

Til lovforslag nr. L 75. Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 7. december 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om værdipapirhandel m.v., lov om banker og sparekasser m.v., realkreditloven, lov om fondsmæglerselskaber, lov om investeringsforeninger og specialforeninger, lov om forsikringsvirksomhed, lov om forsikringsmæglervirksomhed samt lov om sparevirksomheder og udstedere af forudbetalte betalingskort

(Adgang til en fondsbørs og en værdipapircentral, misbrug af intern viden og kursmanipulation m.v., ledelsens adgang til at sidde i koncernvirksomheder og bidrag til Finanstilsynet)

[af økonomiministeren (Marianne Jelved)]

1. Ændringsforslag

Der er af økonomiministeren stillet et ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 1. november 2000 og var til 1. behandling den 10. november 2000. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Erhvervsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i tre møder.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 6 spørgsmål til økonomiministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Udvalgets spørgsmål og økonomiministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af SF, EL og FRI) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (SF, EL og FRI) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Enhedslisten støtter, at der mere effektivt skal kunne gribes ind over for insiderhandel. Når Enhedslisten stemmer imod lovforslaget, skyldes det for det første, at lovforslaget fremmer dannelsen af finansielle supermarkeder, som Enhedslisten er imod, og for det andet, at der vedrørende sikkerhedsstillelse i betalingssystemer sikres en fortrinsstilling for f.eks. pengeinstitutter på bekostning af andre kreditorer.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger**Ændringsforslag**

Af *økonomiministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af SF, EL og FRI):

Til § 1

1) Efter nr. 18 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 93, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 20, stk. 5« til: »§ 20, stk. 6«.«
[Teknisk rettelse]

Bemærkninger**Til nr. 1**

Ændringsforslaget er en konsekvens af, at lovens § 20, stk. 5, bliver til § 20, stk. 6.

Frode Sørensen (S) nfm. Ole Vagn Christensen (S) Claus Larsen-Jensen (S)

René Skau Björnsson (S) Bjarne Laustsen (S) Ole Sohn (SF) Sonja Albrink (CD)

Morten Helveg Petersen (RV) Frank Aaen (EL) Svend Erik Hovmand (V) Pia Larsen (V)

Kim Andersen (V) Peter Brixtofte (V) fmd. Pernille Sams (KF) Kirsten Jacobsen (FRI)

Egil Møller (DF) Ole M. Nielsen (KRF)

Folketingets sammensætning

Socialdemokratiet (S)	64 *	Det Radikale Venstre (RV)	7
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	43 *	Enhedslisten (EL)	5
Det Konservative Folkeparti (KF)	16 **	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Socialistisk Folkeparti (SF)	13	Frihed 2000 (FRI)	4
Dansk Folkeparti (DF)	10	Valgt på Færøerne (FÆR)	1
Centrum-Demokraterne (CD)	8	Uden for Partierne (UP)	4

* Heraf 1 medlem valgt i Grønland

** Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilagsoversigt

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar, høringsnotat og udkast til lov om ændring af lov om værdipapirhandel m.v., fra økonomiministeren
2	Spm. 1 om redegørelse for, hvem den foreslåede udvidelse rammer, til økonomiministeren Spm. 2 om Justitsministeriets holdning til konkurslovgivningen, til økonomiministeren
3	Udkast til betænkning
4	Svar på spm. 1 om redegørelse for, hvem den foreslåede udvidelse rammer, fra økonomiministeren Svar på spm. 2 om Justitsministeriets holdning til konkurslovgivningen, fra økonomiministeren
5	Spm. 3, om særregel om sikkerhedsstillelse og identifikation af det pantsatte ikke er et privilegium, til økonomiministeren Spm. 4, om privatkunders indskud dækkes af Fonden for Indskydere og Investorer uanset størrelse, til økonomiministeren Spm. 5, om pengeinstitutters m.v. kreditorer bl.a. kan være erhvervskunder, virksomheder, som institutterne har outsourcet opgaver til og vareleverandører, til økonomiministeren Spm. 6, om den resterende del af boet bliver mindre, når der er givet pant i en virksomheds aktiver, til økonomiministeren
6	Ændringsforslag til lovforslag nr. L 75, fra økonomiministeren
7	2. udkast til betænkning.
8	Svar på spm. 3, om særregel om sikkerhedsstillelse og identifikation af det pantsatte ikke er et privilegium, fra økonomiministeren Svar på spm. 4, om privatkunders indskud dækkes af Fonden for Indskydere og Investorer uanset størrelse, fra økonomiministeren Svar på spm. 5, om pengeinstitutters m.v. kreditorer bl.a. kan være erhvervskunder, virksomheder, som institutterne har outsourcet opgaver til og vareleverandører, fra økonomiministeren Svar på spm. 6, om den resterende del af boet bliver mindre, når der er givet pant i en virksomheds aktiver, fra økonomiministeren

Bilag 2

Udvalgets spørgsmål og økonomiministerens svar herpå

Udvalgets spørgsmål og økonomiministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra V, KF, DF og EL.

Spørgsmål nr. 1

Den foreslåede udvidelse af sikkerhedsretten medfører en fortrinsstilling for visse kreditorer på andre kreditorers bekostning. Ministeren bedes redegøre for, hvem den foreslåede udvidelse rammer.

Svar

Lad mig indledningsvis slå fast, at der ikke er tale om en fortrinsstilling eller særlige privilegier for visse kreditorer. Udvidelsen af § 55 vil hverken give betalingssystemer og deltagerne i disse automatisk pant eller pant i andre situationer, end de har mulighed for ved anvendelse af traditionel pantsætning.

Deltagerne i betalingssystemer er typisk pengeinstitutter og eventuelt andre, der har væsentlig betydning for betalingsformidlingen.

I betalingssystemerne effektueres de betalinger, som bankerne foretager til og fra hinanden. Disse betalinger vedrører dels bankernes egne mellemværender dels betalinger til og fra bankernes kunder. Betalingerne er således mange, og det drejer sig sammenlagt om store beløb.

Der stilles større og større krav til betalingssystemerne om, at sådanne betalinger gennemføres så hurtigt, effektivt og sikkert som muligt. I nogle systemer sker gennemførelsen af betalingerne enkeltvis - i andre systemer samles mange betalinger sammen og gennemføres ved, at den enkelte deltager betaler eller modtager ét beløb, der udgør summen af alle de beløb, den pågældende deltager skal betale og modtage. Ofte sker afviklingen i systemerne flere gange i døgnet og nogle gange om natten.

Det er vigtigt både for deltagerne og for disses kunder, at betalingerne er fremme hos modtageren til tiden. Den enkelte deltager i et betalingssystem skal have en konto, hvorfra systemet kan trække penge til dækning af det eller de beløb, deltageren skal betale, eller indsætte det beløb, som en deltager skal modtage. Hvis der ikke er

penge på kontoen, når en deltager skal betale, kan systemet eller dettes afviklingsbank - og det vil i de eksisterende danske systemer være Nationalbanken - give deltageren en kredit og lægge pengene ud, så afviklingen kan gennemføres.

Kreditte bliver normalt dækket ind enten ved dagens slutning eller ved næste dags begyndelse, hvis kreditten er ydet i forbindelse med afvikling om natten. Dette sidste er for eksempel tilfældet i den danske Sumclearing, hvor pengeinstitutternes betalinger af eksempelvis husleje, bølignlån m.v. og alle dankorttransaktioner gennemføres.

Der er således tale om kreditter af varierende størrelse og af meget kort varighed.

Sådanne kreditter bliver imidlertid kun ydet, hvis systemet - i praksis Nationalbanken - har sikkerhed for kreditten, normalt i form af pant i letomsættelige værdipapirer. Denne type værdipapirer indgår også i beregningen af pengeinstitutternes likviditet og er også den type papirer, der anvendes til køb og salg i forbindelse med pengeinstitutternes fremskaffelse af likviditet til den daglige drift.

Da de beløb, der skal stilles sikkerhed for, som sagt kan være af meget varierende størrelse, og kreditbehovet som regel kun består i meget korte perioder - og nogle dage slet ikke - vil en deltager i systemet ved anvendelse af traditionel pantsætning blive tvunget til at binde aktiver - og aktiver som det er vigtigt for deltageren at have rådighed over i forbindelse med den daglige drift - for uforholdsmæssigt store beløb. Man kan sige, at den traditionelle form for etablering af pant ikke tager højde for den udvikling, der har været i gennemførelsen af betalinger i betalingssystemerne. Systemerne skal leve op til omverdenens krav om hurtighed, sikkerhed og effektivitet i betalingsformidlingen, men har ikke indtil nu haft et smidigt instrument til rådighed for gennemførelsen af den sikkerhedsstilling, der kræves for, at kredit kan ydes i forbindelse med betalingsafviklingen.

At sikkerhedsretten ikke kan anvendes i dag betyder, at hvis en deltager i for eksempel Sumclearing ikke har et tilstrækkeligt beløb til rå-

dighed på sin afviklingskonto, vil alle dennes betalinger blive taget ud af afviklingen. Den pågældendes betalinger bliver først gennemført, når deltageren på ny har sat penge nok ind på sin afviklingskonto. Ud over at den pågældende deltagers egne betalinger vil blive forsinket, kan en række andre deltagere og disses kunder, som skulle have modtaget penge fra den pågældende, blive berørt.

Med indførelsen af sikkerhedsretten får betalingssystemet og dets deltagere mulighed for at aftale på forhånd, at bestemte værdipapirer, som tilhører en deltager, kan anvendes som sikkerhed for en afviklingskredit, hvis deltageren ikke har penge nok til gennemførelse af afviklingen. Der kan kun stilles sikkerhed i form af papirer, der er registreret i en værdipapircentral - i Danmark typisk Værdipapircentralen A/S. Værdipapircentralen vil få besked om aftalen og vil registrere, at denne eksisterer.

Hvis der i forbindelse med en konkret afvikling i betalingssystemet bliver brug for at yde kredit, kan systemet give meddelelse til Værdipapircentralen om, at systemet har ydet kredit og med hvilket beløb, hvorefter Værdipapircentralen registrerer panteret i det anviste depot. Først ved denne registrering opstår pantet, som altså kunne have været givet ved traditionel pantsætning, hvor der forud gives pant i et depot for en gæld, hvis størrelse ikke er kendt. Giver systemet ikke besked om, at panteretten ønskes udnyttet inden for meget korte frister, der er fastsat ved bekendtgørelse, bortfalder panteretten og vil først kunne udnyttes på ny næste gang, der opstår behov for at yde kredit i forbindelse med en afvikling i systemet.

Den foreslåede ændring vil således alene give betalingssystemerne og disses deltagere en mulighed for at etablere panteretten på en måde, der imødekommer de særlige behov, der opstår som følge af krediternes varierende størrelse, korte varighed, kravene til deltagernes likviditet og behovet for løbende at kunne råde over de aktiver, der ikke er nødvendige til sikring af afviklingskreditterne. Man kan sige, at udviklingen på dette område er løbet fra de traditionelle former for pantsætning. Sikkerhedsretten har da også kunnet anvendes i forbindelse med afviklingen af værdipapirer siden børsreformens gennemførelse i 1996.

Man kan også diskutere, om nogen bliver ramt af den foreslåede udvidelse af § 55, stk. 1. Pen-

geinstitutternes andre kreditorer er mest institutternes kunder, men der er ingen stor tradition for, at kunder får pant i pengeinstitutternes aktiver. Ønsker kunderne dette, vil de almindelige former for pantsætning formentlig fuldt ud tilfredsstille behovet. Til gengæld har også kunderne en stor interesse i, at betalingssystemerne kan fungere sikkert og effektivt, og for at den finansielle stabilitet bevares. Hvis et pengeinstitut går konkurs vil privatkundernes indskud blive dækket af indskydergarantifonden.

Spørgsmål nr. 2

Det fremgår af ministeriets høringsnotat, at Justitsministeriet har haft lovforslaget i høring. Da der imidlertid ikke foreligger et skriftligt høringssvar fra ministeriet og da ministeriets holdning i øvrigt ikke er angivet i notatet bedes ministeren oplyse, hvordan Justitsministeriet forholder sig til den i spørgsmål 1 nævnte fravigelse af de traditionelle principper i konkurslovgivningen m.v.

Svar

Følgende udtalelse er indhentet fra Justitsministeriet:

»Det har gennem de senere år været en generel tendens i konkurslovgivningen, at der er blevet lagt stor vægt på hensynet til lige behandling af kreditorerne i tilfælde af en skyldners konkurs. Det er baggrunden for, at de fleste såkaldte konkursprivilegier - dvs. regler om, at visse krav skal fyldestgøres forud for andre krav - efterhånden er blevet ophævet.

Det er derimod ikke i strid med princippet om lige behandling af kreditorerne, at boet som udgangspunkt skal respektere panterettigheder i bestemte aktiver, når rettigheden er gyldigt stiftet inden konkursen.

I øvrigt går det foreliggende lovforslag efter det for Justitsministeriet oplyste ikke ud på at udvide adgangen til stifte panterettigheder i forbindelse med deltagelse i clearingsystemer mv., men at lette en løbende tilpasning af panterettighedernes omfang til de faktisk ydede lån.«

Spørgsmål nr. 3

Ministeren anfører i sin besvarelse af spørgsmål 1, jf. bilag 4, at lovforslaget ikke giver fortrinsstilling eller særlige privilegier for visse kreditorer. Skal dette forstås således, at ministeren ikke finder, at en lempeligere særregel om

sikkerhedsstillelse og identifikation af det pantsatte ikke er et privilegium?

Svar

Jeg har ved besvarelsen af spørgsmål 1 redegjort for, hvordan og i hvilke situationer, der ydes kredit i forbindelse med afviklingen i betalingssystemerne i Nationalbanken. Sådant kredit ydes ikke, medmindre der er fuld sikkerhed for kreditten. Som det også blev anført, vil anvendelse af de traditionelle former for etablering af pant medføre store ulemper for deltagere i systemerne, medens manglende pantsætning kan føre til u hensigtsmæssige forstyrrelser i betalingsformidlingen og i værste fald føre til finansiel ustabilitet.

Det er almindelig anerkendt, at kreditorer kan sikre deres tilgodehavende ved pant også med virkning i forhold til pantsætters eventuelle konkursbo. Betingelsen herfor har været, at der ved pantets etablering blev foretaget bestemte sikringsakter, der dels har til formål at identificere pantet, dels at dokumentere debitors hensigt om at pantsætte og endelig at tidsfæste pantsætningen. For at bevare sin gyldighed i forhold til debitors konkursbo skal sikringsakten også foretages umiddelbart i forbindelse med selve pantsætningen.

De eksisterende former for sikringsakter må formodes at være valgt, fordi de opfylder de nævnte formål og samtidig er egnede til sikring af det, man kan kalde traditionelt pant. Pant stilles traditionelt til sikkerhed for et lån af en bestemt størrelse, der nedbringes efter en på forhånd indgået aftale eller til sikkerhed for en kredit med en aftalt løbetid og et aftalt maksimum. Der vil blive stillet pant af en størrelse, der dækker lånets hovedstol eller restgæld, eller kredittens maksimum. Der vil ikke være det store behov for at regulere størrelsen af pantet i løbetiden. Pantsætter kan fortsat råde over det pantsatte, blot denne råden sker med respekt af panteretten. Pantsætningen vil således sædvanligvis dække et bestemt beløb i en periode af en vis længde, der i de fleste tilfælde er aftalt på forhånd.

De kreditter, som betalingssystemerne skal sikre ved pant, er af meget kort varighed - ofte under en halv time - og af meget varierende størrelse, og pantet etableres kun, hvis der i forbin-

delse med afviklingen den enkelte dag gives meddelelse til VP om, at panteretten ønskes etableret.

Som jeg redegjorde for i mit svar på spørgsmål 1, er deltagere i betalingssystemer underlagt særlige regler, der kan medføre store ulemper. F. eks. er reglerne om likviditet en af årsagerne til, at en pantsætning af værdipapirer er besværligt i det store omfang, det er nødvendigt for at sikre afviklingen. Disse ulemper kan i værste fald hindre udvekslingen af penge/likviditet i hele det finansielle system.

Anvendelse af de traditionelle former for sikringsakter vil således gøre pantsætning i et u hensigtsmæssigt omfang nødvendigt, hvis man skal undgå forstyrrelser i betalingsafviklingen. De eksisterende former for sikringsakter imødekommer ikke systemernes behov for hurtigt og smidigt at stille netop den mængde sikkerhed, som den enkelte afvikling af betalinger giver behov for. Dette kan betyde, at betalingssystemerne kan få vanskeligheder med at leve op til de samfundsmæssige ønsker om en hurtig, sikker og effektiv betalingsformidling, hvis der i en periode ikke er den samme likviditet i markedet som i dag.

Alle kreditorer kan få pant. Med de krav, der stilles til betalingssystemernes virksomhed, kan man sige, at systemerne i dag er ringere stillet end øvrige kreditorer, fordi de traditionelle former for sikringsakter ikke tager hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i systemerne. Dette blev allerede erkendt for værdipapirafviklingen i forbindelse med den sidste børsreform, og værdipapirafviklingssystemer har da også kunnet benytte sig af sikkerhedsretten siden 1996.

Den foreslåede udvidelse af § 55 til også at omfatte betalingssystemer har således ikke til hensigt at give betalingssystemerne og disses deltagere en særlig fortrinnsstilling, men tværtimod at give dem en mulighed for at etablere pant på en måde, der gør det muligt for systemerne og disses deltagere at leve op til de standarder, der gælder for denne type virksomhed og samtidig tilgodese den samfundsmæssige interesse, der er i, at betalingsformidlingen kan gennemføres hurtigt, sikkert og effektivt. Eftersom ingen kreditorer er afskåret fra at kræve pant ved f.eks. en långivning, er der ikke tale om en fortrinnsstilling.

Spørgsmål nr. 4

Skal sidste afsnit i ministerens svar på spørgsmål 1, jf. bilag 4, forstås således, at privatkunders indskud dækkes af Fonden for indskydere og investorer uanset størrelse?

Svar

Fonden for indskydere og investorer dækker indskud på almindelige indlånskonti på op til 300.000 kr. Herudover dækkes indestående på for eksempel pensionskonti og en række andre konti fuldt ud. Mit svar på spørgsmål 1 kan naturligvis ikke tages til indtægt for en dækning herudover. De fleste privatkunder med frie midler for over 300.000 kr. vil endvidere typisk placere disse i værdipapirer.

De kunder, der har kontante midler stående for mere end 300.000 kr., har muligheden for at kræve pant til sikkerhed for beløbets tilbagebetaling af deres pengeinstitut. Sådan et pant vil skulle etableres ved anvendelse af de eksisterende sikringsakter. Det er svært at forestille sig en privatkunde, som hellere ville anvende en form for sikringsakt, der indebærer, at kunden dagligt skal kontrollere, hvor stort indestændet er, og derefter give VP meddelelse om, at panteretten ønskes etableret. De traditionelle former for sikringsakter forekommer mere egnede.

Spørgsmål nr. 5

Kan ministeren bekræfte, at pengeinstitutternes m.v. kreditorer bl.a. kan være erhvervskun-

der, virksomheder, som institutterne har outsourcet opgaver til og vareleverandører?

Svar

Ja.

Spørgsmål nr. 6

Vil ministeren medgive, at når der er givet pant i en virksomheds aktiver, bliver den resterende del af boet og dermed det beløb, der er til fordeling mellem de simple kreditorer, tilsvarende mindre?

Svar

Svaret på dette spørgsmål er naturligvis bekræftende, og formålet med udvidelsen af § 55 er da også at skabe bedre rammer for ydelse af sikkerhed i forbindelse med kreditter givet som et led i pengeafviklingen.

Dette kan i en given situation føre til, at en større del af for eksempel et pengeinstituts aktiver er pantsat, end det ville have været tilfældet, hvis sikkerhedsretten ikke kunne anvendes af betalingssystemet. Til gengæld vil en større del, og forhåbentlig alle de betalinger, der vedrører den insolvente deltager, og som var anmeldt til gennemførelse i systemet, være gennemført. Når et beløb ikke er til rådighed som forventet på grund af det pågældende pengeinstituts insolvens, medfører sikkerhedsretten, at den umiddelbare forstyrrelse hos de øvrige deltagere og disses kunder mindskes eller helt undgås.