år 1973 underrättats om att två affärsbanker hade för avsikt att mot nämndens rekommendationer etablera sammanlagt sex nya bankkontor, anmälde nämnden detta för regeringen. Regeringen fann att under de förhållanden som uppstått nämnden saknade möjligheter att fullfölja sina ålagda funktioner. I en proposition med förslag till ändrade bestämmelser i banklagstiftningen (prop. 1973:197) anförde dåvarande departementschefen att det förelåg risk för att det under kort tid kunde uppstå en okontrollerad etablering av bankkontor som inte var rationell från samhällsekonomiska synpunkter. Med hänsyn härtill föreslogs i propositionen en obligatorisk offentlig kontroll över all bankkontorsetablering. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget (NU 1973:67, rskr 1973:395).

Bestämmelserna om etableringskontrollen finns för affärsbankerna i 68 § lagen (1955:183) om bankrörelse, för sparbankerna i 35b § lagen (1955:416) om sparbanker och för föreningsbankerna i 42c § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen. Bestämmelserna är likartade för alla tre slagen av bankinstitut. Regleringen innehåller i huvudsak följande.

En bank får inte inrätta ett bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Någon prövning av om ett bankkontor som har inrättats enligt lämnat tillstånd fortfarande behövs förekommer däremot inte. Tillstånd att inrätta ett bankkontor får meddelas endast om etableringen bedöms vara till nytta för det allmänna. En bankkontorsetablering kan enligt motiven till bestämmelserna (prop. s. 9) vara till nytta för det allmänna, om den är motiverad från samhällsekonomiska synpunkter och inte strider mot krav på en ändamålsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät. Nämndens beslut kan överklagas hos regeringen.

Nämnden för bankkontorsetablering består av en ordförande och ytterligare sju ledamöter. Regeringen utser ledamöterna. Fem av ledamöterna utses efter förslag av bankinspektionen, bankföreningen, sparbanksföreningen, föreningsbankernas förbund resp. bankmannaförbundet. Nämndens verksamhet finansieras ur de tillsynsavgifter som bankerna betalar till bankinspektionen.

Sedan de nuvarande reglerna trätt i kraft i början av år 1974, har nämnden handlagt ca 750 tillståndsärenden, varav 18 har överklagats. I fem fall har regeringen ändrat nämndens beslut och bifallit anförda besvär.

Enligt banklagsutredningens uppfattning är risken numera mindre än år 1973 för att en fri etablering leder till en från allmänna synpunkter oacceptabel utbyggnad av bankernas kontorsnät. Detta förklaras enligt utredningen av att bankerna har ett helt annat kostnadsläge än tidigare. Kostnaderna för bl. a. personal och teknisk utrustning har ökat kraftigt. Som exempel på detta anger utredningen att enbart säkerhets- och datautrustning vid ett bankkontor för två anställda kan kostnadsberäknas till omkring 200 000 kr.

Utredningen menar dock att det även i framtiden behövs någon form av samordning och tillsyn över bankkontorsetableringen. Den föreslår att

prövningen av etableringsfrågorna flyttas över till bankinspektionen. Enligt utredningen skulle detta öppna möjligheter till en smidigare och enklare handläggning. Utgångspunkten för prövningen bör vara att nå en sund utveckling av bankverksamheten. Liksom hittills bör prövningen syfta till att bankkontor inrättas endast om det bedöms vara till nytta för det allmänna. Bankerna bör åläggas att till inspektionen omedelbart anmäla sina beslut om nya etableringar. Finner inspektionen att kravet på samhällsnytta inte är uppfyllt, bör inspektionen kunna förbjuda verkställighet av beslutet. Utredningen utgår från att det i ärenden av rutinmässig och okontroversiell natur i regel räcker med ett underhandsbesked från inspektionen att etableringen inte föranleder några invändningar. Beslut i ärenden av principiell natur bör fattas av bankinspektionens styrelse. Detsamma bör gälla kontroversiella ärenden i vilka förbud till etablering kan aktualiseras. För att underlätta inspektionens prövning föreslår utredningen att till inspektionen knyts en rådgivande nämnd med representanter för de olika bankinstitutgrupperna och för Svenska bankmannaförbundet.

En ledamot av utredningen har reserverat sig. Han förordar att de nuvarande reglerna bibehålls, tills tiden anses mogen att ge bankerna frihet att själva bestämma över omfattningen av sitt kontorsnät.

Remissutfallet är splittrat. Remissinstansernas ståndpunkter fördelar sig efter tre huvudlinjer. En grupp tillstyrker utredningsförslaget eller lämnar det i huvudsak utan erinran. Till denna hör bankinspektionen, riksbanksfullmäktige och föreningsbankernas förbund. Föreningsbankernas förbund understryker därvid att en offentlig etableringskontroll i så liten grad som möjligt bör reducera den fria konkurrensen mellan de olika typerna av banker. Konsumentverket anser i likhet med utredningen att det finns skäl för att bibehålla någon form av samhällskontroll över etableringen av bankkontor och anser att även nedläggning av bankkontor bör vara föremål för kontroll. Om konsumentintressena är representerade i bankinspektionens styrelse, finns det enligt verket knappast skäl att inrätta en rådgivande nämnd.

Andra remissinstanser anser att etableringskontrollen helt skall upphöra. Till dessa hör kommerskollegium, NO, bankföreningen, grossistförbundet och handelskammarförbundet. NO ifrågasätter om en myndighet har större förutsättningar än bankerna själva att avgöra frågor om utbyggnad av ett rationellt bankkontorsnät. Bankföreningen anser att bankinspektionens allmänna tillsyn över bankverksamheten är tillräcklig för att missbruk med nyetableringar skall motverkas. NO och bankföreningen åberopar också svårigheterna att ställa upp objektiva kriterier för en offentlig kontroll på detta område. I samma riktning uttalar sig industriförbundet och SAF vilka anser att det finns anledning att överväga om inte etableringskontrollen kan slopas inom en nära framtid och att det ur detta perspektiv är tveksamt om det finns anledning att dessförinnan ändra på de nuvarande reglerna.

Den tredje huvudlinjen innebär att den nuvarande kontrollen skall

behållas med nuvarande utformning. Denna ståndpunkt stöds av bl. a. sparbanksföreningen, LO, TCO, bankmannaförbundet och kommunförbundet. Enligt bankmannaförbundet och TCO bör nämnden för bankkontorsetablering oftare än vad som f. n. sker på eget initiativ göra helhetsbedömningar beträffande kontorsstrukturen i nya bostadsområden. Enligt kommunförbundet bör kommunen få information och tillfälle att yttra sig inte bara vid nyetablering utan också när en indragning av bankkontor är aktuell.

För egen del vill jag anföra följande. Ett riktmärke för 1968 års banklagsreform var att åstadkomma en fri och sund konkurrens mellan de olika bankgrupperna. Till stöd för att bankerna själva borde få avgöra frågor om bankkontorsetablering anförde kreditinstitututredningen, vars förslag låg till grund för reformen, bl. a. följande. Avgörande i sammanhanget är om en etableringskontroll leder till ett rationellare kontorsnät än om bankinstituten själva får var för sig avgöra utbyggnaden av nätet. Varje institut har att bedöma frågan om sitt kontorsnäts storlek och struktur mot bakgrund av kostnaderna för driften av ytterligare ett kontor å ena sidan och det tillskott till intäkterna detta kan väntas ge å andra sidan. Det ligger i bankledningarnas intresse att kontorsnätet blir så rationellt som möjligt. Enligt utredningens åsikt borde i flertalet fall bankledningarnas intentioner stämma överens med syftena med en offentlig kontorsetableringskontroll. Utredningen framhöll vidare konkurrensens positiva sidor och strävandena att effektivisera den. I propositionen understök departementschefen att förslaget om enhetliga rörelseregler var genomsyrt av tanken att skapa en fri och sund konkurrens mellan olika grupper av bankinstitut, en konkurrens som borde vara till fördel för bankkunderna. Han framhöll vidare att en offentlig etableringskontroll utgör ett ingrepp i den fria konkurrensen och strider mot vad som föreslogs i övrigt för bankväsendet (prop. 1968:143 s. 221).

Vad som sålunda återopades som stöd för att år 1968 slopa den dittillsvarande etableringskontrollen kan enligt min mening också läggas till grund för den omprövning av den år 1973 återinförda etableringskontrollen som nu bör göras. Jag delar vidare banklagsutredningens uppfattning att det nuvarande systemet kan förhindra den fria konkurrensen mellan bankinstituten och att det därför finns risk för att systemet leder till en även från samhällsekonomisk synpunkt otillfredsställande fastlåsnings av det bestående kontorsnätet. Vad utredningen sålunda anfört till stöd för sitt förslag om en uppmjukning av kontrollen talar enligt min mening närmast för en avveckling av kontrollen.

Att ett system som det nuvarande kan leda till en olämplig struktur på kontorsnätet sammanhänger också med att det är svårt att för prövningen av etableringsfrågorna finna rimliga kriterier, som är någorlunda enkla och klara. Av vad som förekom i 1973 års lagstiftningsärende framgår att det vid bedömningen om en etablering är till nytta för det allmänna bl. a. bör tas

skäligen hänsyn till de utvecklingstendenser som gör sig gällande i det ekonomiska livet och i samhället över huvud taget och som påverkar omfattningen av bankernas traditionella verksamhetsområden samt servicebehovet och konkurrensbetingelserna mellan olika banker och skilda grupper av bankinstitut (NU 1973:67, rskr 1973:395, jfr yttrandena vid 2.6 och 2.9 i bilaga 2). Särskilt med hänsyn till näringsutskottets, av riksdagen godkända uttalanden måste det i de enskilda fallen ofta råda delade meningar om vad skäligen hänsyn till utvecklingstendenserna kräver. Att så är fallet bekräftas också av erfarenheterna vid tillämpningen av etableringskontrollen och inte minst vid prövningen av besvärssärenden som regeringen haft att göra. Därvid har enligt min mening belysts vilka svårigheter som föreligger att ställa upp fullt användbara kriterier för prövningen av kontorsetablering inom skilda orter och regioner med ofta starkt varierande utvecklingstendenser.

Det har emellertid från utredningens och ett par remissinstansers sida uttryckts farhågor för att bankerna bygger ut sina kontorsnät alltför mycket, om etableringskontrollen avskaffas. Farhågorna grundar sig väsentligen på att bankernas företagsekonomiska bedömning i vissa fall kanske inte överensstämmer med vad som är bäst från samhällsekonomiska synpunkter och på att underlaget för bankernas bedömningar kan bli bristfälligt, därför att bankerna kommer att sakna kunskap om varandras planer.

Om en fri etableringsrätt införs, kan det visserligen enligt min mening inte helt uteslutas att kontorsnätet byggs ut på ett sätt som kan framstå som en överetablering från såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska synpunkter. Att en risk härför kan finnas sammanhänger med att bankernas möjligheter till priskonkurrens är begränsade. Bankerna kan därför vilja anlita andra konkurrensmedel, t. ex. erbjuda sina tjänster från ett stort antal, lätt tillgängliga kontor. En av konkurrensen framdriven överetablering torde dock inte bli bestående. Som NO framhållit är knappast bankerna, lika litet som andra företag, benägna att under någon längre tid driva en verksamhet som är olönsam.

De tidigare berörda farhågorna bygger emellertid på att en kontorsetablering, som är motiverad från företagsekonomisk synpunkt, likväl kan vara olämplig från samhällsekonomisk synpunkt. Risken härför förefaller mig något konstruerad. I varje fall bedömer jag det som osannolikt att bankerna i dag skulle utnyttja en fri etableringsrätt till att bygga ut kontorsnätet på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt försvarligt. Införs etableringsfrihet torde det inte resultera i att bankerna kommer att vara ovetande om varandras planer i etableringsfrågor. NO anser att ett visst frivilligt samråd mellan bankerna i dessa frågor, t. ex. inför etablering i nya bostadsområden, kan vara acceptabelt från konkurrenssynpunkt. Enligt min mening är det önskvärt att ett sådant samråd kommer till stånd, om etableringsfrihet medges.

Med anledning av vad kommunförbundet anfört vill jag betona vikten av

att en bank inhämtar kommunens synpunkter, innan ett bankkontor inrättas eller läggs ned inom kommunen.

För min del finner jag att skälen för etableringsfrihet väger betydligt tyngre än skälen emot. Jag förordar sålunda att bankinstituten i fortsättningen ges rätt att själva bestämma över etableringen av sina bankkontor.

Införs en sådan etableringsfrihet, förfaller en av Svenska bankmannaförbundet i en skrivelse den 2 april 1980 väckt fråga om att utvidga etableringskontrollen till s.k. servicekontor som banker inrättar men som inte tar emot inlåning från allmänheten och därför inte kan betraktas som bankkontor i banklagarnas mening.

Enligt banklagsutredningens förslag skall den kontroll som f. n. utövas av nämnden för bankkontorsetablering ersättas av ett förfarande som utredningen har betecknat som en samordning och tillsyn. Prövningen flyttas över till bankinspektionen och en rådgivande nämnd för etableringsfrågorna knyts till inspektionen. När en bank har anmält ett beslut att inrätta ett nytt kontor till inspektionen, skall inspektionen kunna förbjuda att beslutet verkställs. Flertalet ärenden bör enligt utredningens bedömning dock kunna avgöras genom att inspektionen lämnar ett underhandsbesked att etableringen inte föranleder några invändningar. Även om utredningen betecknat det föreslagna förfarandet som en samordning och tillsyn, innebär det att en i princip fullständig etableringskontroll bibehålls.

Av mitt förslag om införande av etableringsfrihet följer att det av utredningen föreslagna kontrollförfarandet inte bör införas. Enligt min mening bör det i stället ingå som ett led i bankinspektionens allmänna sundhetsövervakning enligt banklagarna att övervaka kontorsetableringen. Enligt banklagarna åligger det inspektionen att med uppmärksamhet följa bankernas verksamhet, i den mån det erfordras för att få kännedom om sådant som är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten. I kravet att inspektionen skall verka för en sund utveckling av bankverksamheten ingår att inspektionen skall vaka över att bankernas kontorsnät utformas så att bankernas kunder inte drabbas av onödiga kostnader.

I och för sig skulle en rådgivande nämnd kunna vara till viss nytta, även om en direkt kontroll över nyetableringar inte utövas. Det samråd mellan bankerna som kan behövas bör emellertid som jag förut anfört kunna ske på frivillig väg. Jag vill vidare erinra om att sammansättningen av bankinspektionens styrelse nu är föremål för prövning. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1977/78:57 uttalade näringsutskottet att det finns goda skäl att överväga en förändrad sammansättning av bankinspektionens styrelse efter mönster av de lekmannastyrelser som förekommer vid majoriteten av de centrala ämbetsverken. Banklagsutredningen har i delbetänkandet (Ds E 1980:3) Konsumentskyddet inom bankområdet och bankinspektionens styrelse föreslagit att lekmän blir representerade i inspektionens styrelse och jag avser att efter remissbehandling av delbetänkandet framlägga ett förslag för regeringen om ändrad sammansättning av inspektionens styrelse. Jag

utgår från att förslaget kommer att innebära att parlamentariker skall ingå i styrelsen. Härigenom skapas ytterligare garantier för att denna blir väl ägnad att tillvarata det allmännas intresse av att etableringsfriheten inte missbrukas. Mot denna bakgrund anser jag att en särskild rådgivande nämnd med de kostnader samt den extra administration och byråkrati en sådan innebär kan undvaras.

Bankinspektionen bör ges möjlighet att fortlöpande följa utvecklingen på det sättet att bankerna åläggs att utan dröjsmål till inspektionen anmäla beslut att inrätta nya kontor. Det är lämpligt att utvecklingen på området också med jämna mellanrum redovisas och diskuteras i inspektionens styrelse. Etablering av bankkontor kommer således vid inspektionens allmänna tillsyn över bankerna att jämföras med andra kostnadskrävande investeringar som inspektionen har att med uppmärksamhet följa. Skulle mot förmodan utvecklingen leda till att nya kontor inrättas i en omfattning och på ett sätt som bedöms som oacceptabelt från allmän synpunkt, kan det förutsättas att inspektionen anmäler förhållandet för regeringen. Det blir då regeringens sak att på nytt överväga frågan om behovet av skärpt offentlig kontroll och hur denna i så fall skall utövas.

Förslaget föranleder ändringar i 68 § banklagen, 35b § sparbankslagen och 42c § jordbrukskasserörelselagen. De nuvarande bestämmelserna rörande tillståndskrav vid bankkontorsetablering bör ersättas med bestämmelser om skyldighet för bankinstituten att utan dröjsmål anmäla sina beslut om inrättande av bankkontor till bankinspektionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft två veckor efter införandet i Svensk författningssamling. De får till följd att nämnden för bankkontorsetablering upphör. Om propositionsförslaget antas, avser jag att föreslå regeringen att besluta om avveckling av nämnden och upphävande av instruktionen (1973:1190) för nämnden för bankkontorsetablering. Övergångsvis torde inga svårigheter uppstå. Ej avgjorda ärenden hos nämnden kommer att förfalla i samband med att lagstiftningen ändras. Några personaladministrativa konsekvenser uppkommer inte vid avvecklingen, eftersom nämnden saknar fast anställd personal.

Eftersom de föreslagna ändringarna i banklagstiftningen såväl lagtekniskt som sakligt är av enkel beskaffenhet och lagrådets hörande därför skulle sakna betydelse, har jag ansett att lagrådsgranskning av lagförslagen är obehövlig.

141 3 Hemställan

142 Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen
143 föreslår riksdagen
144 att antaga inom ekonomidepartementet upprättade förslag till
145 1. lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,
146 2. lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker,
147 3. lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen.

149 4 Beslut

150 Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att
151 genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredragan-
152 den har lagt fram.

Prop. 1980/81:37

Bilaga 1



EKONOMI-
DEPARTEMENTET

BLANCOKREDITER OCH BANKKONTORS- ETABLERING

Delbetänkande avgivet av
banklagsutredningen

Ds E 1979:5

Till Statsrådet och chefen för ekonomidepartementet

Genom beslut den 23 juni 1976 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande finansdepartementet att tillkalla högst sju ledamöter med uppdrag att se över banklagstiftningen. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 1 juli 1976 rättschefen Kurt Malmgren (ordförande), bankdirektören Bertil Danielsson, bankinspektören Stig Danielsson, riksbanksdirektören Kurt Eklöf, direktören Sven Lindquist, direktören Sven G. Svenson och bankdirektören Lars-Erik Thunholm som ledamöter.

Som sakkunnig förordnades avdelningsdirektören Lars-Olof Thörn och som expert hovrättsassessorn Jan Bökmark. Som experter har vidare förordnats fr. o. m. den 1 oktober 1976 byrådirektören Bo Dahlheim, fr. o. m. den 1 april 1978 civilekonomen Tomas Lindstrand och fr. o. m. den 20 mars 1979 hovrättsfiskalen Thomas Utterström.

Utredningens sekreterare har t. o. m. den 19 april 1977 varit numera departementsrådet Lars Hedberg samt därefter numera kanslirådet Lars Bredin. Vidare har hovrättsassessorn Lars Noltorp fr. o. m. den 1 januari 1978 och hovrättsassessorn Anders Nordström fr. o. m. den 20 november 1978 förordnats till biträdande sekreterare.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet Nya kapitaltäckningsregler för bankerna.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Blancokrediter och bankkontorsetablering.

Reservation har avgetts av ledamoten Sven G. Svenson. Särskilt yttrande har avgetts av ledamoten Lars-Erik Thunholm.

Utredningen asver att närmast behandla bl. a. frågor om anpassning av banklagarna till den nya aktiebolagslagen.

Stockholm i juni 1979

Kurt Malmgren

Bertil Danielsson

Stig Danielsson

Kurt Eklöf

Sven Lindquist

Sven G. Svenson

Lars-Erik Thunholm

/Lars Bredin

Lars Noltorp

Anders Nordström

Innehåll

Sammanfattning	5
Författningsförslag	6
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse ..	6
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanksbanker ..	7
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskass serörelsen	8
<hr/>	
3 <i>Bankinstitutets kontorsetableringsrätt</i>	9
3.1 Gällande rätt	9
3.2 Historik	9
3.2.1 Inledning	9
3.2.2 Etableringsbestämmelser före 1968 års lag	10
3.2.2.1 Affärsbankerna	10
3.2.2.2 Sparbankerna	10
3.2.2.3 Jordbrukskasserörelsen	11
3.2.3 Kreditinstitututredningen	11
3.2.4 1973 års proposition	15
3.3 Ärendenas behandling i nämnden	16
3.4 Överväganden och förslag	17
<hr/>	
Resrvation av ledamoten Sven G. Svenson	20

Sammanfattning

Den nuvarande etableringskontrollen infördes år 1973. Utredningen anser att riskerna nu är mindre än år 1973 för att en fri etablering skulle leda till en från allmänna utgångspunkter oacceptabel utbyggnad av kontorsnätet. Utredningen stannar dock för att det även i framtiden behövs någon form av samordning och tillsyn över bankkontorsetableringen.

Utredningen föreslår att prövningen av dessa frågor flyttas över till bankspektionen, som har en sådan överblick och kännedom om bankernas struktur att den är väl lämpad för uppgiften. Förslaget öppnar möjligheter till en smidigare och enklare handläggning. Utgångspunkten för prövningen bör vara att nå en sund utveckling av bankverksamheten och liksom hittills syfta till att bankkontor endast inrättas om det bedöms vara till nytta för det allmänna. Bankerna bör åläggas att till inspektionen omedelbart anmäla sina beslut om nya etableringar. Finner inspektionen att kravet på samhällsnytta inte är uppfyllt, bör inspektionen kunna förbjuda verkställighet av beslutet.

I ärenden av rutinmässig och okontroversiell natur torde det i regel räcka med ett underhandsbesked från inspektionen att etableringen inte föranleder några invändningar. Beslut i ärenden av principiell natur bör fattas av bankspektionens styrelse. Detsamma bör gälla kontroversiella ärenden i vilka förbud till etablering kan aktualiseras.

För att underlätta inspektionens prövning föreslår utredningen att till inspektionen knyts en rådgivande nämnd med representanter för de olika bankinstitutsgrupperna och för Svenska bankmannaförbundet.

En ledamot har i en reservation förordat att de nuvarande reglerna om bankkontorsetablering behålls oförändrade.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse

Härigenom förordnas, att --- 68 § lagen (1955:183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

 Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

68 §¹

Bankaktiebolag får *ej* inrätta bankkontor *utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas* endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Bankbolag skall bidra till kostnaden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Bankaktiebolag får inrätta bankkontor endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Har bankbolag beslutat att inrätta bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten, *som kan förbjuda verkställighet av beslutet.*

Till tillsynsmyndigheten skall som rådgivande organ i etableringsfrågor vara knuten en nämnd.

¹ Senaste lydelse 1975:227.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker

Härigenom förordnas, att --- 35 b § lagen (1955:416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 b §¹

Sparbank får *ej* inrätta bankkontor *utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas* endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Sparbank skall bidra till kostnaden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Sparbank får inrätta bankkontor endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Har sparbank beslutat att inrätta bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten, som kan förbjuda verkställighet av beslutet.

Till tillsynsmyndigheten skall som rådgivande organ i etableringsfrågor vara knuten en nämnd.

¹ Senaste lydelse 1975:228.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen**

Härigenom förordnas, att --- 42 c § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*42 c §¹

Kreditkassa får ej inrätta bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Tillstånd får meddelas endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Inrättas bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten.

Talan mot nämndens beslut föres hos regeringen genom besvär.

Kreditkassa skall bidra till kostnaden för nämndens verksamhet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Kreditkassa får inrätta bankkontor endast om kontorsetableringen bedömes vara till nytta för det allmänna.

Har kreditkassa beslutat att inrätta bankkontor, skall det omedelbart anmälas hos tillsynsmyndigheten, som kan förbjuda verkställighet av beslutet.

Till tillsynsmyndigheten skall som rådgivande organ i etableringsfrågor vara knuten en nämnd.

¹ Senste lydelse 1975:229

3 Bankinstitutens kontorsetableringsrätt

3.1 Gällande rätt

Bestämmelserna om bankkontorsetablering, som är enhetligt utformade för alla bankinstitut, finns för affärsbankerna i 68 § lagen (1955:183) om bankrörelse (BL), för sparbankerna i 35 b § lagen (1955:416) om sparbanker (SpL) och för föreningsbankerna i 42 c § lagen (1955:216) om jordbrukskassörrelsen (JkL) samt i instruktionen (1973:1190) för nämnden för bankkontorsetablering. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

Bankinstitut får inte inrätta bankkontor utan tillstånd av nämnden för bankkontorsetablering. Sådant tillstånd får meddelas endast om etableringen bedömes vara till nytta för det allmänna, dvs. om etableringen är motiverad från allmänna samhällsekonomiska synpunkter och inte strider mot kravet på en ändamålsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät. Mot nämndens beslut får talan föras genom besvär hos regeringen. Bankinstitutet bidrar till kostnaden för nämndens verksamhet. Om bankkontor inrättas, skall detta omedelbart anmälas hos bankinspektionen. Några särskilda sanktioner för den händelse att bankinstitut inrättar bankkontor utan tillstånd finns inte. Bankinspektionen har emellertid enligt sina allmänna befogenheter möjlighet att ingripa mot eventuella överträdelser.

Nämnden för bankkontorsetablering utses av regeringen och består av ordförande och ytterligare sju ledamöter. Fem av ledamöterna utses efter förslag av vardera bankinspektionen, bankföreningen, sparbanksföreningen, jordbrukskassörförbundet och bankmannaförbundet. För varje ledamot finns en suppleant som utses i samma ordning som ledamoten.

Nämnden har rätt att för särskilda uppgifter anlita experter och företrädare för bankinstitut kan efter kallelse av nämnden delta i nämndens överläggningar för att tillhandagå med upplysningar. Bankinspektionen tillhandahåller nämnden sammanträdesrum, sekreterare och biträdespersonal.

3.2 Historik

3.2.1 Inledning

I det följande redogörs för de regler som gällde för bankinstitutens kontorsetableringsrätt fram till år 1969. Därefter behandlas utvecklingen fram till nuvarande lagstiftning. Slutligen redovisas den praxis som utbildat sig i dessa ärenden.

3.2.2 Etableringsbestämmelser före 1968 års lag

3.2.2.1 Affärsbankerna

Ursprungligen fanns inga restriktioner för affärsbank att driva verksamhet vid avdelningskontor. Den kraftiga tillväxten av antalet bankkontor under 1910-talet ledde till att 1917 års bankkommitté föreslog att nytt avdelningskontor inte skulle få upprättas utan tillstånd av Kungl. Maj:t. En förutsättning för tillstånd skulle vara att kontoret blev till nytta för det allmänna. Filialbildning hade under 1910-talet enligt kommittén gått vida över gränsen för det nyttiga och behövliga och medfört ökade och onödiga kostnader för kapitalets uppsamling. Man framhöll som exempel härpå att flera kontor öppnats i konkurrenssyfte i närheten av redan befintliga bankkontor. Kommittén pekade också på att prövningsrätten för oktroy var illusorisk så länge kontorsetableringarna var fria. Om det nämligen befanns vara till nytta för det allmänna att en bank bildades i en viss landsdel och oktroy därför beviljades, kunde banken genom att upprätta avdelningskontor förlägga en huvudsaklig del av sin rörelse till en helt annan landsdel, där motivet för att inrätta en ny bank fullständigt saknades.

Kommitténs förslag ledde till lagstiftning 1918. Departementschefen hade dock i propositionen gjort den ändringen att tillstånd inte skulle behövas för att öppna avdelningskontor på den ort där huvudkontoret var beläget.

Frågan om bankernas kontorsetablering togs åter upp av 1949 års banklagssakkunniga. De sakkunniga föreslog att tillstånd alltid skulle krävas för inrättandet av nytt kontor. I propositionen i ämnet – som utan ändring bifölls av riksdagen – framhöll emellertid departementschefen att det var skillnad på filialbildning på ort där banken redan drev verksamhet samt övrig filialbildning. När det gällde orter där banken redan hade kontor ansågs inrättandet av ett nytt kontor vara en intern organisationsfråga för banken och något tillstånd behövdes därför inte i sådana fall. Däremot förordade departementschefen att bankinspektionen skulle underrättas om att sådant kontor bildades. Vad andra kommuner beträffade ansåg departementschefen dock att tillstånd skulle inhämtas av Kungl. Maj:t. Den nya lagen innebar således en viss liberalisering jämfört med tidigare lagstiftning.

3.2.2.2 Sparbankerna

På i stort sett samma skäl som anfördes av 1917 års bankkommitté förordade 1920 års sparbankssakkunniga en reglering av filialfragan för sparbankerna. Förslaget innebar att sparbank inte skulle få inrätta avdelningskontor utom ort där styrelsen hade sitt säte såvida inte tillstånd lämnats. Förslaget ledde till lagstiftning 1923.

1948 års sparbankssakkunniga fann att det fortfarande var pakallat med en etableringskontroll. I proposition i ämnet återopade departementschefen den ståndpunkt han tagit till affärsbankernas filialbildning. I överensstäm-

melse härmed förordade han att sparbank endast skulle behöva begära tillstånd för att inrätta avdelningskontor i kommun där sparbanken inte tidigare bedrev rörelse.

3.2.2.3 Jordbrukskasserörelsen

Den första bestämmelsen om etableringskontroll tillkom 1942. Den innebar att centralkassorna inte utan Kungl. Maj:ts tillstånd fick utöva verksamhet vid avdelningskontor i annan ort än där huvudkontoret var beläget. För jordbrukskassornas del fanns dock ej några författningsmässiga inskränkningar i rätten att driva verksamhet vid filial.

1950 års jordbrukskassautredning tog i sitt betänkande upp frågan om kontorsetableringsrätten. Bank- och fondinspektionen hade i en promemoria satt i fråga om inte jordbrukskassornas rätt att öppna filialkontor på något sätt borde regleras i lagstiftningen. Utredningen fann det emellertid inte påkallat med någon tillståndsgivning av statlig myndighet. Det allmänna kunde nämligen inte ha något intresse av att ingripa i jordbrukskassornas bestämmande över hur de till medlemmarnas tjänst ville ordna med etableringen av kontor. Utredningen ansåg detta vara en för rörelsen intern fråga och föreslog därför att riksorganisationen skulle tilldelas uppgiften att i sista hand bestämma över jordbrukskassornas filialbildning. Departementschefen delade utredningens uppfattning. Vidare ansåg departementschefen också att det förelåg en viss skillnad mellan de grunder efter vilka frågan om inrättande av en helt ny centralkassa borde prövas och de grunder som borde avgöra om existerande centralkassa skulle få öppna avdelningskontor. För prövning av den första frågan borde avgörande vikt fästas vid "nyttan för det allmänna" medan den senare frågan borde vara en för kasserörelsen intern angelägenhet. Detta villkor togs därför bort i propositionen.

3.2.3 Kreditinstitututredningen

Utredningen konstaterade att den marknad för tjänster som bankinstituten uppträder på kan betecknas som rent oligopol, dvs. förekomsten av ett fåtal agerande med marknadsföring av väsentligt identiska tjänster. De konkurrerande institutens priser tenderar därför att bli desamma och konkurrensen tar i stället andra former. Kontorsetablering är ett sådant konkurrensmedel. Speciellt gäller detta gentemot hushållen eftersom deras val av bankinstitut till betydande del torde avgöras av lättillgängligheten.

Utredningen fann den dåvarande etableringskontrollen ineffektiv eftersom den övervägande delen av kontorsetableringen skedde inom kommuner där vederbörande institut förut bedrev verksamhet. För att en etableringskontroll skulle vara effektiv måste den omfatta all etableringsverksamhet och en central uppgift för en offentlig reglering av kontorsnäten skulle vara att åstadkomma ett samhällsekonomiskt optimalt fördelat kontorsnät. Bedöm-

ningen härav fick göras mot bakgrund av å ena sidan kostnaderna för en etablering och å andra sidan allmänhetens behov av bankservice och kreditväsendets kreditförmedlande uppgift. Möjligheterna att uppställa kriterier för ett sådant kontorsnät ansågs emellertid vara utomordentligt små. Avgörande blev i stället om en etableringskontroll ledde till ett rationellare kontorsnät än om bankerna själva fick avgöra utbyggnaden av kontorsnätet. Det ligger nämligen i bankledningarnas intresse att kontorsnätet blir så rationellt som möjligt. Enligt utredningen borde i flertalet fall bankledningarnas intention därvidlag stämma överens med de syften som en offentlig etableringskontroll skulle ha. Utredningen framhöll även att det allmänna – utöver etableringskontrollen – hade andra möjligheter att vaka över bankverksamhetens utbredning. Bl. a. ställs för bildandet av en bankkrav på allmännyttigt syfte med nybildningen. Dessutom har inspektionen möjlighet att ingripa vid konstaterad eller misstänkt misskötsel. Med hänsyn bl. a. härtill föreslog utredningen att instituten själva skulle få besluta om inrättande av nya bankkontor. För att underlätta en ändamålsenlig filialbildning förordade dock utredningen att ett samarbetsorgan för kontors-etableringsfrågor inrättades. I detta skulle ingå representanter för bankinspektionen och för de olika bankinstituten. Nämnden skulle vara rådgivande och inrättas för en begränsad tid. Nämnden skulle ha till uppgift att ta upp frågor om etableringar, att i samband därmed skapa en överblick över den nuvarande uppbyggnaden av kontorsnätet och att verka för en ändamålsenlig struktur av detsamma. Efter en viss tid skulle en värdering göras av nämndens arbete. Detta kunde slutligen resultera i att nämnden avvecklades eller att den kvarstod med oförändrade befogenheter eller omkonstruerades med skärpta befogenheter.

En av ledamöterna i utredningen, bankinspektören Hanström, var skiljaktig och ansåg att utvecklingen i stället visat på behovet av en skärpt etableringskontroll. Med hänsyn till den kostnadsökning som en överutbyggnad av kontorsnätet innebar var etableringsfrågan av betydelse för det allmänna. Enligt Hanström deltog bankinstituten i större eller mindre utsträckning i den kapplöpning om kontorsställen som pågick och, eftersom de i fråga om tillhandahållna krediter och tjänster ofta hade ett faktiskt monopol hade de möjligheter att avlasta sina kostnader på kunderna. Svagheten med det rådande systemet utgjorde därför ett kraftigt motiv för en utvidgning av etableringskontrollen. Bestämmanderätten borde lämpligen anförtros bankinspektionen. Dessutom borde en rådgivande nämnd inrättas med representanter för bankerna och inspektionen.

Förslaget att avveckla etableringskontrollen tillstyrktes av bankinspektionen, kommerskollegium, riksbanksfullmäktige, NO, bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Sveriges hantverks- och industriorganisation och KF. Stadshypotekskassan, bostadskreditkassan och RLF var kritiska till förslaget (prop. 1968:143 s. 217 f).

Bankinspektionen, som alltså godtog utredningsmajoritetens förslag, uttalade. Det torde vara realistiskt att även framdeles räkna med risk för en överutbyggnad av kontorsorganisationen med därav följande konsekvenser för kostnaderna för bankverksamheten. Utredningens förslag i övrigt innebär nya incitament till utbyggnad av kontorsnätet i syfte att skapa bättre utgångsläge i konkurrensen om nya kundkategorier. När det gäller att söka korrektiv mot befarade överdrifter på detta område ligger det nära till hands att överväga en central, statlig etableringskontroll. Skälen för en sådan kontroll väger tungt. Genom en kontroll kan kostnadsutvecklingen i bankerna ändå – låt vara på ett begränsat område – påverkas och det allmänna intresset av att konkurrensen mellan bankerna inte får en felaktig inriktning beaktas. Eftersom nuvarande etableringskontroll är ineffektiv, måste man, om regleringsalternativet väljs, skärpa gällande bestämmelser så att regleringen omfattar i princip all kontorsetablering. En sådan utsträckt reglering medför emellertid också olägenheterna av den art utredningen närmare beskrivit. Även om olägenheterna är betydande, är dock denna lösning inte så svår genomförbar att den måste avvisas. Emellertid är det tveksamt, om de befarade olägenheterna av en fri etableringsrätt i nuvarande läge skulle bli så stora, att de motiverar det långtgående ingrepp och det administrativa arbete som en total reglering dock innebär.

Enligt *bankföreningen* skulle en fri etableringsrätt inte komma att leda till någon nyetablering i större skala. En del nya kontor skulle komma att öppnas i kommuner, från vilka en bank tidigare varit utestängd. Denna trend skulle dock relativt snart upphöra. Nödvändigheten av att upprätthålla en bankrörelses lönsamhet medförde att alla planer på filialbildning underkastades en mycket noggrann prövning. De projekt som sällades bort vid denna lönsamhetsprövning torde vara åtskilligt flera än de som strandade på avslag från kontrollmyndighets sida.

I några remissyttranden bedömdes etableringsfrågan från konkurrenssynpunkt. Enligt riksbanksfullmäktige var det sannolikt att kontorsetableringen var ett av de områden där konkurrensen ledde till resultat som avviker från det från samhällsekonomisk synpunkt önskvärda. Detta behövde dock inte vara skäl nog att söka reglera kontorsetableringen med författningsbestämmelser. NO erinrade om att för affärsbankernas del andra rörelsegrenar än den egentliga in- och utlåningsverksamheten svarade för en betydande och växande andel av den totala rörelsen. Om denna tendens fortsatte och andra verksamhetsgrenar vid sidan av ränterörelsen efter ett genomförande av utredningens förslag blev av väsentlig betydelse även för andra bankinstitut än affärsbankerna fick det anses troligt att i konkurrensen mellan bankinstituten flera konkurrensmedel kom att effektivare utnyttjas, och att därmed kontorsetableringen som konkurrensmedel fick en relativt sett minskad betydelse.

Sparbanksföreningen intog en något avvisande hållning och framhöll att en fri etablering kan komma att innebära att konkurrensförutsättningarna mellan olika institutgrupper förskjuts till affärsbankernas förmån och till sparbankernas och kreditkassornas nackdel. Konsekvensen av förslaget blir att affärsbankerna, för vilka inte anges något verksamhetsområde, blir helt

fria att öppna kontor var de önskar medan sparbanker och kreditkassor endast har motsvarande frihet inom sina fastställda verksamhetsområden. Önskar en sparbank ändra sitt verksamhetsområde innebär detta en ändring av reglementet, vilken skall prövas och stadfästas av bankinspektionen. Vid denna prövning kommer inspektionen med all säkerhet att anlägga liknande bedömningsgrunder som f. n. gäller vid kontorsetableringskontrollen. Resultatet blir således att sparbanker alltså i stor utsträckning de facto blir underkastade en etableringskontroll samtidigt som denna kontroll helt avskaffas för affärsbankerna. En sådan förskjutning i konkurrensvillkoren strider mot utredningens principiella tankegångar om att konkurrensen bankinstituten emellan skall ske på lika villkor. Föreningen föreslår tre lösningar av problemet. Den nuvarande etableringskontrollen behålls eller vidgas enligt reservantens förslag. Den andra lösningen är fri etableringsrätt, kombinerad med att bestämmelsen om verksamhetsområde slopas i sparbanks reglemente och i kreditkassas stadgar. Den tredje lösningen, som föreningen förordar, stämmer överens med utredningsmajoritetens förslag med det tillägget att det fastslås att vid fastställelseprövning av sparbanks reglemente någon skälighetsprövning rörande verksamhetsområde inte skall göras.

Uppfattningen om lämpligheten av ett samarbetsorgan för etableringsfrågor var något delad bland remissinstanserna. Bankföreningen godtog med viss reservation ett samarbetsorgan men ansåg dock att ett frivilligt samarbete skulle vara en smidigare och bättre metod. Bankinspektionen ansåg bl. a. att inspektionen inte borde medverka i samarbetsorgan eftersom förhandlingarna helt kom att domineras av institutens konkurrensintresse.

Departementschefen fann att kontrollen inte varit effektiv men att bristerna i och för sig skulle kunna avhjälpas genom ett krav på tillstånd för all etablering. Han avvisade dock en sådan lösning efter att ha hänvisat till att hela departementsförslaget var genomsyrat av tanken på att genom enhetliga rörelser regler åstadkomma en fri och sund konkurrens mellan olika grupper av bankinstitut. Departementschefen var dock starkt medveten om att en fri etableringsrätt kunde medföra risk för en ohämmad utbyggnad av kontorsnätet som inte helt var förestavad av företagsekonomiska skäl. Hans förhoppning var dock att instituten skulle visa sig motsvara det förtroende som en fri etablering innebär. Skulle så inte bli fallet fick frågan om en offentlig kontroll tas upp igen.

Enligt departementschefen skulle bankinstituten fortlöpande hålla inspektionen underrättad om kontorsnätets aktuella utbredning. De farhågor som sparbanksföreningen låtit framskynta i sitt remissyttrande för en övergång till fri etablering ansåg departementschefen inte grundade.

Bankoutsiktet uttryckte en viss tväkan över förslaget men med hänsyn bl. a. till att den dåvarande kontrollen varit föga effektiv kunde utskottet ansluta sig till departementschefens förslag. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

3.2.4 1973 års proposition

Under åren 1969–1972 handlade nämnden 769 etableringsfrågor. I 86 fall avstyrkte nämnden den tilltänkta etableringen. Under 1969 rapporterades ett avsteg från nämndens rekommendationer och under år 1970 förekom tre avsteg. Nämnden begärde förklaring av bankerna till deras ställningstaganden. Bankerna återopade härvid företagsekonomiska skäl och ansåg vidare att om en bank undantagsvis öppnade ett kontor utan tillstyrkan av nämnden borde detta inte tolkas som ett negligierande av nämndens verksamhet. Under åren 1971 och 1972 förekom ytterligare ett avsteg per år. Med anledning härav hade nämnden överläggningar med presidiet i bankföreningen. Nämnden framhöll anyo att man sag allvarligt på de avsteg som skedde från nämndens yttranden.

Under år 1973 förekom ett avsteg och nämnden informerades vidare om att en bank övervägde etablering av kontor på fyra platser, där nämnden tidigare avstyrkt framställningar från banken om inrättande av kontor. I anledning härav sände nämnden en skrivelse till Kungl. Maj:t vari man redogjorde för vad som förevarit.

Några veckor efter nämndens skrivelse lades en proposition i ämnet. Denna föregicks inte av något remissförfarande. I propositionen framhölls att det förelåg risk för att det under kort tid skulle uppstå en okontrollerad etablering av kontor som inte var rationell från samhällsekonomiska synpunkter. Det ansågs därför nödvändigt med en offentlig kontroll över all etableringsverksamhet. Tillstånd skulle få meddelas endast om etableringen bedömdes vara till nytta för det allmänna, dvs. den skulle vara motiverad från samhällsekonomiska synpunkter och inte strida mot kravet på en ändamalsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät.

Näringsutskottet tillstyrkte propositionen. Svenska bankföreningen och Sveriges jordbrukskassaförbund hade i skrivelse till utskottet utan att motsätta sig de föreslagna lagändringarna framfört vissa synpunkter på tillämpningen av den avsedda kontrollen.

Bankföreningen satte utvecklingen som ägt rum beträffande kontorsnäten i relation till den stora omflyttningen inom landet av företag och privatpersoner samt tillkomsten av nya bebyggelsecentra. Den bank som avstod från att genom nya kontor följa sina kunder till nya platser, måste enligt föreningen snart komma efter i konkurrensen. Föreningen framhöll också att det för en banks ledning var en självklarhet att bedöma varje nyetablering från kostnads- och lönsamhetssynpunkt och att en företagsekonomisk bedömning och en bedömning av samhällsnyttan borde i huvudsak ge samma resultat. Enligt bankföreningen hade nämnden ostridigt inte kunnat finna några speciella, säkra kriterier för en samhällsekonomisk bedömning av bankkontorsnätet, som skulle väsentligt skilja sig från företagsekonomiska. Etableringskontrollen bygger därför på en osäker grund och tillstånd borde vägras endast om i något undantagsfall ett nytt kontor skulle innebära en

uppenbar överetablering från kundernas och samhällets synpunkt.

Sveriges jordbrukskassoförbund anförde att den nya lagstiftningen skulle ställa jordbrukskassorna i en helt ny situation, eftersom etableringskontrollen tidigare var en intern fråga inom rörelsen. Förbundet framhöll vidare att rörelsens strävan att bli ett attraktivt kooperativt alternativ till affärs- och sparbanker förutsatte att man fick etablera sig i kommuncentra och i de tre storstadsregionerna. Det var därför viktigt att rättstillämpningen, med stöd av ett positivt uttalande från utskottet i denna fråga, blev sådan att skäligen hänsyn kunde tas till jordbrukskassornas särskilda uppgifter och ställning.

Några invändningar mot själva lagstiftningen framfördes inte från sparbanksföreningens sida.

Näringsutskottet fann ej någon anledning att närmare kommentera skrivelserna men utgick från att nämnden nog övervägde vilka kriterier som kunde användas vid prövningen och att vid dessa överväganden skäligen hänsyn borde tas till vad organisationerna anförde.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

3.3 Ärendenas behandling i nämnden

Varje ansökan om bankkontoretablering delges bankinstitutens centrala organisationer. Dessa delger i sin tur sina medlemmar som sedan ges tillfälle att inkomma med egna ansökningar eller att yttra sig över den begärda etableringen.

Vissa typer av ansökningsärenden tillstyrks rutinmässigt av nämnden. Det gäller framför allt flyttningsärenden. Ibland uppstår dock svarigheter att avgöra vad som skall anses som ett flyttningsärende. En annan typ av ansökningar som i regel tillstyrks är s. k. "förlängda diskar". Sadana etableringar förekommer i storstadsområdena. Det rör sig då om en vidgning av rörelsen, dvs. resurserna vid ett redan etablerat kontor har blivit otillräckliga och någon expansion inom befintlig lokal är inte möjlig.

Bortsett från storstadsområdena har nämnden grupperat de olika tätorterna i enbanksorter, tvåbanksorter osv. Samtidigt får man uppgifter om in- och utlåningen vid varje bankkontor och ort. På så sätt kan man se hur bankerna och orterna inom varje grupp ligger i förhållande till varandra med avseende på in- och utlåningsvolymerna. Om en bank ansöker att få öppna ett kontor på exempelvis en trebanksort, har den större möjligheter att få tillstånd om orten har förhållandevis höga in- och utlåningsvolymerna inom sin grupp.

I nya bostads- och industriområden är ofta flera banker intresserade av att etablera sig. Är antalet sökande banker inom ett sådant område större än vad det finns utrymme för överlåter nämnden till de sökande bankerna att diskutera sig fram till hur många kontor som kan vara motiverade i det aktuella området. Därefter får bankerna om möjligt komma överens om vilka som skall få etablera sig. De banker som drar sig tillbaka kan i stället få möjlighet att beredas företräde i ett annat bostads- eller industriområde.

Under åren 1974–77 har inom nämnden handlagts ca 550 banketableringsärenden. Av nämndens beslut har 12 överklagats hos regeringen (finans- resp. ekonomidepartementet). Regeringen har i 3 fall med ändring av nämndens beslut, bifallit besvärerna. Bankinspektionens yttrande har regelbundet infordrats i besvärärendena.

Inspektionens inställning till nämndens uppgifter och arbete, som den kommit till uttryck i yttrandena, är följande.

Inspektionen har en i princip obegränsad tillsynsplikt över bankinstituten, innebärande bl. a. aktgivande på förhållanden som är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten. Inspektionens och etableringsnämndens uppgifter sammanfaller alltså i viss mån. Inspektionen kan i olika former delge nämnden sina synpunkter. Bl. a. är en ledamot av nämnden, som utsetts på förslag av inspektionen, befattningshavare hos inspektionen. Nämnden har vidare en sådan sammansättning, att avgörandena av diskretionära frågor i viss utsträckning kan framkomma som ett resultat av förhandlingar mellan olika i nämnden representerade intressegrupper. Härav följer att inspektionen normalt inte har anledning att ifrågasätta de diskretionära bedömningar som gjorts inom nämnden.

3.4 Överväganden och förslag

Genom 1968 års banklagsreform infördes fri etableringsrätt för bankinstituten. Som skäl härför angav departementschefen att banklagsreformen var genomtydlig av tanken att genom enhetliga rörelser regler åstadkomma en fri och sund konkurrens mellan olika grupper av bankinstitut till fördel för bankkunderna. Departementschefen var dock starkt medveten om att fri etableringsrätt kunde medföra risk för en ohämmad utbyggnad av kontorsnätet som inte var helt förestavad av företagsekonomiska skäl.

Utvecklingen efter 1969 ledde till att det enligt regeringens och riksdagens bedömning uppstod avsevärda risker för överetablering och år 1973 infördes den nuvarande etableringskontrollen. Denna innebär att en bank får öppna kontor endast om etableringen bedöms vara till nytta för det allmänna. Reglerna syftar till att förebygga en från servicesynpunkt obefogad tillväxt av bankernas kontorsnät. Skälet till att det allmänna vill förhindra en sådan utveckling är bl. a. att den kostnadsökning, som en överutbyggnad av kontorsnätet innebär, drabbar bankernas kunder. I samband med att etableringskontrollen infördes uttalade näringsutskottet (NU 1973:67) att vid bedömningen om en etablering är till nytta för det allmänna skäligen hänsyn borde tas till de utvecklingstendenser som gör sig gällande i det ekonomiska livet och i samhället över huvud taget och vilka påverkar omfattningen av bankernas traditionella verksamhetsområden samt servicebehovet och konkurrensbetingelserna mellan olika banker och skilda grupper av bankinstitut.

Under senare tid har regeringen ändrat vissa av kontorsetableringsnäm-

dens beslut vari en etablering avstyrkts under återopande av att den skulle leda till en överutbyggnad av kontorsnätet. Regeringen har därvid som skäl bl. a. återopat näringsutskottets uttalande. Mot bakgrund bl. a. härav har utredningen tagit upp frågan om etableringskontrollen till prövning.

Enligt utredningens uppfattning är risken för att en fri etablering skulle leda till en ohämmad utbyggnad av kontorsnätet numera mindre än den var år 1973. Bankerna har nu ett annat kostnadsläge och kostnadsmedvetande. En bidragande orsak härtill är de kraftigt stigande kostnaderna för personal och teknisk utrustning, t. ex. i form av säkerhetsanordningar och datautrustning. Kostnaden för denna utrustning kan f. n. beräknas till ca 200 000 kr. vid ett kontor för två anställda resp. 300 000 kr. för ett kontor med åtta anställda. Företagsekonomiska skäl spelar därför en helt annan roll vid en tilltänkt etablering än tidigare.

En nackdel med det nuvarande systemet är att det kan förhindra den fria konkurrensen mellan bankinstituten som departementschefen så starkt underströk i samband med 1968 års banklagsreform. Det finns därför risk för att systemet leder till en även från samhällsekonomisk synpunkt olycklig fastlåsnig vid det bestående kontorsnätet.

Enligt utredningens uppfattning kan man dock inte alltid utgå från att de rent företagsekonomiska bedömningar en bank gör i samband med en tilltänkt etablering leder till det från samhällsekonomiska synpunkter bästa resultatet. I t. ex. de fall ett flertal banker vill etablera sig i ett nytt bebyggelsecentrum bör således en övergripande planering äga rum. Vidare kan man inte bortse från risken att de företagsekonomiska bedömningar en bank gör är behäftade med brister. Detta kan bl. a. bero pa att banken saknar kunskap om andra bankers planer. Det är enligt utredningens mening inte realistiskt att räkna med att i sådana fall etableringsfrågorna alltid kan lösas i samförstånd bankerna emellan. Utredningen har därför stannat för att det även i framtiden behövs någon form av samordning och tillsyn över bankkontorsetablering.

Den nuvarande etableringskontrollen utövas av nämnden för bankkontorsetablering, som består av en lagfaren ordförande samt representanter för det allmänna, bankinspektionen, Svenska bankmannaförbundet och bankinstituten. Som bankinspektionen framhallit i yttranden över etableringsfrågor till regeringen har inspektionen en i princip obegränsad tillsynsplikt över bankinstituten, vilket innebär krav pa uppmärksamhet och kontroll i fråga om alla förhållanden som är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten. Enligt utredningens uppfattning innebär kravet på att inspektionen skall verka för en sund utveckling av bankverksamheten att inspektionen också har att verka för att bankernas kontorsnät får en sådan utformning att inga onödiga kostnader uppstar för bankernas kunder. Inspektionens och etableringsnämndens uppgifter sammanfaller härigenom i viss mening.

Enligt utredningen har inspektionen en sådan överblick och kännedom om

bankernas struktur att den med nuvarande organisation är väl lämpad att pröva också frågor om kontorsetablering. Härtill kommer att näringsutskottet (NU 1977/78:57) uttalat att det finns goda skäl för att överväga en förändrad sammansättning av inspektionens styrelse efter mönster av de centrala ämbetsverken. Regeringen har överlämnat näringsutskottets uttalande till utredningen för att övervägas i samband med utredningsuppdragets fullgörande. Utredningen har visserligen ännu inte tagit ställning till denna fråga men utgår från att någon form av lekmannastyrelse kommer att inrättas vid bankinspektionen. Mot bakgrund härav och med hänsyn till de praktiska förenklingar som kan vinnas och till vilka utredningen återkommer anser utredningen övervägande skäl talar för att inspektionen bör pröva ärenden om kontorsetableringar. Utredningen föreslår därför att prövningen av dessa frågor förläggas till bankinspektionen.

Utgångspunkten för prövningen skall vara att nå en sund utveckling av bankverksamheten och liksom hitintills syfta till att bankkontor endast inrättas om det kan bedömas vara till nytta för det allmänna. Vid denna bedömning, som bör grunda sig på den praxis som utvecklats i nämnden för kontorsetablering, kan inspektionen bl. a. ta hänsyn till vilka kostnader banken beräknar för en etablering och verka för att dessa hålls inom rimliga gränser. Vidare kan vid prövningen hänsyn tas till om ett institut genom rationaliseringar av sitt kontorsnät får ökade förutsättningar för att öppna nytt kontor.

Bankinspektionens prövning av dessa ärenden bör göras smidig och enkel. Bankerna bör åläggas att till inspektionen omedelbart anmäla sina beslut om nya etableringar. Inom inspektionen bör prövning ske om etableringen kan anses strida mot kravet på att den skall vara till nytta för det allmänna. Hänsyn måste därvid självfallet tas till den inverkan rådande ekonomiska utvecklingstendenser har på behovet av kontorsetablering och till att konkurrensbetingelserna inom skilda delar av landet blir i stort sett likvärdiga. Finner inspektionen att detta krav inte är uppfyllt bör inspektionen kunna förbjuda verkställighet av beslutet. Flertalet ärenden om kontorsetablering är okontroversiella och av rutinmässig karaktär. Detta gäller bl. a. de stora grupperna av ärenden om flyttning, s. k. förlängning av disk samt etableringar av kontor på sjukhus eller liknande. I denna typ av ärenden torde det i regel räcka med ett underhandsbesked från inspektionen att etableringen inte föranleder några erinringar. Någon utredning utöver den banken gjort för att få fram ett underlag för sitt eget beslut skall normalt inte krävas.

Som tidigare framgått kan det – t. ex. vid tilltänkt etablering i nya bebyggelsecentra – inte undvikas att beslut om kontorsetablering blir av diskretionär natur och att olika banker har sinsemellan olika intressen. I bl. a. sådana fall är det en fördel om de olika bankinstituten kan framföra sina synpunkter på hur kontoren bör fördelas mellan bankerna. Även i andra fall kan inspektionens prövning underlättas om representanter för bankerna

får ge sin syn på etableringsärendena. Utredningen föreslår därför att till inspektionen knyts en rådgivande nämnd med uppgift att lämna synpunkter i etableringsfrågor. I nämnden bör finnas representanter för de olika bankinstitutsgrupperna och för Svenska bankmannaförbundet.

Beslut i ärenden av principiell natur bör fattas av bankinspektionens styrelse. Det bör också gälla kontroversiella ärenden i vilka förbud till etablering har aktualiserats.

Det föreslagna systemet kräver för en smidig tillämpning att bankinspektionen tidigt informeras om bankernas etableringsplaner. Anmälan av etableringsbeslutet bör alltså ha föregåtts av kontakter med inspektionen. Det är en självklar förutsättning att bankens åtgärder för verkställighet av beslutet anstår i avvaktan på inspektionens besked i anledning av anmälan.

Reservation av ledamoten Sven G. Svenson

I banklagsutredningens direktiv nämns inte frågan om bankernas kontors-etablering. Beträffande rörelsereglerna över huvud taget sägs att dessa bör bli föremål för prövning, endast där jämkningar framstar som angelägna mot bakgrund av utvecklingen efter banklagsreformen 1968.

Nu förhåller det sig emellertid så, att dessa regler, just när det gäller kontorsetablering, ändrades så sent som 1973, varigenom den etableringsfrihet som i princip rådde mellan 1969 och 1973 upphörde. Etableringskontroll återinfördes. Det fordras uppenbarligen mycket starka skäl för att återigen ändra regler, som så sent som för sex år sedan varit föremål för riksdagens prövning. Några sådana skäl har enligt min mening utredningens majoritet inte angivit.

Det argument som utredningen i första hand åberopat såsom skäl för att uppta frågan om etableringskontroll till prövning har varit den omständigheten att regeringen vid tre tillfällen bifallit besvär över etableringsnämndens beslut om avslag på framställda etableringsansökningar. Det är ett dåligt argument. Som utredningen själv påpekar saknas objektiva kriterier för att bedöma, om en nyetablering är till nytta för det allmänna eller omvänt, om den skall anses medföra risk för överetablering. Nämnden har tvingats utarbeta sina egna principer och sin egen praxis, och självfallet kan nämndens avgöranden i det enskilda fallet bli föremål för kritik och klagan. Regeringens slutliga ställningstagande vilar i och för sig inte på säkrare grund. Argumentet skulle möjligen ha kunnat åberopas som skäl för ett återinförande av etableringsfrihet, men när kommitténs betänkande nu utmynnar i ett förslag att överföra beslutsfattandet från nämnden till bankinspektionen och därvid fortfarande ge möjligheter för den sökande att överklaga myndighetens beslut, framstår hela resonemanget som irrelevant.

Ett annat argument som utredningen framför är att riskerna för överetablering i dag skulle vara mindre än 1973, detta emedan bankerna nu skulle ha ett annat kostnadsläge och ett annat kostnadsmedvetande. Påståendet kan knappast styrkas genom en analys av den faktiska utvecklingen under 1974-77. Antalet kontor minskade visserligen med drygt 150. Siffran utgör skillnaden mellan antalet nedlagda kontor, drygt 200, och antalet nyetablerade, drygt 50. Men av de nedlagda kontoren har 14 övertagits av annan bank, 15 kontor har nedlagts i samband med fusion och 25 kontor är indragna hållplatser för s. k. sparbanksbussar. Ca 10 är mindre s. k. löneutbetalningsställen. Inte mindre än 70 kontorsnedläggningar gäller utpräglade småorter med stark minskning av kunderunderlaget på grund av avflyttning. Av de återstående 80 har ca 60 nedlagts i storstäderna genom en i rationaliseringssyfte genomförd "förkortning" av bankdisken. Större delen av förändringarna i kontorsnätet torde ha varit ett led i en självklar utveckling och kan inte tas som uttryck för en attitydförändring hos bankerna på grund av ett större kostnadsmedvetande. Antalet ansökningar som avslagits i nämnden har också varit ganska stort.

Även i detta fall skulle argumentet ha kunnat anföras som skäl för införande av etableringsfrihet men näppeligen för en ändring av formerna för en etableringskontroll. Snarare kan det minskade antalet kontor tas som ett tecken på att den nuvarande formen för etableringskontroll varit effektiv.

Nu föreslår alltså utredningen en fortsatt kontroll, ehuru man framför förslaget på ett något svävande sätt. "Utredningen har därför stannat för att det även i framtiden behövs någon form av samordning och tillsyn över bankkontorsetablering". Denna tillsyn och samordning skulle enligt majoritetens förslag överföras till bankinspektionen. Etableringsnämnden, vars sammansättning skulle förändras till att bestå av representanter för enbart bankinstitutet och bankmannaförbundet, skulle knytas till inspektionen såsom en rådgivande nämnd. Någon större förändring av den nuvarande proceduren är det alltså inte fråga om, och man kan hysa berättigat tvivel på om denna förändring är ändamålsenlig. Det är för det första diskutabelt om tillsynsmyndigheten bör anförtros en tillståndsgivande uppgift. Bankinspektionen har vid tidigare förändringar av lagstiftningen själv yppat tveksamhet i detta stycke. För det andra ger själva proceduren anledning till invändningar. Enligt utredningens förslag skulle ansökningsförfarandet helt slopas. Vederbörande bank skall anmäla ett fattat beslut om etablering till inspektionen. Inspektionen bör, efter prövning om etableringen kan anses strida mot kravet att vara nyttig för det allmänna, kunna förbjuda verkställighet av beslutet. Detta är enligt min mening en sämre ordning än den nuvarande strikta etableringskontrollen, som kräver att bankerna på särskild framställning erhåller tillstånd att öppna ett nytt kontor. Skall bankinspektionen svara för tillståndgivningen - vilket jag alltså avstyrker - bör detta ske i de former som f. n. gäller för etableringsnämnden.

Kommittén föreslår slutligen att nämndens sammansättning förändras på

så sätt att parlamentariker inte längre skall ingå. Detta motiveras med en kommande förändring av bankinspektionens styrelse, där utredningen kan väntas föreslå att politiskt valda representanter skall ingå. Detta synes vara en mindre lyckad reform. Det kan knappast vara eftersträvansvärt att den nya styrelsen för bankinspektionen blir i nämnvärd grad sysselsatt med frågor av så jämförelsevis liten dignitet som enskilda etableringsärenden.

I proposition till årets riksdag (1978/79:111) anför statsrådet och chefen för ekonomidepartementet: "Enligt vad jag har inhämtat från banklagsutredningen (Ff 1976:04) övervägs inom utredningen möjligheterna att förenkla den etableringskontroll som f. n. äger rum genom nämnden för bankkontorsetablering". Det förefaller mig som om utredningens förslag inte skulle tillfredsställa ens måttliga ambitioner i detta avseende. Jag föreslår därför att ingen förändring i reglerna för kontorsetablering vidtas, förrän tiden anses mogen att ge bankerna frihet att själva bestämma över omfattningen av sitt kontorsnät.

Sammanställning av remissyttranden

Remissinstanserna kan delas upp i tre ungefär lika stora grupper. En grupp, som omfattar bl. a. *bankinspektionen*, *riksbanksfullmäktige* och *föreningsbankernas förbund*, tillstyrker eller har inget att erinra mot utredningens förslag. *Konsumentverket* vill att en viss form av etableringskontroll skall finnas kvar men finner det vara en brist i förslaget att samhället saknar inflytande när det gäller indragning av bankkontor.

En annan grupp av remissinstanser förordar att etableringskontrollen slopas helt. Till denna grupp hör *kommerskollegium*, *NO*, *bankföreningen*, *grossistförbundet* och *handelskammarförbundet*. Nära denna grupp står *industriförbundet* och *arbetsgivareföreningen*. De anser att det finns anledning att överväga om inte etableringskontrollen kan slopas inom en nära framtid och att det ur detta perspektiv är tveksamt om det finns anledning att dessförinnan ändra på reglerna om etableringskontrollen.

En tredje grupp av remissinstanser vill behålla det nuvarande systemet. Hit hör bl. a. *sparbanksföreningen*, *LO*, *TCO*, *banktjänstemannaförbundet* och *kommunförbundet*. Enligt banktjänstemannaförbundet och TCO bör nämnden för bankkontorsetablering oftare än nu sker på eget initiativ göra helhetsbedömningar beträffande kontorsstrukturen i exempelvis nya bostadsområden. Enligt kommunförbundet bör kommunen få information och tillfälle att yttra sig inte bara vid nyetablering utan också när en indragning av bankkontor är aktuell.

2.1 Bankinspektionen

Bankinspektionen är tveksam om behov av etableringskontroll fortfarande är för handen. Den tendens till överetablering som kunde konstateras under 1960-talet synes nu vara borta. Anledningen härtill är att de ökade kostnader som följer av sådan etablering kommit att slå alltför hårt på vederbörande banks lönsamhet. Kanske skulle rent teoretiskt kunna befaras att rikstäckande banker skulle genom omfattande etablering i någon region kunna försöka slå ut regionala eller lokala banker eller i varje fall allvarligt försämra konkurrenssituationen för dessa. Riskerna härför torde emellertid bl. a. av de nyssnämnda kostnadsskälen få betraktas som praktiskt taget obefintliga. Åtgärder från en storbanks sida för att slå ut andra banker inom en region skulle – om över huvud taget tänkbara – knappast vara meningsfulla.

Av främst de anförda skälen har bankinspektionen förståelse för strävanden att mjuka upp den reglering av kontorsetableringen som nu råder. Härvid är naturligtvis olika lösningar i och för sig tänkbara. Inspektionen har emellertid inte funnit någon lösning som från skilda

synpunkter på ett avgörande sätt skulle kunna vara att föredra framför den av banklagsutredningen nu föreslagna. Alltså kan inspektionen tillstyrka jämväl det i fråga om bankernas kontorsetablering framlagda förslaget till lagändring.

I fråga om den rådgivande nämnd som enligt förslaget skall inrättas vill inspektionen anföra följande.

Genom nämnden är det avsett att företrädare för bankerna och Svenska bankmannaförbundet skall kunna såsom ett led i inspektionens prövning av etableringsärendena framföra synpunkter på fördelningen av kontor mellan bankerna och etableringsärendena i övrigt. Beslut i ärendena fattas av inspektionen. Beträffande nämndens organisation framgår av förslaget att nämnden skall vara knuten till inspektionen. En möjlighet är därvid att inspektionen svarar för nämnden i administrativt avseende innebärande bl. a. att inspektionen utser ledamöter i nämnden med uppdrag för en av dem att vara ordförande. Sammanträdesfrekvensen i nämnden torde få avgöras av inspektionen med hänsyn till förekomsten av etableringsärenden. Den ersättning som skall utgå till ledamöterna synes böra bestämmas av regeringen. Nuvarande principer för arvoden till etableringsnämnden synas kunna bli vägledande. Något kansli för nämndens räkning bedöms ej erforderligt. Sekreterare bör såsom särskilt uppdrag förordnas av inspektionen.

2.2 Kommerskollegium

Kollegiet har svårt att se att en reglering på detta område har något värde och förordar därför att den nuvarande regleringen slopas utan att ersättas av någon ny.

2.3 NO

Bankernas verksamhet regleras av en långtgående etableringskontroll. För att etablera en bank krävs sålunda regeringens tillstånd (oktroj). Härvid prövas om etableringen är till nytta för det allmänna vari ligger en behovsprövning. Oktrojen skall omprövas minst vart tionde år. Någon ren nyetablering av bank som riktar sig till allmänheten har inte förekommit på flera decennier och blir såvitt nu kan bedömas inte heller aktuell i framtiden. Marknaden har i stället kännetecknats av en ökande koncentration och kan betraktas som oligopolitisk om man ser sparbanker och föreningsbanker som var sitt block inom vilka konkurrens knappast förekommer.

Sparbankernas och föreningsbankernas etableringsmöjligheter begränsas vidare av den områdesindelning som följer av att de endast får bedriva verksamhet inom visst angivet geografiskt område.

Härtill kommer den av utredningen aktualiserade särskilda etableringskontrollen som innebär att bank inte får inrätta bankkontor utan tillstånd av

nämnden för bankkontorsetablering.

Frågan om bankernas rätt att etablera filialkontor har som framgår av betänkandet varit föremål för skiftande synsätt från statsmakternas sida.

Den etableringsfrihet som infördes på grundval av kreditinstitututredningens betänkande (SOU 1967:64) hälsade NO med tillfredsställelse. Förslaget och statsmakternas senare beslut i denna del låg helt i linje med de tankegångar som ligger bakom konkurrensbegränsningslagen som närmare utvecklades i NOs remissyttrande över betänkandet.

Bankernas rätt att själva avgöra om de skulle inrätta nya kontor efter att ha inhämtat yttrande från den rådgivande nämnden för bankkontorsetablering, gällde knappt fem år. De fåtal avsteg (sex stycken) från nämndens rekommendationer som gjordes av banker under dessa år ansågs emellertid redan i slutet av 1973 motivera återinförande av offentlig kontroll över all bankkontorsetablering.

När nu frågan om bankkontorsetablering på nytt aktualiseras genom banklagsutredningens föreliggande betänkande bör det i första hand övervägas om inte beslutanderätten i fråga om kontorsetablering åter kan överlåtas på bankerna själva, givetvis med hänsynstagande till de restriktioner som i övrigt finns i detta hänseende i banklagstiftningen och annan lagstiftning. I själva verket är etableringen av bankkontor redan ställd under kontroll genom den kommunala markanvändningsplaneringen. Det är också först inom en sådan samordnande ram för olika slags aktiviteter i bebyggelsen som förutsättningar uppkommer för en meningsfull planering. Enligt NOs uppfattning talar fortfarande de starka skäl som anfördes av kreditinstitututredningen för att beslutandefunktionen beträffande kontors-etableringsfrågor ligger hos bankerna själva och inte hos myndighet. Från grundläggande konkurrensteoretiska utgångspunkter framstår redan tillståndplikten att etablera bank betänklig. En så långtgående detaljplanering som därutöver nu utövas i fråga om kontorsetableringen bör denna utgångspunkt avvisas. Det kan starkt ifrågasättas om en myndighet har större förutsättningar än bankerna själva att avgöra frågor om utbyggnaden av ett rationellt kontorsnät. Det ligger givetvis i bankernas eget intresse att kontorsnätet blir så rationellt som möjligt. Såsom framhölls av kreditinstitututredningen bör också bankledningarnas intentioner i detta avseende i de flesta fall stämma överens med syftena för en offentlig kontorsetableringskontroll. Det vore ju också förvånande om inte bankerna, med sin vana och kapacitet att göra företagsekonomiska bedömningar, skulle anses kapabla att själva besluta om en rationell uppbyggnad av sitt kontorsnät.

Det skall dock inte förnekas att det på den marknad med oligopolistisk konkurrens där bankerna verkar, där möjligheterna till priskonkurrens i viss mån är beskurna genom offentlig reglering i fråga om räntorna, konkurrensen i vissa lägen på kort sikt kan medföra vad som kan betraktas som en överetablering av bankkontor. Bankerna intar dock ingen särställning när det gäller etableringsfrågor. Liknande skäl för en offentlig etableringskon-

troll som anförts i fråga om bankerna har ibland anförts beträffande flera branscher med oligopolistisk konkurrens där priset som konkurrensmedel ibland får träda i bakgrunden till förmån för en mera serviceinriktad konkurrens vari ingår konkurrens om attraktiva lägen för etablering. Under längre tid torde dock knappast bankerna lika litet som andra företag vara benägna att driva verksamhet som är olönsam. Från konkurrenssynpunkt är det angeläget att betona att offentlig etableringskontroll så långt möjligt bör undvikas. Härigenom undviker man också onödig byråkrati. Någon särbehandling av bankerna i detta hänseende är knappast motiverad.

Utredningen anser också att risken för att fri etablering skulle leda till en ohämmad utbyggnad av bankernas kontorsnät är mindre nu än den var 1973 beroende på ett ökat kostnadsmedvetande hos bankerna i kombination med ett högre kostnadsläge. Förutom att talet om ohämmad utbyggnad av bankernas kontorsnät är starkt överdrivet och att en sådan situation aldrig torde ha varit eller bli aktuell talar även en sådan tendens för att bankerna på nytt ges rätt att själva avgöra kontorsetableringsfrågor.

Svårigheterna att ställa upp objektiva kriterier för en offentlig kontroll av bankernas kontorsetablering talar också för en avveckling av kontrollen.

I ett läge med frihet för bankerna att själva besluta i etableringsfrågor kan ett visst frivilligt samråd mellan bankerna i dessa frågor, t. ex. inför etablering i nya bostadsområden, vara acceptabelt även från konkurrenssynpunkt. Någon särskild rådgivande nämnd torde i ett sådant läge knappast behövas. Varje möjlighet att avskaffa onödig byråkrati bör tillvaratagas.

Utredningens förslag innebär att den offentliga etableringskontrollen behålls men att prövningen av dessa frågor överförs till bankinspektionen. Till inspektionen knyts en rådgivande nämnd med representanter för de olika bankinstitutgrupperna och för de bankanställda.

Bankinspektionen har tidigare själv anfört principiella betänkligheter mot att den tillståndsgivande funktionen ligger hos samma myndighet som har att utöva tillsyn över bankernas verksamhet. Detta argument synes fortfarande äga viss bärkraft. Därest statsmakterna ändå skulle följa förslaget synes böra övervägas om man inte skall låta även konsumentintresset representeras i den föreslagna rådgivande nämnden.

2.4 Konsumentverket

Konsumentverket anser i likhet med utredningen att det finns skäl för att bibehålla någon form av samhällskontroll över etableringen av bankkontor. Avgörande för om nya bankkontor skall få inrättas bör även i fortsättningen vara om etableringen bedöms vara till nytta för det allmänna. Det ligger enligt verkets mening också ett allmänt intresse i att kunna förhindra att bankkontor läggs ner i sådana fall där en nedläggning skulle leda till en oacceptabel försämring av servicen för allmänheten. Av ledamoten Sven G Svenssons reservation framgår att en betydande kontorsnedläggning har

skett de senaste åren i små orter med vikande befolkningsunderlag. Varken den nuvarande eller föreslagna lagstiftningen ger emellertid möjlighet till samhällsinflytande när det gäller indragning av bankkontor. Verket anser detta vara en klar brist.

När det gäller formerna för en kontroll har verket i och för sig inget att invända mot att kontrollen ligger hos bankinspektionen, förutsatt att inspektionen leds av en styrelse där bl. a. konsumentintresset är representerat. Med en sådan lösning finns det knappast skäl att dessutom inrätta den föreslagna rådgivande nämnden. I nämnden saknas företrädare för konsumenterna. En sålunda sammansatt nämnd är enligt konsumentverkets uppfattning mindre väl skickad att bedöma den allmänna nyttan av kontorsetableringar eller frågor om indragning av bankkontor.

2.5 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Fullmäktige delar utredningens uppfattning att de skäl som motiverade en särskild etableringsnämnd i dag är av mindre vikt än 1973. Den påtagliga kostnadsökningen vid öppnandet av nya bankkontor har brutit den utveckling mot en snabb ökning av antalet bankkontor som tidigare var märkbar. Som utredningen framhåller kan det dock vara lämpligt att en möjlighet för myndigheterna att ingripa vid frågor om bankkontorsetablering finns kvar. Det av utredningen föreslagna tillvägagångssättet framstår därvid för fullmäktige som en smidig lösning.

Det kan visserligen hävdas att bankinspektionen redan har tillräckliga befogenheter att ingripa mot nya etableringar om dessa framstår som olämpliga från mer allmänna synpunkter. Det synes likväl lämpligt att i banklagstiftningen mer explicit införa en bestämmelse av det slag utredningens föreslår.

2.6 Svenska bankföreningen

Behov av tillståndsvång och innebörden av tillståndsprövning

Frågan om kontroll av etableringen av bankkontor bör bedömas med utgångspunkt i 1968 års banklagsreform. Genom den upphävdes en sedan länge gällande etableringskontroll. Huvudtanken i 1968 års reform var konkurrensneutralitet mellan de olika typerna av banker. Det må erinras om att näringsfrihetsombudsmannen i samband därmed inte hade någon önskan om etableringskontroll. I bankernas och bankorganisationernas löpande verksamhet är vidmakthållandet av en fria konkurrensen en ledstjärna. Bankerna är i detta hänseende föremål för fortlöpande övervakning av bankinspektionen och näringsfrihetsombudsmannen.

Den nu gällande – och den av utredningen föreslagna – etableringskontrollen, som tillkom år 1973, måste enligt bankföreningens uppfattning mot

denna bakgrund bedömas som ett speciellt avsteg med syfte att hindra den fria konkurrensen. Härav följer att starka skäl för kontrollen måste påvisas.

Att utredningen nu tagit upp frågan till förutsättningslös prövning får tolkas så, att utredningen för sin del ansett de avsteg som år 1973 gjordes från den då rådgivande etableringsnämndens rekommendationer numera inte bör läggas till grund för prövningen.

Öppnade, nedlagda och antal kontor åren 1966–1978 för affärsbankerna

År	Etablerade kontor	Därav provinsbanker	Nedlagda kontor	Därav provinsbanker	Affärsbankskontor vid periodens utgång
1966	47	10	6	–	1 474
1967	49	13	10	3	1 515
1968	61	16	12	1	1 554
1969	50	8	3	3	1 603
1970	35	10	19	4	1 650
1971	33	9	39	5	1 666
1972	20	2	24	5	1 662

Källa: Näringsutskottets betänkande nr 67 1973.

1973	20	3	34	5	1 639
1974	10	3	38	10	1 611
1975	2	–	31	7	1 582
1976	7	2	25	7	1 564
1977	4	1	23	4	1 545
1978	1	–	24	4	1 522

Källa: bankernas verksamhetsberättelser

Som framgår av tablån ökade antalet etableringar fram till och med år 1968, trots att en viss etableringskontroll då gällde. När kontrollen år 1969 upphörde minskade etableringen – tvärt emot vad man kanske kunde ha väntat sig. Den nedåtgående tendensen har bestått även efter kontrollens återinförande år 1973. Förklaringen till förloppet är företagsekonomisk: under ökningsperioden på 60-talet vände sig affärsbankerna i ökad utsträckning till den stora allmänheten i sin affärsverksamhet; detta ökade behovet av bankkontor. Kontorsexpansionen kulminerade emellertid samtidigt med att konkurrensjämställdheten och etableringsfriheten infördes fr. o. m. år 1969.

Den skildrade utvecklingen visar att företagsekonomiska omständigheter av bankerna tillmätts avgörande betydelse vid kontorsetablering. Bankföreningen biträder vad utredningen anför i detta hänseende.

Trots att utredningens principresonemang närmast synes innebära att företagsekonomiska och konkurrensmässiga skäl numera inte talar för etableringskontroll, förordar utredningen likväl en sådan: den betecknas

visserligen som "samordning och tillsyn" men utgör, som i det följande skall påvisas, en fullständig kontroll.

Etableringskontroll och tillståndstvång bör förutsätta att statsmakterna kan fastställa normer för tillståndsprövningen. Det kan klart konstateras att svårigheter i detta hänseende förelegat i etableringsnämndens verksamhet. Utredningen har endast kortfattat berört frågan.

1973 års tillståndstvång motiverades i regeringspropositionen med att "risk föreligger att det under kort tid kan uppstå en okontrollerad etablering av bankkontor som inte är rationella från samhällsekonomiska synpunkter". För att en kontorsetablering skall "vara till nytta för det allmänna" skall enligt samma motivuttalande två förutsättningar vara uppfyllda: etableringen skall vara motiverad från allmänna samhällsekonomiska synpunkter och den skall inte strida mot kravet på en ändamålsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät. Näringsutskottet tillade 1973 att kontrollen skulle göra det möjligt att förebygga en från servicesynpunkt obefogad tillväxt av bankinstitutens kontorsnät.

Med anledning av skrivelser från Svenska Bankföreningen och dåvarande Sveriges jordbrukskassaförbund till näringsutskottet utgick utskottet ifrån att etableringsnämnden inför den fortsatta verksamheten noga övervägde vilka kriterier som kunde användas vid prövningen av om en viss kontorsetablering skulle bedömas vara till nytta för det allmänna. Därvid borde, tillade utskottet, skälig hänsyn tas till vad de båda nämnda organisationerna anfört.

Etableringsnämndens prövning av ansökningsärenden har inneburit att i första hand undersökts om på den aktuella orten funnits behov av ytterligare ett bankkontor. Vid denna prövning tas inte hänsyn till de särskilda omständigheter som råder hos och åberopas av den sökande banken. Om behov av det nya kontoret inte anses föreligga, kommer nämnda omständigheter inte till bedömning. Utredningen säger att den tagit upp etableringskontrollen bl. a. därför att regeringen under senare tid efter besvär ändrat vissa av etableringsnämndens beslut. I ett av dessa ärenden väcktes frågan huruvida den beskrivna prövningsmetoden överensstämde med utskottets uttalande att skälig hänsyn borde tas till vad organisationerna hade anfört. Innebörden av vad de framfört var nämligen, bl. a., att "vid bedömningen om en etablering är till nytta för det allmänna skälig hänsyn borde tas till de utvecklingstendenser som gör sig gällande i det ekonomiska livet och i samhället över huvud taget och vilka påverkar omfattningen av bankernas traditionella verksamhetsområden samt servicebehovet och konkurrensbetingelserna mellan olika banker och skilda grupper av bankinstitut." – I sitt beslut i besvärärendet anslöt sig regeringen till uppfattningen att en sådan mera allsidig prövning borde äga rum. Detta framgår av att det anförda citatet är hämtat, icke som anförs i utredningens betänkande (s. 47) från näringsutskottet utan från regeringsbeslutet. Regeringen har sålunda angivit hur den ansett att utskottet uppmaning till etableringsnämnden om

skälig hänsyn till organisationernas synpunkter bör tolkas. Vad utredningen för sin del säger om prövningen (s. 49 nederst) innebär att den, liksom regeringen, förordar den mera allsidiga bedömningen.

Det anförda visar enligt bankföreningens uppfattning hur svårt det är att finna användbara prövningskriterier i ett tillståndssystem.

Bankföreningen anser alltså i första hand sammanfattningsvis att företags-ekonomiska och konkurrensmässiga omständigheter samt svårigheten att finna allmänna och förutserbara prövningskriterier som grund för myndighetsutövning på detta område utgör skäl för att nu återgå till den etableringsfrihet som infördes genom 1968 års banklagstiftning. Skulle, mot förmodan, friheten allvarligt missbrukas, är bankinspektionens allmänna tillsynsbefogenheter tillräckliga för att rättelse skall komma till stånd.

Skulle emellertid tillståndsvang behållas, ankommer det enligt bankföreningens mening på statsmakterna att så långt möjligt ge tillståndsmyndigheten kriterier för dess prövning; denna bör därvid, som utredningen synes anse, vara mera allsidig än vad etableringsnämndens hittillsvarande praxis inneburit.

Fall kan tänkas där behovet av bankkontor på en ort i och för sig är tillgodosett i mera snäv bemärkelse, men där det åtminstone är tveksamt huruvida ytterligare ett kontor verkligen skulle innebära en "från service-synpunkt obefogad tillväxt av bankernas kontorsnät". Den andra bedömningsgrunden – att "etableringen skall vara motiverad från allmänna samhällsekonomiska synpunkter" – kan då tänkas väga över till förman för etableringstillstånd, ehuru det är svårt att veta vad som avses med allmänna samhällsekonomiska synpunkter.

Det anförda visar emellertid också att, om ett prövningssystem behålls, det inte är tillräckligt att bedömningen grundas, som utredningen säger (s. 49) "på den praxis som utvecklats i nämnden för kontorsetablering", utan också på regeringens praxis i besvärshandlingar; som nyss beskrivits har också utredningen i ett viktigt fall intagit den ståndpunkten.

Om tillståndsvang behålles, bör enligt bankföreningen den mera allsidiga prövningen komma till uttryck i en förändrad lydelse av lagens bestämmelse, exempelvis enligt följande: Tillstånd får vägras endast om kontorsetableringen måste bedömas ej bli till nytta för det allmänna med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen i området, allmänhetens behov av banktjänster och konkurrensförhållandena inom bankväsendet.

Organisatoriska frågor

Utredningens förslag innebär att etableringsnämnden avskaffas och att etableringskontrollen övertas av bankinspektionen, som förutsätts få en lekmanastyrelse. Bankerna bör enligt förslaget åläggas att till inspektionen omedelbart anmäla etableringsbeslut. Inspektionen kan därefter antingen förbjuda verkställighet eller ge ett s. k. underhandsbesked att etableringen

inte föranleder erinran. Det förutsätts att etableringen inte verkställs förrän inspektionens ställningstagande föreligger. Vidare förutsätts att någon utredning utöver sökandebankens egen normalt inte skall krävas. Till inspektionen föreslås knytas en rådgivande nämnd med företrädare för bankinstitutgrupperna och bankmannaförbundet. Bankinspektionens lekmannastyrelse bör besluta i ärenden av principiell natur och i kontroversiella ärenden där förbud mot etablering har aktualiserats.

Bankföreningen konstaterar att den föreslagna ordningen i själva verket innebär att det nuvarande systemet med krav på tillstånd före kontorsetablering behålls. Förslaget innebär inte ens att de i regel okontroversiella ärendena om kontorsflyttningar undgår en onödig administrativ hantering.

Utredningen framhåller (s. 50 n) att det föreslagna anmälningssystemet för en smidig tillämpning kräver att bankinspektionen tidigt informeras om bankernas etableringsplaner och att den formella anmälan av etableringsbeslutet alltså bör ha föregåtts av kontakter med inspektionen. Bankföreningen konstaterar att det inte framgår huruvida sådan information och kontakt ger upphov till ett ärende hos inspektionen, om vilket konkurrenterna kan få kännedom. Om banken efter sin kontakt av en tjänsteman hos inspektionen "avråds" från etableringen – i ett läge då alla parter ännu inte kan antas vara hörda – men banken likväl vidhåller sin önskan om etablering och formellt anmäler denna, har myndigheten att fatta ett regelrätt beslut efter ett avrådande under hand. Varken myndigheten eller den sökande banken bör enligt bankföreningens mening försättas i en sådan situation.

Som utredningen framhåller kommer kontroversiella ärenden alltid att finnas, därför att bankerna som ett led i den önskvärda fria konkurrensen har olika intressen. För att det skall stå klart om ett ärende är kontroversiellt måste det vara känt hur sökandebankens konkurrenter ställer sig till en tilltänkt kontorsetablering. Det är därför överraskande att utredningen räknar med att det "normalt", inte skall krävas annan utredning än den som sökandebanken själv förebringar. Föreslår man ett tillståndstvång kan man inte undgå att enligt allmänna principer för myndighetsutövning beröda parter tillfälle att yttra sig innan myndighetsbeslutet fattas. Utredningens – i och för sig lofvärda – strävan till smidig och enkel ärendeprövning är i detta hänseende oförenlig med förvaltningslagen, i vart fall såvitt avser ansökningar som inte är uppenbart okontroversiella. Problem löses inte genom den föreslagna rådgivande nämnden: åtminstone någon av dess tänkta ledamöter företräder nämligen inbördes konkurrerande banker och nämnden skulle f. ö. inte kunna fullgöra sina uppgifter utan kontakter med berörda lokala banker i de olika bankinstitutgrupperna.

Utredningen säger att beslut i kontroversiella ärenden bör fattas av bankinspektionens blivande lekmannastyrelse. Oavsett om statsmakterna tar ställning till vilka ärenden som skall avgöras i en sådan styrelse, får man räkna med att så blir fallet: enligt myndighetspraxis brukar en styrelseleda-

mots önskemål om styrelsebehandling av ett ärende tillmötesgås. I den nuvarande etableringsnämnden är bankernas företrädare ledamöter och deltar i besluten. Utredningens förslag innebär att den rådgivande nämndens uppfattning – eller, sannolikare, dess medlemmars skilda uppfattningar – kommer att refereras vid sammanträde med bankinspektionens lekmannastyrelse. Om bankorganisationerna inte blir företrädna i inspektionens styrelse, får de beslutande alltså endast andrahandsuppgifter om bankföreträdarnas synpunkter, en diskussion med angivande av skäl och motskäl uteblir och de förhandlingslösningar som kunnat åvägabringas i etableringsnämnden försvåras; härtill kommer att detta förfaringsätt blir mera tungrott för tillståndsmyndigheten än det nuvarande. Ett förslag som innebär så många försämringar för både de berörda bankerna och myndigheten måste bankföreningen bestämt avstyrka.

Å andra sidan är det riktigt att tillkomsten av lekmannastyrelse hos bankinspektionen ändrar förutsättningarna för den organisatoriska lösningen. Bankföreningen anser det riktigt att utgå ifrån att, efter lekmannastyrelsens tillkomst, etableringskontrollen utövas av bankinspektionen. Bankföreningen, som inte i detta sammanhang tar ställning till frågan om sammansättningen av inspektionens styrelse, föreslår att denna styrelse vid handläggning av etableringsärenden får en särskild sammansättning på det sättet att företrädare för bankinstitutgrupperna därvid blir ledamöter; exempel på sådana arrangemang finns hos andra ämbetsverk. Alla de nyssnämnda olägenheterna undviks med en sådan ordning samtidigt som – enligt allmänt tillämplad praxis för vilka ärenden som tas upp i verksstyrelse – de okontroversiella etableringsärendena, t. ex. kontorsflyttningar, kan avgöras av verkschefen eller annan tjänsteman ensam.

Skulle sistnämnda förslag inte kunna genomföras, anser bankföreningen att den nuvarande etableringsnämnden är att föredra framför utredningens förslag.

2.7 Post- och Kreditbanken, PK-banken

PK-banken tillstyrker de föreslagna ändringarna.

2.8 Svenska sparbanksföreningen

Inledningsvis vill sparbanksföreningen uttrycka den principiella uppfattningen att etableringsfrihet för bankkontor vore önskvärd. Föreningen är emellertid medveten om att under sådan frihet ett begränsat antal etableringar skulle kunna komma till stånd, som inte bedöms vara till nytta för det allmänna. Bankernas framtida konkurrenssituation och kostnadsutveckling kan komma att förändra synen på kontorsetablering bl. a. genom den tekniska utvecklingen av uttagsautomater, betalkort m. m. I avvaktan på att tiden blir mogen för etableringsfrihet för bankkontor har föreningen inga

invändningar mot att en rimlig form av etableringskontroll råder.

Skälen till att utredningen tagit upp frågan om bankkontorsetablering till behandling synes något diffusa särskilt mot bakgrund av de förslag utredningen presenterat. Som enda egentliga skäl till att aktualisera förändringar anger utredningen att under senare tid har regeringen ändrat tre av kontorsetableringsnämndens beslut. Under åren 1974-77 har nämnden handlagt ca 550 etableringsärenden.

Om någon förändring av nuvarande form för etableringskontroll skall ske bör det ske mot bakgrund av att gällande form fungerar otillfredsställande eller att en ändrad inställning till kontrollen har skett, exempelvis i riktning mot större etableringsfrihet. Föreningen kan inte finna att arbetet i nämnden för bankkontorsetablering har fungerat otillfredsställande under senare år – att regeringen i tre fall ändrat nämndens beslut är inte skäl nog för att ändra formerna för beslutsfattandet. Detta i synnerhet som utredningens förslag innebär att regeringen även framledes kan ändra de av bankinspektionen, i stället för nämnden, fattade besluten i etableringsfrågor.

Utredningens förslag kan inte heller sägas innebära en förändrad syn på etableringskontrollen. Samma skäl som tidigare angivits för en etableringskontroll åberopas i utredningen nämligen att inrättandet av bankkontor endast får ske om det kan bedömas vara till nytta för det allmänna. Därtill sägs i utredningen att bankinspektionen vid denna bedömning bör grunda sig på den praxis som utvecklats av nämnden för bankkontorsetablering, dvs. samma grundsyn som råder i dag.

Att mot bakgrund av dessa förhållanden ändra den organisatoriska formen för beslutsfattande enligt utredningens förslag ser föreningen som omotiverat och onödigt. Därtill kan – som reservanten anfört – principiella tveksamheter resas mot att bankinspektionen som tillsynsmyndighet också skall vara tillståndsgivare.

Sparbanksföreningen hänvisar till reservationen mot utredningsmajoritetens förslag. Föreningen delar i allt väsentligt reservantens syn och upprepar därför inte vidare de argument mot förslaget som redovisas i reservationen.

Sparbanksföreningen avstyrker således utredningens förslag vad gäller bankkontorsetablering och förordar att t. v. ingen förändring sker av gällande ordning för etableringskontroll.

2.9 Sveriges föreningsbankers förbund

Förbundet tillstyrker förslaget om ändrade former för kontroll av bankkontorsetablering men har följande synpunkter på den fortsatta tillämpningen av denna kontroll.

Före 1969 var de dåvarande jordbrukskassorna inte underkastade någon offentlig etableringskontroll. Motivet för detta var att det allmänna inte ansågs ha något intresse att ingripa i jordbrukskassas beslut över hur den i

syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen vill ordna etableringen av kontor utan detta ansågs vara en för rörelsen intern fråga. Rörelsens riksorganisation anförtroddes uppgiften att i sista hand bestämma över jordbrukskassornas filialbildning.

Tillkomsten av den samordnade banklagstiftningen 1969 motiverades av behovet att skapa förutsättningar för en fri konkurrens under lika villkor mellan olika banker och mellan olika typer av banker. De nya bestämmelserna om fri kontorsetablering innebar en liberalisering för affärs- och sparbanks, som tidigare varit underkastade etableringskontroll. Genom den samtidiga tillkomsten av en rådgivande nämnd för kontorsetablering innebar dessa förändringar för jordbrukskassorna en viss skärpning ur etableringssynpunkt.

Under åren 1969-72 kom nämndens yttranden att i huvudsak respekteras av de berörda bankerna. På grund av en ökande tendens till avsteg från nämndens beslut, främst genom två affärsbankers agerande under 1973, upphävdes den fria etableringsrätten. Nämnden blev ett beslutande i stället för rådgivande organ.

I anslutning till prop. 1973:67 angående skärpt etableringskontroll framförde Svenska Bankföreningen och dåvarande Sveriges Jordbrukskassaförbund i skrivelser till näringsutskottet synpunkter på tillämpningen av den avsedda etableringskontrollen. I förbundets skrivelse anfördes bl. a. följande:

”Rörelsen har i egenskap av kooperativ bankrörelse till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Det är främst efter önskemål från medlemmar som omlokalisering och nyetablering av bankkontor sker. Det grundläggande målet för rörelsen kan i detta hänseende dock inte präglas av verksamheten om möjligheter ej erbjuds att genomföra kontorsförändringar i erforderlig utsträckning. I sådana fall kan varken en anpassning till medlemmarnas förändrade behov av bankservice eller ekonomiskt bärkraftiga kontorsenheter vidmakthållas. Det är sålunda angeläget att den föreslagna etableringskontrollen tillämpas så att jordbrukskasserörelsens utveckling inte hämmas genom en snäv tolkning av begreppet allmännytta som inte tar hänsyn till den kooperativa verksamhetsformens särdrag. Som framgått av ovanstående befinner sig rörelsen endast i början av en systematisk omlokaliseringsprocess och skulle hårt drabbas om dess speciella bakgrund och nuvarande utveckling inte beaktas av nämnden för bankkontorsetablering vid rörelsens ansökan om inrättande av kontor.

Principen om fri konkurrens mellan bankerna kan tillgodoses endast om jordbrukskasserörelsen också genom etablering av bankkontor i enlighet med tidigare nämnda principer får tillfälle att föra fram det kooperativa bankalternativet. Det bör också vara önskvärt ur samhällets synvinkel att bredare kundgrupper än vad som för närvarande är fallet skall ha reell möjlighet att välja mellan olika företag och företagsformer även beträffande banktjänster.”

Med anledning av dessa skrivelser anförde utskottet i sitt betänkande NU 1973:67:

”Utskottet finner inte anledning att närmare kommentera vad de två organisationerna anført med utgår från att den utvidgade nämnden för bankkontorsetablering inför den fortsatta verksamheten noga överväger vilka kriterier som kan användas vid prövning om en viss kontorsetablering skall bedömas vara till nytta för det allmänna. Vid dessa överväganden bör skälighänsyn tas till vad organisationerna anført. Utskottet förutsätter också att nämnden i händelse av avslag på ansökan om etableringstillstånd lämnar en klagörande motivering för sitt beslut.”

Förbundet anser att nämnden vid sina beslut inte tillräckligt beaktat vad som anfördes av de båda bankorganisationerna och näringsutskottet. Någon redovisning av de kriterier nämnden använt vid sin prövning har inte gjorts. Inte heller har skälighänsyn tagits till principen bakom 1969 års banklag om fri konkurrens på lika villkor och föreningsbanksrörelsens önskemål att genom etablering i storstadsregioner och andra tätorter föra fram det kooperativa bankalternativet till nya grupper utanför lantbrukssektorn i fri och öppen konkurrens med övriga bankgrupper. Vidare har klagörande motiveringar till nämndens beslut i flertalet fall saknats. Den genomgående motiveringen till beslut om avslag har endast varit att behovet av bankservice är tillgodosett av redan existerande kontor på orten.

Nämndens sammansättning och beslutsformer med representation och rösträtt för de inbördes konkurrerande bankgrupperna har sannolikt varit en bidragande orsak till dessa brister. Banklagstiftningens förslag kan alltså väntas medföra en förbättring i dessa avseenden då de konkurrerande parternas medverkan inskränks till representation i en rådgivande nämnd med uppgift att endast lämna synpunkter i etableringsfrågor.

De ovan nämnda bristerna sammanhänger emellertid också med svårigheterna att genom en offentlig etableringskontroll skapa ett ur samhälls-ekonomisk synvinkel lämpligare kontorsnät än vad som kan åstadkommas genom fri etablering och fri konkurrens. Dessa svårigheter diskuterades bl. a. i förarbetena till 1969 års banklag. I kreditinstitututredningens betänkande (SOU 1967:64) anfördes bl. a. (s. 231):

”Enligt utredningens mening är emellertid det avgörande i detta sammanhang om en etableringskontroll leder till ett mer rationellt kontorsnät än om bankinstituten själva får var för sig avgöra utbyggnaden av kontorsnätet. . . Det ligger i bankledningarnas intresse att kontorsnätet blir så rationellt som möjligt. Enligt utredningens mening bör i flertalet fall bankledningarnas intentioner överensstämma med de syften som en offentlig kontorsetableringskontroll skulle ha. Med hänsyn till detta och i medvetande om bl. a. konkurrensens positiva sidor och om strävandena att effektivisera den anser utredningen övervägande skäl tala för att bankinstituten själva får avgöra också frågor rörande bankkontorsetablering.”

I anslutning till detta anförde departementschefen i propositionen "1968:143 Banklagstiftningen" bl. a. (s. 221):

"Departementsförslaget är också genomfyrat av tanken att genom enhetliga rörelser regler åstadkomma en fri och sund konkurrens mellan olika grupper av bankinstitut, en konkurrens som bör vara till fördel för bankkunderna. Till konkurrensmedlen hör kontorsetablering. En offentlig etableringskontroll utgör ett ingrepp i den fria konkurrensen och strider i någon mån mot vad jag i övrigt föreslår för bankväsendet."

Utan att vilja ifrågasätta behovet av en fortsatt offentlig etableringskontroll anser förbundet att den analys som presenterades i förarbetena till 1968 års banklagstiftning fortfarande är aktuell. Förbundet anser också att förarbetena till 1968 års banklagstiftning bör beaktas av bankspektionen när den har att tolka begreppet allmännytta vid bankkontorsetableringar.

För att fullgöra sin uppgift bör man vid en offentlig etableringskontroll enligt förbundets uppfattning, förutom att motverka icke allmännyttiga effekter av den fria konkurrensen, också se till att kontrollen (som har konkurrensbegränsande verkan) i så liten grad som möjligt reducerar den fria konkurrensens positiva och allmännyttiga effekter. Det gäller bl. a. konsumentens valfrihet, marknadens anpassningsförmåga och konkurrens på lika villkor mellan bankerna.

Konsumenternas valfrihet bör bl. a. omfatta möjlighet att välja mellan olika företagsformer. En etableringskontroll som innebär att någon av de på den svenska bankmarknaden konkurrerande bankgrupperna utestängs från orter, där kundunderlagets storlek möjliggör att varje bankgrupp är representerad med åtminstone ett kontor vardera, är enligt förbundets uppfattning oförenlig med principen om konsumentens valfrihet.

Beträffande marknadens anpassningsförmåga vill förbundet erinra om risken för att en etableringskontroll kan medföra en ur samhällsekonomisk synvinkel ofördelaktig konservering av existerande kontorsstruktur. Denna risk uppmärksammades också av 1967 års kreditinstitututredning (s. 229):

"Rätteligen borde då en sådan kontroll icke endast avse all nybildning av filialer utan även omfatta en fortlöpande omprövning av redan lämnade etableringstillstånd eftersom de skäl som motiverade etableringstillståndet för en viss filial genom utvecklingens gång kan bortfalla eller försvagas i sådan mån att filialens existens icke längre kan anses motiverad."

Utan att vilja förespråka en på detta sätt utvidgad etableringskontroll delar förbundet utredningens syn på svårigheterna att genom en kontroll av enbart nyetableringar skapa en samhällsekonomiskt optimal kontorsstruktur. I ett dynamiskt och föränderligt samhälle som det svenska kan en sådan etableringskontroll, om den utövas på ett felaktigt sätt, enligt förbundets uppfattning snarast motverka sitt egentliga syfte och medföra risk för allmänskadlig konkurrensbegränsning genom att redan etablerade kontor, vars existensberättigande inte behöver vara mer motiverad än nyetablerade kontor, avskärmas från konkurrens.

Risken för negativa konsekvenser av en fri etableringsrätt anses vanligen bestå i att antalet bankkontor kan bli för stort i förhållande till det kundunderlag kontoren skall betjäna. Denna nackdel är dock i flertalet fall endast temporär. Om underlaget nämligen visar sig vara för litet kommer en anpassning så småningom att ske genom avveckling av kontor eftersom det inte ligger i någon banks intresse att behålla kontor med otillräckligt underlag. Kundernas val av bankförbindelse kommer att avgöra det tillgängliga kundunderlagets fördelning mellan bankkontoren och därmed vilket eller vilka kontor som skall avvecklas. Hur många och framför allt vilka kontor som har existensberättigande avgörs i så fall genom konsumenternas fria val i stället för genom administrativa beslut, förhandlingar o. dyl.

Förbundet förutsätter att inspektionen inte kommer att låta sig påverkas av de osakligheter och överdrifter som ibland kan förekomma i den allmänna debatten om bankernas kontorsnät. Dessa överdrifter beror ofta på den ibland iögonenfallande koncentrationen av bankkontor till vissa köpcentra som kan ge intryck av att bankverksamheten bedrivs med onödigt höga kostnader. Man bortser då ifrån att ett köpcentrum betjänar ett vidsträckt område med betydande folkmängd och att antalet bankkontor mot denna bakgrund ej behöver vara för stort. Det torde ur allmänhetens synvinkel vara en fördel att kunna utföra bankärenden i samband med inköp o. dyl. Beträffande bankernas kostnader för filialer konstaterade kreditinstitututredningen att filialbildning ej är av sådan natur att den kräver en särbehandling i förhållande till andra faktorer, som påverkar bankinstitutens kostnader.

Med hänsyn till vad som anförts ovan anser förbundet att bankinspektionen som konkurrensvärdande myndighet inom banksektorn bör utöva den fortsatta etableringskontrollen med återhållsamhet och i enlighet med principerna i 1969 års banklag om fri konkurrens på lika villkor. Därvid bör hänsyn tagas till vad Svenska Bankföreningen och Sveriges Jordbrukskassaförbund 1973 anförde i skrivelser till näringsutskottet med anledning av prop. 1973:67 samt vad utskottet med anledning härav anförde i sitt betänkande NU 1973:67.

2.10 LO

Några avgörande skäl att mjuka upp etableringskontrollen för bankkontor kan inte LO finna. Även i övrigt förefaller fördelarna med utredningens förslag oklara. LO förordar därför att nuvarande ordning bibehålls.

2.11 TCO

Utredningen anger tre huvudskäl för sitt förslag

- att regeringen i tre fall med ändring av nämndens beslut bifallit besvär
- att risken för att en fri etablering skulle leda till en ohämmad utbyggnad av

kontorsnätet numera är mindre än 1973. Detta beroende på kraftigt stigande kostnader för personal och teknisk utrustning

- att utredningen utgår från att någon form av lekmannastyreelse kommer att inrättas vid bankinspektionen.

TCO finner inte dessa argument starka nog för att ändra nuvarande ordning. Tvärtom anser TCO att den föreslagna ändringen skulle leda till en etablering av bankkontor som inte är motiverad varken från allmänna samhällsekonomiska synpunkter eller ge en ändamålsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät.

TCO anser att nuvarande ordning bör bibehållas, dvs. att det skall krävas tillstånd från en fristående nämnd för öppnande av bankkontor.

Nämnden bör också få direktiv att oftare än vad nu är fallet på eget initiativ göra helhetsbedömningar beträffande kontorsstrukturen i exempelvis nya bostadsområden.

2.12 Svenska bankmannaförbundet

Utredningen anger tre huvudskäl för sitt förslag

- att regeringen i tre fall med ändring av nämndens beslut bifallit besvär
- att risken för att en fri etablering skulle leda till en ohämmad utbyggnad av kontorsnätet numera är mindre än 1973. Detta beroende på kraftigt stigande kostnader för personal och teknisk utrustning.
- att utredningen utgår från att någon form av lekmannastyreelse kommer att inrättas vid bankinspektionen.

Svenska bankmannaförbundet finner inte dessa argument starka nog för att ändra nuvarande ordning. Tvärtom anser förbundet att den föreslagna ändringen skulle kunna leda till en etablering av bankkontor som inte är motiverad varken från allmänna samhällsekonomiska synpunkter eller ge en ändamålsenlig uppbyggnad av bankinstitutens kontorsnät.

Förbundet anser att nuvarande ordning bör bibehållas, dvs. att det skall krävas tillstånd från en fristående nämnd för öppnande av bankkontor.

Nämnden bör också få direktiv att oftare än vad fallet är nu, på eget initiativ göra helhetsbedömningar beträffande kontorsstrukturen i exempelvis nya bostadsområden.

2.13 Svenska företagares riksförbund (SFR)

Inom SFR har vi den bestämda uppfattningen att marknadskrafterna till största delen styr näringslivets utveckling. Lokala bankkontor är serviceinrättningar till näringslivs- och privatsektorn. Om det i ett rörligt samhälle visar sig att sysselsättningen lokalt ökar eller minskar, torde konkurrensförhållandena bankerna emellan medföra att under- eller överetablering på sikt blir självsanerande. Med hänsyn till samhällets alltmer ökade sysselsättnings-

ansvar bör skäligen finnas för omprövning av bibehållande av kontor. Beträffande nyetablering av lokala bankkontor anser SFR att etableringskontrollen på nära sikt kan slopas och att bankerna ges frihet att själva bestämma omfattningen av antalet kontor. Det finns därför inte grund för ändring av reglerna för etableringskontroll.

2.14 Sveriges industriförbund

Utredningen nämner — — — att risken att en fri etablering skulle leda till en ohämmand uppbyggnad av kontorsnätet numera är mindre än den var 1973. De argument som utredningen redovisar för att behålla etableringskontrollen är enligt Industriförbundets uppfattning vaga. Kriterierna för en bedömning om en etablering är till nytta för det allmänna framstår vidare *som tämligen osäkra. Industriförbundet anser därför att det finns all anledning att överväga om inte etableringskontrollen kan slopas inom en nära framtid. Ur detta perspektiv är det tveksamt om det finns anledning att ändra på reglerna för kontrollen av kontorsetablering förrän en fri etableringsrätt införs för bankerna.*

2.15 Svensk industriförening

Beträffande frågan om bankkontorsetablering berör den endast perifert föreningens intresseområde. Föreningen finner det dock egendomligt att en näringsgren som inom sig besitter sådan eminent organisatorisk och ekonomisk sakkunskap inte skulle vara kompetent att själv avgöra var bankkontor skall lokaliseras. Någon anledning att behålla en reglering på detta område ser föreningen inte och än mindre att spilla kraft på en omorganisation som inte synes innebära någon egentlig förändring i sak.

2.16 Sveriges grossistförbund

Enligt vår mening bör — — — den frågan ställas, om det över huvud taget är önskvärt och nödvändigt att upprätthålla en nyetableringskontroll. Det har alltsedan konkurrensbegränsningslagen tillkom varit statsmakternas mål att fri konkurrens skall råda och att några begränsningar i rätten att etablera företag ej skall förekomma. Vi kan inte se att det finns någon anledning att ett annat synsätt skall gälla i fråga om bankkontor och anser därför att nyetableringskontrollen helt bör slopas.

2.17 Svenska kommunförbundet

Likhet med utredningen anser styrelsen att en övergripande planering och en samordning mellan bankerna måste ske t. ex. när flera banker vill etablera sig i ett nytt bebyggelsecentrum. Ett nära samarbete måste också ske med

berörd kommun. Enligt styrelsens uppfattning är det viktigt att kommunen får information och tillfälle att yttra sig inte bara vid nyetablering utan också när en indragning av bankkontor är aktuell.

Den nuvarande etableringskontrollen infördes 1973. För att förändra formerna för prövningen efter så kort tid måste avsevärda förenklingar kunna uppnås. Utredningen har inte redovisat sådana förenklingar. Styrelsen är tveksam om den föreslagna förändringen är ändamålsenlig. Styrelsen förordar därför att den nuvarande ordningen bibehålls tills vidare.

2.18 Svenska handelskammarförbundet

Enligt förbundets uppfattning föreligger knappast några risker för att ett återinförande av den fria etableringsrätten på detta område skulle leda till överetablering eller andra negativa konsekvenser. Bl. a. har de kraftigt stigande kostnaderna medfört att de företagsekonomiska bedömningarna numera spelar en helt avgörande roll vid nyetablering. Utvecklingen under de senare åren bestyrker också detta. Antalet bankkontor har minskat.

Mot den angivna bakgrunden finns enligt förbundets uppfattning inte anledning att företa sådana ingrepp i den fria konkurrensen som en etableringskontroll innebär. Förbundet förordar därför att den nuvarande kontrollen avskaffas utan att ersättas av en ny sådan.