

Regeringens proposition

1982/83: 154

om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag, m. m.

beslutad den 3 mars 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att möjligheterna för utländska rättssubjekt att förvärva aktier i finansbolag och fondkommissionsbolag tills vidare begränsas.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980: 2) om finansbolag dels att i 2, 13 och 17 §§ skall ha nedan angivna lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 6a §, av nedan avgivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag gäller med de undantag som anges i 3 § företag som driver finansieringsverksamhet, om

1. företaget helt eller delvis ägs av bankaktiebolag, sparbank, centralkassa för jordbrukskredit eller dotterbolag till sådant bankinstitut, eller

2. nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret har utgjort minst tio miljoner kronor och det inte finns anledning antaga att värdet därefter har nedgått under detta belopp, eller

3. det eljest är uppenbart att nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger tio miljoner kronor.

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

Föreslagen lydelse

2 §

Denna lag gäller med de undantag som anges i 3 § företag som driver finansieringsverksamhet, om

1. företaget helt eller delvis ägs av ett svenskt eller utländskt bankinstitut eller dotterbolag till sådant institut, eller

2. nettovärdet av tillgångarna i verksamheten enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret har utgjort minst tio miljoner kronor och det inte finns anledning antaga att värdet därefter har nedgått under detta belopp, eller

3. det eljest är uppenbart att nettovärdet av tillgångarna i verksamheten överstiger tio miljoner kronor.

6a §

Aktier i ett finansbolag får genom teckning eller överlåtelse förvärfvas endast av

1. svenska medborgare,
2. svenska bolag och föreningar, som inte är kontrollsobjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m. m.,
3. andra svenska samfälligheter,
4. fondbolag till aktiefonder enligt aktiefondslagen (1974:931).

Har aktieförvärv skett på annat sätt än genom teckning eller överlåtelse skall vad nu föreskrivits inte i något fall medföra hinder för aktieägaren att förvärva ytterligare aktier om det sker med stöd av den

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*företrädesrätt till teckning eller erhållande av nya aktier som är för-
enad med de redan förvärvade ak-
tierna enligt aktiebolagslagen
(1975:1385) eller den bolagsord-
ning som gällde vid förvärvet.*

*Förvärv av aktier, som skett i
strid med innehållet i första
stycket, är ogillt.*

13 §

*Om bankinspektionen anser det
behövligt, får inspektionen för-
ordna en revisor att med övriga
revisorer deltaga i revisionen av
finansbolag. Inspektionen kan när
som helst återkalla sådant förord-
nande och i stället utse ny revisor.*

*Bankinspektionen skall, om ej
särskilda skäl talar däremot, för-
ordna en revisor att med övriga
revisorer deltaga i revisionen av
finansbolag. Inspektionen kan när
som helst återkalla sådant förord-
nande och i stället utse ny revisor.*

Finansbolaget skall till revisor, som har förordnats enligt första stycket, utge ersättning med belopp som bankinspektionen bestämmer.

17 §

Har finansbolag fattat beslut som strider mot denna lag eller annan författning, som reglerar finansbolags verksamhet, mot föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag eller mot bolagsordningen, får bankinspektionen förbjuda att beslutet verkställs. Har beslutet verkställts, får inspektionen förelägga bolaget att göra rättelse, om det kan ske.

Driver finansbolag verksamhet i strid med de i första stycket angivna reglerna för verksamheten, får bankinspektionen förelägga bolaget att inom viss tid göra rättelse, om det kan ske. Görs ej rättelse och föreligger missförhållande av så allvarlig beskaffenhet att det kan äventyra en sund utveckling av bolagets finansieringsverksamhet, får inspektionen förbjuda bolaget att driva finansieringsverksamhet som avses i 2-4 §§.

Driver finansbolag verksamhet i strid med de i första stycket angivna reglerna för verksamheten, eller åsidosätter bolaget uppenbart kunds intresse eller visar det sig på annat sätt olämpligt att utöva finansbolagsverksamhet, får bankinspektionen förelägga bolaget att inom viss tid göra rättelse, om det kan ske. Görs ej rättelse och föreligger missförhållande av så allvarlig beskaffenhet att det kan äventyra en sund utveckling av bolagets finansieringsverksamhet, får inspektionen förbjuda bolaget att driva finansieringsverksamhet som avses i 2-4 §§.

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

2. Uppfyller ett företag på grund av ändringen i 2 § inte kravet på eget kapital enligt 7 §, får det utan hinder av detta fortsätta verksamheten till utgången av år 1983.

3. För företag för vilket lagen gäller på grund av ändringen i 2 § tillämpas 8 § från och med den ordinarie bolagsstämman år 1984.

4. Företag som avses i 3 och vid denna lags ikraftträdande inte är aktiebolag får utan hinder av 5 § första stycket fortsätta verksamheten till utgången av år 1984. Bestämmelserna i 9, 11–19 och 21–24 §§ gäller i tillämpliga delar i fråga om sådant företag.

2 Förslag till

Lag om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748)

Härigenom föreskrivs att i fondkommissionslagen (1979: 748) skall införas en ny paragraf, 8 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Aktier i ett fondkommissionsbolag får genom teckning eller överlåtelse förvärvas endast av

- 1. svenska medborgare,*
- 2. svenska bolag och föreningar som inte är kontrollsobjekt enligt lagen (1982: 617) om utländska förvärv av svenska företag m. m.,*
- 3. andra svenska samfälligheter,*
- 4. fondbolag till aktiefonder enligt aktiefondslagen (1974: 931).*

Har aktieförvärv skett på annat sätt än genom teckning eller överlåtelse skall vad nu föreskrivits inte i något fall medföra hinder för aktieägaren att förvärva ytterligare aktier om det sker med stöd av den företrädesrätt till teckning eller erhållande av nya aktier som är förknippad med de redan förvärvade aktierna enligt aktiebolagslagen (1975: 1385) eller den bolagsordning som gällde vid förvärvet.

Förvärv av aktier, som skett i strid med innehållet i första stycket, är ogillt.

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

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-03-03

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Rainer, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag, m. m.

1 Inledning

Bankrörelse får här i landet förutom av Sveriges riksbank endast drivas av bankaktiebolag, sparbanker och jordbrukets kreditkassor. Med "bankrörelse" avses enligt lagstiftningen verksamhet i vilken ingår inlåning från allmänheten på sådana räkningar som allmänt används av bankerna.

Bankinstitutens verksamhet regleras av lagen (1955: 183) om bankrörelse, lagen (1955: 416) om sparbanker och lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen. För att driva bankrörelse krävs det tillstånd (oktroj) eller godkännande.

Oktroj för affärsbanker meddelas av regeringen. Som allmänt villkor för sådant tillstånd gäller enligt 4 § lagen om bankrörelse att rörelsen skall finnas vara nyttig för det allmänna. För att inrätta sparbank krävs bl. a. att reglemente stadfästs av bankinspektionen. Enligt 7 § lagen om sparbanker får stadfästelse inte ske om sparbank inte prövas vara nyttig för det allmänna. Stadga för kreditkassa inom jordbrukskasserörelsen skall stadfästas av regeringen då det gäller centralkassa och av bankinspektionen i fråga om jordbrukskassa. Enligt 18 § lagen om jordbrukskasserörelsen krävs också för stadfästelse av centralkassas stadgar att rörelsen befunnits nyttig för det allmänna.

Lagen om bankrörelse innehåller spärar mot att utländska medborgare eller företag förvärvar svenska affärsbanker. Således skall stiftarna av ett bankaktiebolag vara här i landet bosatta svenska medborgare (4 § 1 mom. första stycket). Vidare föreskrivs att aktier i ett bankaktiebolag genom teckning eller överlåtelse får förvärvas i huvudsak endast av svenska medborgare och svenska företag som inte är kontrollsubjekt enligt lagen

(1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m. m. (18 §). Med "kontrollsubjekt" avses bl. a. utländska rättssubjekt och svenska aktiebolag som inte har utlänningsförbehåll i bolagsordningen.

Utländska intressenter saknar således i princip möjlighet att driva bankverksamhet i bankaktiebolag här i landet.

Varken lagen om sparbanker eller lagen om jordbrukskasserörelsen innehåller något direkt utlänningsförbud. Emellertid torde det med hänsyn till sparbankernas och föreningsbankernas särskilda konstruktion vara uteslutet att enskilda utländska rättssubjekt skulle kunna driva bankverksamhet här i landet genom sådana institut.

Lagen (1980:2) om finansbolag omfattar företag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet, om företaget helt eller delvis ägs av ett svenskt bankinstitut eller om nettovärdet av tillgångarna i verksamheten uppgår till minst 10 milj. kr. Med "finansieringsverksamhet" avses enligt lagen näringsverksamhet som har till ändamål att lämna kredit eller att medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (1 §). För att driva ett finansbolag krävs inte något särskilt tillstånd. Däremot skall finansbolagen registreras hos bankinspektionen.

Ett finansbolag kan med undantag av bankinlåning och utlandsrörelse bl. a. driva samma slags verksamhet som bankerna. Till skillnad från banklagstiftningen innehåller dock lagen om finansbolag, bortsett från en kapitaltäckningsbestämmelse, inte några närmare regler om rörelsen. För finansbolag som ägs av svenska banker har dock i praxis tillämpats den ordningen att sådant bolag i princip inte får driva annan verksamhet än sådan som faller under en banks område. Bl. a. kan dessa bolag inte göra aktieplaceringar eller låna ut medel utan att ta hänsyn till banklagarnas förbud mot vinstandelslån och lån av förlagskaraktär. Vidare har det ansetts att en svensk bank inte får i dotterbolag lägga ut verksamhet som bedömts böra drivas i banken.

Lagen om finansbolag innehåller inga bestämmelser som begränsar utländska bankers eller andra utländska rättssubjekts möjligheter att förvärva aktier i finansbolag. Enligt 7 § lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m. m. krävs dock förvärvstillstånd för aktieförvärv i sådana bolag, om förvärvet medför att det utländska rättssubjektets andel av aktierna eller rösterna i bolagen överstiger vissa gränsvärden. Förvärvstillstånd skall lämnas om det inte strider mot något väsentligt allmänt intresse (16 §).

Utländska banker har alltså möjlighet att i finansbolagsform här i landet driva så gott som alla viktiga former av finansieringsverksamhet som banker får driva om man bortser från inlåning från allmänheten på vanliga bankräkningar. De inskränkningar som enligt det tidigare sagda gäller för finansbolag som ägs av svenska banker drabbar inte finansbolag som ägs av en utländsk bank.

Fondkommissionslagen (1979:748) innehåller inte heller några bestäm-

melser som begränsar utländska bankers eller andra utländska rättssubjekts möjligheter att förvärva aktier i fondkommissionsbolag. Även här begränsas utländska rättssubjekts förvärvsmöjligheter endast av bestämmelserna i lagen om utländska förvärv av svenska företag m. m. Det krävs dock tillstånd av bankinspektionen för att driva fondkommissionsrörelse.

Jag avser nu att behandla frågan om utländska rättssubjekts finansieringsverksamhet här i landet. Dessutom vill jag i detta sammanhang behandla ett par förslag om tillsynen över finansbolagen som bankinspektionen i en framställning till regeringen den 28 september 1982 har fört fram. Inspektionens framställning har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av kommerskollegium, patent- och registreringsverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, Svenska bankföreningen, Post- och Kreditbanken, PK-banken, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Finansbolagens förening, Independent Leasing Aktiebolag och Sveriges industriförbund.

2 Föredragandens överväganden

Banklagsutredningen (Fi 1976:04) fick år 1981 i uppdrag att utreda frågan om utländska bankers etablering i Sverige. Under det banklagsutredningens arbete fortgått har en mycket snabb utveckling skett på kreditmarknaden vad det gäller omfattningen och inriktningen av olika finansinstituts verksamhet. Likaså har nya finansinstitut etablerats i snabb takt. Det är främst finansbolagsverksamheten som expanderat mycket kraftigt. Från att tidigare ha ägnat sig åt typisk finansbolagsverksamhet, dvs. factoring, leasing, confirming m. m., har flera finansbolag sökt nya verksamhetsfält, t. ex. finansiering med riskkapital, bostadsrättsfinansiering och annan finansieringsverksamhet. Under senare tid har finansbolagen även kommit att drivas under nya ägarkonstellationer. Bl. a. driver utländska banker tillsammans med svenska intressenter denna verksamhet. Fyra finansbolag har f. n. utländska majoritetsintressen. Detta har ändrat förutsättningarna för banklagsutredningens arbete.

Mot bakgrund av denna utveckling är det enligt min mening nödvändigt att se över strukturen inom kreditväsendet. Jag avser därför att inom kort föreslå regeringen att tillsätta en utredning för att göra en sådan översyn. I denna översyn bör ingå frågan om utländsk etablering på den svenska kreditmarknaden. Det är därför enligt min mening inte möjligt att slutligt pröva frågan om utländsk etablering på den svenska kreditmarknaden, förrän ställning har tagits till de förslag som denna utredning kommer att lägga fram.

Som ett viktigt led i lösningen av strukturfrågorna på kreditmarknaden ingår det att överväga utländska bankers och andra utländska rättssubjekts möjlighet att här i landet etablera sig i form av finansbolag. Som framgått

av vad jag nyss sagt medför finansbolagsformen för de utländska bankerna inte någon väsentlig begränsning av den verksamhet som dessa kan förväntas vilja driva i Sverige. En av de mera väsentliga inskränkningarna som är förenad med finansbolagsformen är att den utländske ägaren därigenom inte kan driva valutahandel. Enligt 2 § valutaförordningen (1959: 264) kan sådant tillstånd inte beviljas ett finansbolag. Klart är emellertid att konkurrensfördelar står att vinna för ett utlandsägt finansbolag i förhållande till såväl svenska banker som de finansbolag som ägs av svenska banker. Etablering av finansbolag kan framstå som ett fullgott alternativ till bank-etablering.

Hittills har etableringen i Sverige av finansbolag där utländska banker eller andra utländska rättssubjekt har intressen visserligen varit begränsad. Dessa bolag har inte heller förorsakat några problem vid tillsynen. Det finns dock anledning anta att intresset för sådan etablering kan öka i avvaktan på att frågan om utländsk banketablering fått sin lösning. Om utlänningar i stor utsträckning etablerar sig i form av finansbolag här i landet, skulle de rådande struktur- och konkurrensproblemen fördjupas och möjligheterna att finna en tillfredsställande lösning försvåras. Mot bakgrund härav anser jag att ett förbud mot att utlänningar etablerar finansbolag bör införas. Förbudet bör gälla till dess frågan om utlandsägda bankers och andra finansinstituts rätt att etablera sig här i landet har fått en varaktig lösning.

Utlänningars möjligheter att i ett fondkommissionsbolag här i landet driva finansieringsverksamhet är i och för sig begränsade genom bestämmelserna i fondkommissionslagen. Ett fondkommissionsbolag får bara lämna krediter för att underlätta fondkommissionsrörelsen. Emellertid har ett fondkommissionsbolag vissa möjligheter att på olika sätt förbereda marknaden för en senare etablering i form av bank eller finansbolag. För att inte försvåra en ändamålsenlig lösning av de tidigare omnämnda strukturella frågorna, anser jag också att utlänningars rätt att här i landet etablera sig i fondkommissionsbolag bör begränsas t. v.

På grund av vad jag nu har anfört förordar jag att vissa ändringar görs i lagen om finansbolag och i fondkommissionslagen. I dessa lagar bör således, efter mönster i 18 § lagen om bankrörelse, föras in bestämmelser som begränsar utländska rättssubjekts möjligheter att förvärva aktier i finansbolag och fondkommissionsbolag. Samma rättssubjekt, som i dag är förhindrade att förvärva bankaktier genom teckning eller överlåtelse, och även stiftelser blir i princip förhindrade att förvärva aktier i finansbolag och fondkommissionsbolag. Förbuden kommer att rikta sig mot aktieförvärv i redan befintliga finansbolag och fondkommissionsbolag.

Ett viktigt fall som de nu föreslagna förbuden inte omfattar är det att en utländsk bank själv stiftar ett bolag som skall driva finansieringsverksamhet i Sverige. Bankens förvärv av aktier i bolaget kommer normalt att ha skett, innan nettovärdet av bolagets tillgångar uppgår till 10 milj. kr. och

följaktligen innan bolaget hunnit bli finansbolag i lagens mening. Den supplerande regel som finns i lagen om finansbolag och som innebär att ett bolag – oavsett om tillgångarnas värde uppnått gränsvärdet – är finansbolag, om det helt eller delvis ägs av en svensk bank (bankaktiebolag, sparbank och centralkassa för jordbrukskredit) eller dotterbolag till banken bör därför utvidgas till att omfatta även utländskt bankinstitut och dess dotterbolags ägande. Till ledning för vad som skall förstås med utländskt bankinstitut bör kunna tjäna den praxis som utbildat sig vid tillämpningen av banklagens regler om rätt för bankerna att efter regeringens tillstånd förvärva aktier i utländska bankföretag (55 § lagen om bankrörelse, jfr prop. 1968: 143 s. 229).

Jag är medveten om att de föreslagna förbuden t. ex. inte kommer att träffa alla utländska rättssubjekts eller andra kontrollsubjekts förvärv av aktier i bolag som driver finansieringsverksamhet av samma slag som finansbolag men som inte är finansbolag, därför att värdet av tillgångarna inte når upp till gränsvärdet 10 milj. kr. Inte heller kommer förbuden att träffa fall där kontrollsubjekt förvärvar aktierna i ett vanligt aktiebolag, vars ändamål från början inte behöver vara att syssla med finansieringsverksamhet, och kontrollsubjektet senare omvandlar bolaget till ett finansbolag. Ett sådant förfaringssätt skulle kunna förekomma, även om 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m. m. i och för sig är tillämplig på förvävet. Med hänsyn till att de föreslagna reglerna är avsedda att gälla endast under en begränsad tid och till att det skulle krävas relativt komplicerade regler för att förhindra nu berörda förvärv samtidigt som det praktiska behovet synes vara ringa har jag avstått från att föreslå sådana regler. Skulle utvecklingen ge anledning till det får frågan om ytterligare kontrollregler tas upp på nytt.

Jag vill erinra om att de föreslagna förbudsreglerna är tillämpliga framför 1982 års lag enligt principen att speciallag går före allmän lag.

Som jag angett inledningsvis vill jag i detta sammanhang ta upp ett par frågor rörande bankinspektionens tillsyn över finansbolagen.

Enligt 13 § lagen om finansbolag får bankinspektionen, om den anser det behövt, förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen av ett finansbolag. I prop. 1978/79: 170 med förslag till lag om finansbolag m. m., angavs vissa fall där det kunde finnas skäl för inspektionen att förordna en revisor. Skäl för sådant förordnande kunde enligt föredraganden föreligga när av bolagsstämman utsedd revisor på grund av förhållanden i bolaget har svårt att genomföra revisionen, när den bolagsstämmodvalde revisorn har funnit sådana missförhållanden att han inte anser sig kunna tillstyrka ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktören eller när finansbolag träder i likvidation (prop. s. 49). Det är således endast i vissa situationer som inspektionen bör förordna en revisor i ett finansbolag.

Enligt 17 § lagen om finansbolag kan bankinspektionen förelägga ett fi-

nansbolag att göra rättelse, om beslut eller verksamhet strider mot lagen om finansbolag eller annan författning, som reglerar finansbolagens verksamhet, mot föreskrift som har meddelats med stöd av lagen om finansbolag eller mot bolagsordningen. Om ett föreläggande inte efterkommes kan inspektionen som yttersta resurs förbjuda bolaget att driva finansieringsverksamhet.

Bankinspektionen har framhållit att det på grund av det stora antalet finansbolag föreligger svårigheter att på ett tillfredsställande sätt undersöka finansbolagen och upprätthålla löpande kontakter med dem. För att på ett bättre sätt kunna hålla sig informerad om utvecklingen i finansbolagen har bankinspektionen föreslagit att revisor för inspektionens räkning i fortsättningen skall förordnas i sådana bolag, om inte särskilda skäl talar häremot. Bankinspektionen anser vidare att det är nödvändigt att utöka möjligheterna till ingripande mot finansbolagen för att inspektionen skall kunna agera effektivt mot missförhållanden inom finansbolagsverksamheten. Bankinspektionen har föreslagit att 17 § lagen om finansbolag kompletteras med en föreskrift om att föreläggande om rättelse även skall få utfärdas i fråga om finansbolag som uppenbarligen åsidosätter en kunds intressen eller som på annat sätt visar sig olämplig att utöva finansbolagsverksamhet.

Av remissinstanserna har i huvudsak endast Finansbolagens förening haft invändningar mot bankinspektionens förslag.

För egen del anser jag att övervägande skäl talar för att genomföra de föreslagna ändringarna. Jag förordar därför att 13 och 17 §§ lagen om finansbolag ändras i enlighet med inspektionens förslag.

Lagändringarna bör träda i kraft två veckor från den dag då ändringarna kom ut från trycket i Svensk författningssamling. Eftersom de föreslagna begränsningarna för utlåningar och andra kontrollsubjekt avser rätten att förvärva aktier träffar de inte de utländska förvärv av aktier i vissa finansbolag och fondkommissionsbolag som har skett före ikraftträdandet. De utländska rättssubjekt som innehar sådana aktier kan alltså behålla dem utan hinder av de föreslagna förbudsreglerna. Vissa övergångsbestämmelser behövs däremot med anledning av ändringen i 2 § lagen om finansbolag. De övergångsbestämmelser som föreslås är likartade dem som meddelades vid ikraftträdandet av lagen om finansbolag.

Med hänsyn till att de föreslagna lagändringarna antingen utformats efter mönster i gällande lagstiftning eller är av enkel beskaffenhet skulle lagrådets yttrande sakna betydelse. Jag anser därför att något yttrande från lagrådet inte bör inhämtas över förslagen.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom finansdepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag,
2. lag om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748).

4 Beslut

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

