

Til lovforslag nr. L 141 og L 142. Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 27. april 1989

Betænkning

over

I. Forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser m.v.

II. Forslag til lov om ændring af lov om visse kreditinstitutter

Udvalget har behandlet lovforslagene i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til industriministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har endvidere modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Dansk Sparekasseforening,

De Danske Provinsbankers Forening og

Den Danske Bankforening.

Der er af industriministeren stillet nogle ændringsforslag til det under I nævnte lovforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

En henvendelse fra Den Danske Bankforening og industriministerens kommentar hertil er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *mindretal* (Det Konservative Folkepartis, Venstres, Det Radikale Venstres, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) det under I anførte lovforslag til *vedtagelse* med de af industriministeren stillede ændringsforslag og det under II anførte lovforslag til *vedtagelse* uændret.

Et *andet mindretal* (Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller det under I anførte lovforslag til

vedtagelse med de af industriministeren stillede ændringsforslag og det under II anførte lovforslag til *vedtagelse uændret*, idet det forudsættes, at ressourceindsatsen i Finanstilsynet vil blive øget i et omfang svarende til den resourcebesparelse, som pengeinstitutterne ville opnå ved bortfald af kravet om halvårsrevision.

Et *tredje mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller det under I anførte lovforslag til *vedtagelse* med de af industriministeren stillede ændringsforslag og det under II anførte lovforslag til *forkastelse* ved 3. behandling, idet mindretallet bemærker, at mindretallet ønsker liberal lovgivning for dette kreditvirksomhedsområde – populært kaldet det grå pengemarked. Mindretallet er af den opfattelse, at personer, der ønsker at udlåne penge til andre, skal have absolut fri ret til at gøre det uden offentlig indblanding. Mindretallet må derfor afvise sidstnævnte lovforslag.

Ændringsforslag

til

I. Forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser m.v.

Af *industriministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 1

1) Nr. 10 udgår.

2) Efter nr. 10 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 23 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Et pengeinstituts engagementer med dets 100 pct. ejede datterselskaber, der driver pengeinstitutvirksomhed, jf. § 1, stk. 3, er ikke omfattet af bestemmelserne i stk. 1.«

I nr. 11 bliver stk. 3 herefter stk. 4.

3) I den under nr. 12 foreslåede affattelse af § 24, stk. 1, indsættes i 1. pkt. efter »garantibeviser« ordene », bortset fra investeringsfor-
eningsandele«.

4) Nr. 14 udgår.

5) I den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 36, stk. 1, udgår ordene »halvårsregnskab og«.

6) I den under nr. 17 foreslåede affattelse af § 37, stk. 1, 1. pkt., udgår ordene »halvårsregnskab og«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Spørgsmålet om afviklingsrisici drøftes for øjeblikket i flere internationale fora, hvorfor det foreslås, at fastsættelsen af nærmere bestemmelser om opgørelsen heraf afventer disse drøftelser. Det tilføjes, at afviklingsrisici må forventes at indgå i pengeinstitutternes engage-

mentsvurderinger, hvilket Finanstilsynet vil sikre.

Til nr. 2

Den foreslåede ændring er en konsekvens af, at konsolideringsbestemmelsen i § 48 a sikrer en tilstrækkelig regulering af moderselskabets aktiviteter gennem etablering af datterselskaber.

Til nr. 3

15 pct.-grænsen i bank- og sparekasselovens § 24 har til formål at tilsi-
k्रे risikospredning. Da dette hensyn er tilgodeset i lov om investeringsforeninger, hvis regler tilsikrer, at der ikke investeres for kraftigt i et enkelt selskab, foreslås det, at begrænsningen i pengeinstitutternes adgang til at investere i investeringsforeningsandele ophæves.

Til nr. 4

Ved ændringen udgår den i lovforslaget foreslåede § 29, stk. 3. Dette er i overensstemmelse med den afbureaukratisering, der i øjeblikket pågår.

En indførelse af reviderede halvårsregnskaber ville desuden betyde en ikke uvæsentlig forøgelse af revisionsomkostningerne for pengeinstitutterne og især belaste de mellemstore og mindste institutter.

Til nr. 5 og 6

De foreslåede ændringer er en konsekvens af den under nr. 4 foreslåede ændring.

Flemming Hansen (KF) nfm. Jette Thomsen (KF) Kai Dige Bach (KF)

Svend Heiselberg (V) Jens Peter Jensen (V) Hugo Holm (FP) Larsen-Ledet (RV)

Jette Pors (CD) Lysholm Christensen (KRF) Svend Andersen (S) Lykketoft (S)

Lissa Mathiasen (S) Erling Olsen (S) Nyrup Rasmussen (S) fmd. Bjørn Westh (S) Birthe

Hansen (SF) Rahbæk Møller (SF)

DEN DANSKE BANKFORENING

23. januar 1989

Folketingets Erhvervsudvalg

Vedrørende forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser m.v. (L 141)

Bankforeningen skal hermed fremkomme med sine bemærkninger til det af industriministeren den 14. december 1988 fremsatte forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser m. v., (L 141). Specifikke bemærkninger til en række af de foreslåede paragraffer er indeholdt i vedhæftede bilag.

Bankforeningen har noteret sig, at det nu foreliggende lovforslag sammenholdt med det lovforslag, som borfaldt ved udskrivelsen af folketingsvalg i maj 1988, på nogle områder imødekommer bemærkningerne, som blev rejst i tilknytning hertil.

Til det fremlagte lovforslag har Bankforeningen tre hovedsynspunkter:

For det første, at den danske lovgivning i enhver henseende bør tilpasses allerede vedtagne og kommende EF-regler i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked.

For det andet må der gennemføres en udvidelse af begrebet »pengeinstitutvirksomhed« med det sigte, at banker ud over traditionelle pengeinstitutaktiviteter – herunder alle typer finansieringsvirksomhed – får adgang til at udøve virksomhed, som er en udvidelse eller et supplement til pengeinstitutvirksomhed.

For det tredje må der ikke være forbud mod i datterselskaber at drive anden virksomhed end pengeinstitutvirksomhed som defineret ovenfor.

Vedrørende *nødvendigheden af tilpasning af dansk lovgivning til EF-reglerne* kan det konstateres, at de eksisterende danske regler for pengeinstitutter er betydeligt strammere end de

regler, der i dag er gældende i de toneangivende EF-lande og i forhold til, hvad der allerede kan forudses at blive kommende EF-regler.

Bankforeningen har noteret sig, at EFs Ministerråd den 21. december 1988 godkendte direktivet om egenkapital, og at den endelige vedtagelse heraf nu alene beror på en fornyet høring af EF-Parlamentet. Bankforeningen har også noteret sig, at der i lovforslaget er indarbejdet visse af de heri indeholdte elementer. Det kan dog samtidig konstateres, at lovforslaget kun indebærer mindre skridt i retning af tilpasning til de forventede samlede EF-regelsæt. Bankforeningen kan acceptere, at man afventer vedtagelsen af henholdsvis direktivforslaget om solvensnøgletal og forslaget til 2. samordningsdirektiv – som fortsat forhandles i EF-regie – inden dansk lovgivning tilpasses endeligt.

Bankforeningen ønsker også at pege på, at den *supplerende tilpasning* af den danske lovgivning må igangsættes hurtigst muligt efter vedtagelsen af ovennævnte direktiver for at sikre, at bankerne får tilstrækkelig tid til den nødvendige omstilling. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse specielt på behovet for, at de bestemmelser om bankers aktiebesiddelse, der forventes at blive vedtaget i forbindelse med det 2. banksamordningsdirektiv fuldt ud også kommer til at omfatte danske pengeinstitutter.

Tilpasningsprocessen frem mod det indre marked må foregå på en balanceret måde. Konkurrencelighed på det finansielle marked tilsiger, at der i forbindelse med en liberalisering af

den danske finansielle lovgivning ikke – i kortere eller længere perioder – sker forskydninger mellem de enkelte finansielle sektorer indbyrdes. I det samtidigt fremsatte lovforslag om ændring af lov om forsikringsvirksomhed er imidlertid indeholdt en væsentlig udvidelse af placeringsmulighederne og af virksomhedsområdet for forsikringsselskaber. De foreslåede ændringer rækker langt ind på bankernes traditionelle arbejdsområde. Bankforeningen finder det uacceptabelt, at pengeinstitutterne ikke også opnår væsentlige lempelser, idet de fundamentale hensyn – for pengeinstitutterne beskyttelsen af indskyderne og for forsikringsselskaberne beskyttelsen af forsikringstagerne – principielt er de samme.

Vedrørende begrebet »pengeinstitutvirksomhed« er en udvidelse heraf nødvendig – og aktuel – som følge af såvel nationale som internationale forhold.

Nationalt må pengeinstitutter mindst have de samme muligheder som andre typer finansielle institutioner, eksempelvis som det er foreslået for forsikringsselskaber, der efter forslaget vil kunne tilbyde finansielle »totalløsninger«.

Internationalt er det nødvendigt, at de danske bankers virksomhedsområde svarer til det, som udenlandske banker har mulighed for.

Bankerne i eksempelvis England og Vesttyskland kan i dag inden for egne rammer varetage blandt andet de aktiviteter, der er knyttet til finansielle »totalløsninger«.

Bankforeningen finder, at der ikke bør oprettholdes en erhvervs- og brancheregulering for pengeinstitutterne, som er i åbenbar uoverensstemmelse med de almindelige tendenser i erhvervsudviklingen såvel i Danmark som inden for EF. Følgelig finder Bankforeningen også, at forbudet for pengeinstitutter mod at drive anden virksomhed end pengeinstitutvirksomhed bør ophæves for så vidt angår virksomhed, som drives i datterselskabsform.

Vedrørende nødvendigheden af, at *pengeinstitutterne i datterselskaber kan drive anden virksomhed end pengeinstitutvirksomhed*, skal Bankforeningen pege på, at bankerne uden en sådan mulighed ikke i større omfang vil kunne medvirke til den med lovforslaget tilsigtede mulighed for mere aktivt at medvirke til den nødvendige omstrukturering af erhvervslivet.

Idet Bankforeningen i øvrigt henviser til indholdet af vedhæftede mere specifikke bemærkninger, skal Bankforeningen samtidig anmode om foretræde for Folketingets Erhvervsudvalg med henblik på nærmere at redegøre for de fremlagte synspunkter.

Med venlig hilsen

Karsten Hillestrøm

Bankforeningens sepcifikke bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser m.v. (L 141)

ad lovforslagets § 1, nr. 1

Det fremgår af Bankforeningens generelle bemærkninger, at det er foreningens utvetydige opfattelse, at såvel nationale som internationale konkurrencehensyn nødvendiggør, at der sker en udvidelse af begrebet »pengeinstitutvirksomhed«, således at der skabes lovgivningsmæssige rammer for pengeinstitutternes adgang til at kunne varetage et større virksomhedsområde end det, der i dag er tilfældet. Det er endvidere Bankforeningens opfattelse, at denne udvidelse af begrebet »pengeinstitutvirksomhed« bør gennemføres i forbindelse med behandlingen af det nu foreliggende lovforslag.

Bankforeningen finder i øvrigt, at forbudet mod at drive anden virksomhed end pengeinstitutvirksomhed ikke bør omfatte bankernes datterselskaber. Reguleringen af pengeinstitutters kapitalbesiddelser i andre selskaber bør alene ske i medfør af bestemmelserne i forslag til 2. samordningsdirektiv. Den foreslåede lempelse af bankernes adgang til at medvirke ved finansiering i forbindelse med omstrukturering af erhvervsvirksomheder er således utilstrækkelig og i øvrigt uden den praktiske betydning, som angives som formål med ændringen. Særligt skal der peges på, at de begrænsninger, som foreslås for pengeinstitutter, synes væsentligt strengere end dem, der foreslås for forsikrings-selskaber, der gennem kapitalformidlings-selskaber kan udøve enhver form for erhvervsvirksomhed uden noget krav om, at der skal være tale om midlertidighed.

ad lovforslagets § 1, nr. 7

Bankforeningen har noteret sig, at lovforslaget (§ 22, stk. 3) indeholder de i det nu af Mini-

sterrådet vedtagne egenkapitaldirektiv fastsatte kvalificerede bestemmelser med hensyn til medregning af ansvarlig indskudskapital i relation til bank- og sparekasselovens § 21. I overensstemmelse med opfattelsen af, dels af dansk lovgivning fuldt ud bør tilpasses EF-reglerne, dels at en sådan tilpasning skal ske, når der er sikkerhed for, hvilket indhold disse bestemmelser har, finder Bankforeningen, at § 22, stk. 3 allerede *nu* på tilsvarende måde må tilpasses egenkapitaldirektivets bestemmelser, der fastlægger en grænse på 50 pct. De i lovforslaget nævnte 40 pct., bør således hæves til 50 pct.

ad lovforslagets § 1, nr. 4, 14, 16 og 17

Bankforeningen støtter principielt det *generelle* sigte med lovændringerne, nemlig at styrke revisionens og revisorernes rolle. Dette sigte står dog på ingen måde i forhold til de principielle og administrative betænkkeligheder, der må fremhæves ved de nævnte forslag. Hertil kommer endvidere, at en gennemførelse af forslagene vil være ensbetydende med væsentligt øgede omkostninger til revision i pengeinstitutterne.

Principielt set vil de foreslåede lovregler indebære betydelige risiko for ansvarsforflygtigelse i stedet for den ønskede skærpelse af ansvar og agtpågivenhed. En ansvarsforflygtigelse vil blandt andet kunne bestå i usikkerhed om direktionens samlede ansvar i forhold til bestyrelsen. Den tilsigtede styrkelse af revisionens indhold vil derimod blive opfyldt, hvis intern revision i pengeinstitutterne gøres obligatorisk. Der bør dog for de mindste pengeinstitutters vedkommende, hvor en opbygning af en intern revision kan vise sig særlig uhensigtsmæssig, åbnes mulighed for, at den eksterne revision i stedet styrkes med henblik på opnåelse af det generelle sigte om at styrke revisionens rolle.

Samtidig bør der – på grund af bankerhvervets specielle karakter – ske en skærpelse af kvalifikationskravene til såvel interne som eksterne revisorer. En sådan ordning vil i øvrigt også sikre, at den traditionelle ansvarsfordeling i dansk selskabsret ikke forflygtiges.

Gennemførelse af et krav om fuld revisionspåtegning af pengeinstitutters halvårsregnskaber vil være forbundet med såvel en forøgelse af omkostningerne som en administrativ byrde. En omkostningsforøgelse på omkring 50 pct. for alene revisionshonoraret må i givet fald påregnes. Kravet om revisionspåtegning af pengeinstitutters halvårsregnskaber skal i øvrigt sammenholdes med situationen i de øvrige EF-lande, hvor aflæggelse af reviderede halvårsregnskaber er et stort set ukendt begreb. Bestemmelsen om krav til fuld revisionspåtegning af pengeinstitutters halvårsregnskaber bør derfor i sin helhed udgå.

ad lovforslagets § 1, nr. 10

Bankforeningen skal understrege, at de regler, der er fastsat for børsrådgivningsforeninger vedrørende medregning af afviklingsrisici ikke på nogen måde begrundes, at sådanne risici i § 23 medregnes ved opgørelsen af en banks engagement med en enkelt kunde. Dette skyldes, at bankerne har et klart bredere forretningsgrundlag og tilsvarende en bredere sammensætning af aktivmassen, hvilket i praksis indebærer en langt større risikospredning.

I øvrigt finder Bankforeningen generelt vedrørende § 23, at denne bestemmelse, ligesom det er foreslået for så vidt angår § 24, alene skal gøres gældende på koncernniveau, således at grænserne for enkeltengagementer ikke finder anvendelse i relation til bankens engagementer med datterselskaber, der driver pengeinstitutvirksomhed i den foreslåede bredere forstand. Konsolideringsbestemmelsen i § 48 a sikrer en tilstrækkelig regulering af moderselskabets aktiviteter gennem etablering af datterselskaber.

ad lovforslagets § 1, nr. 12

Som tilkendegivet i Bankforeningens generelle bemærkninger anser Bankforeningen det for afgørende, at § 24 ændres i overensstemmelse med det, der vil blive indholdet af 2. samordningsdirektiv. Indtil indholdet af dette direktiv er endeligt fastlagt, vil Bankforeningen foreslå en justering af § 24, således at hverken grænsen

for besiddelse i enkelt selskab eller grænsen for den samlede værdi af aktiebesiddelser skal gælde for aktiebesiddelser i pengeinstitutter og institutter omfattet af lov om visse kreditinstitutter.

Det foreslås endvidere, at det som ny bestemmelse i § 24 indføres, at der ved opgørelsen af procentgrænserne i § 24, stk. 1 ikke skal medregnes aktiver m.v., der midlertidigt er erhvervet som led i en finansiell aktion med henblik på at redde eller sanere en virksomhed eller som led i en normal procedure vedrørende stillede tegningsgarantier eller i eget navn for andens regning. Aktier m.v., der ikke har karakter af anlægsaktier, skal i det hele taget ikke medregnes.

Med lovforslaget er det anerkendt, at der ikke i grænsen for den samlede værdi af pengeinstitutters aktiebesiddelser er behov for at medregne aktier i pengeinstitutternes 100 pct. ejede datterselskaber. I tilfælde, hvor flere pengeinstitutter i fællesskab alene ejer et datterselskab, som udøver pengeinstitutvirksomhed, bør disse aktier heller ikke indregnes i den maksimale aktiebesiddelse i relation til § 24.

Bankforeningen lægger i øvrigt til grund, at udtrykket »aktiver« i lovforslagets § 1, nr. 12 må forstås på nettobasis.

ad lovforslagets § 1, nr. 15

Bankforeningen finder det nødvendigt med en nærmere præcisering af betydningen af lovforslagets tekst om »retshandler af større betydning« sammenholdt med udtalelserne i bemærkningerne til denne bestemmelse om, at transaktioner mellem et pengeinstitut og dets datterselskaber som led i normal pengeinstitutvirksomhed ikke skal oplyses efter bestemmelsen.

For så vidt angår afgrænsningen af bestemmelsens område gennem henvisning til årsregnskabsloven skal Bankforeningen tage forbehold, såfremt de nævnte bestemmelser i årsregnskabsloven ændres som følge af gennemførelsen af EFs 7. selskabsdirektiv.

ad lovforslagets § 1, nr. 27

Bankforeningen tilslutter sig den foreslåede lempelse af reglerne om videregivelse af oplysninger inden for koncernvirksomheder, idet man forudsætter, at en sådan videregivelse i øvrigt vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i registerlovgivningen.

ad lovforslagets § 2, stk. 1

Det fremgår af ovennævnte bestemmelse, at blandt andet § 1, nr. 16 træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bankforeningen lægger til grund, at de foreslåede krav til revisionernes sammensætning først får virkning fra og med den ordinære generalforsamling i 1990 for de banker, som ikke i dag opfylder de nævnte krav.

Ministerens kommentar til henvendelsen fra Den Danske Bankforening

Spørgsmål:

»Udvalget anmoder om ministerens kommentar til henvendelse af 23. januar 1989 fra Den Danske Bankforening vedrørende ovennævnte lovforslag, jf. bilag 5.«

Svar:

Som anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget udgik ændringen af opgørelsen af egenkapitalkravet af lovforslaget efter ønske fra Pengeinstitutorganisations side for at afvente de direktivforslag, der forhandles i EF vedrørende solvens- og egenkapitalkravet. Når der er politisk afklaring om direktivets indhold vil der blive foretaget en omlægning af egenkapitalkravet, der tilpasses de ændrede vilkår, således at der ikke opstår konkurrenceforvridende effekter.

Vedrørende pengeinstitutternes mulighed for at drive anden virksomhed end pengeinstitutvirksomhed og begrebet pengeinstitutvirksomhed følger Industriministeriet som hidtil udviklingen nøje og en tilpasning af dansk lovgivning til EF reglerne vil blive løbende overvejet i takt med udviklingen og vil blive drøftet nærmere med pengeinstitutternes organisationer.

Den gældende lovs definition af begrebet pengeinstitutvirksomhed er efter min opfattelse tilstrækkelig rummelig til i perioden indtil da, at tillade pengeinstitutterne i takt med udviklingen på det finansielle marked, at drive accesorisk virksomhed.

Vedrørende *revisions- og regnskabsbestemmelser*, jf. lovforslagets punkt 16 (§ 36, stk. 5) er det tanken, at Finanstilsynet ved udnyttelsen af denne bemyndigelse ikke vil belaste de mindre pengeinstitutter uforholdsmæssigt. For pengeinstitutter med en balance på under 250 mio. kr. vil der derfor ikke blive stillet krav om opbyg-

ning af en intern revision, men alene krav vedrørende styrkelse af den eksterne revision med henblik på opnåelse af det generelle sigte med bestemmelsen, at styrke revisionens rolle.

Vedrørende Bankforeningens betænkeligheder for så vidt angår bestemmelserne om et revideret halvårsregnskab, kan jeg oplyse, at jeg allerede den 30. januar 1989 har fremsat ændringsforslag om at ophæve pkt. 14 (§ 29, stk. 3).

Vedrørende pengeinstitutternes afviklingsrisiko kan jeg oplyse, at jeg samtidig med denne besvarelse har fremsat ændringsforslag om at ophæve punkt 10 (tilføjelsen til § 23, stk. 1).

Vedrørende spørgsmålet om en ændring af § 23, således at pengeinstitutternes engagementer med deres 100 pct. ejede datterselskaber, der driver pengeinstitutvirksomhed, holdes uden for grænserne for enkeltengagementer, kan jeg oplyse, at jeg samtidig med denne besvarelse har fremsat ændringsforslag herom.

Idet jeg i øvrigt henviser til mine generelle bemærkninger om placeringsregler skal jeg specdifik oplyse, at baggrunden for forslaget om, at 100 pct. ejede datterselskaber skal undtages fra § 24 opgørelsen er muligheden for kontrol på konsolideret basis, hvilket ikke vil være muligt, hvis flere pengeinstitutter i forening ejede et selskab, f.eks. med 10 pct. hver.

Det skal tilføjes, at jeg ikke kan bekræfte, at udtrykket »aktiver« i § 24 skal forstås på nettobasis, idet det juridisk ikke vil være muligt at foretage en sådan opgørelse. Gældsposter vil ikke i alle tilfælde kunne henføres til specielle aktiver. Dette kan medføre, at pengeinstitutterne i forhold til § 24 nok med fordel vil kunne overdrage disse aktiver til et datterselskab frem for at bogføre aktiver og passiver i egne bøger.

Afslutningsevis kan jeg bekræfte, at jeg er indforstået med, at kravet til revisorernes sammensætning får virkning fra og med de ordinære generalforsamlinger.