

Regeringens proposition

1999/2000:101

Åtgärder mot viss sparkasseverksamhet

Prop.
1999/2000:101

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 april 2000

Ingela Thalén

Bosse Ringholm
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom bestämmelser i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet undantas i dag vissa små ekonomiska föreningar från kravet på tillstånd för att få bedriva bankrörelse respektive finansieringsverksamhet. Sådana små spar- och låneföreningar, som ofta benämns sparkassor, kan därför bedriva inlånings- och utlåningsverksamhet gentemot egna medlemmar utan att behöva iaktta de näringsrättsliga regler som gäller för banker och kreditmarknadsföretag. De står inte heller under Finansinspektionens tillsyn.

Under senare år har Finansinspektionen uppmärksammat att de aktuella undantagsbestämmelserna missbrukas och att sparkassor registreras för att därefter användas för olika former av olaglig och brottslig verksamhet, framför allt utomlands. En sådan utveckling är oacceptabel. Regeringen föreslår därför att undantagsbestämmelserna tas bort fr.o.m. den 1 juli 2000.

Spar- och låneföreningar som har registrerats hos Patent- och registreringsverket under tiden fr.o.m. den 14 april till den 1 juli 2000 föreslås få bedriva verksamhet med stöd av nuvarande undantagsbestämmelser endast till utgången av augusti 2000. För föreningar som har registrerats före den 14 april 2000 föreslås emellertid att undantagsbestämmelserna skall fortsätta att gälla. Regeringen avser att återkomma med ställningstagande och förslag rörande dessa föreningars verksamhet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617) .4	
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	7
4.1	Undantagen för små ”sparkassor”	7
4.2	Motiven för undantagsbestämmelserna	8
4.3	Närmare om missbruket av undantaget för små ”sparkassor”	8
4.4	Möjligheter att ingripa mot missbruket	10
5	Överväganden	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
7	Ekonomiska konsekvenser	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 april 2000	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:101

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617),
2. lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Häriigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)¹
dels att 1 kap. 2 b § skall upphöra att gälla,
dels att nuvarande 1 kap. 2 c § skall betecknas 1 kap. 2 b §,
dels att den nya 1 kap. 2 b § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 b §

Ett företag som erbjuder kontoinsättningar enligt 2 a *eller* 2 b § skall vid annonsering, skyltning och annan marknadsföring om kontotjänsten informera om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Innan ett kontoavtal sluts enligt 2 a *eller* 2 b § skall det kontoförande företaget informera insättaren om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin. Informationen skall lämnas skriftligen.

Om ett företag inte lämnar information som anges i första eller andra stycket eller som annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, gäller marknadsföringslagen (1995:450).

Ett företag som erbjuder kontoinsättningar enligt 2 a § skall vid annonsering, skyltning och annan marknadsföring om kontotjänsten informera om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Innan ett kontoavtal sluts enligt 2 a § skall det kontoförande företaget informera insättaren om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin. Informationen skall lämnas skriftligen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2. Äldre föreskrifter skall fortfarande gälla för ekonomiska föreningar som senast den 13 april 2000 har registrerats enligt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Föreningar som har registrerats efter den dagen men före ikraftträdandet får till utgången av augusti 2000 fortsätta att bedriva inlåningsverksamhet med stöd av 1 kap. 2 b § i dess äldre lydelse.

¹ Lagen omtryckt 1996:1001.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet¹

dels att 1 kap. 3 § första stycket 9 skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 1 kap. 3 § första stycket 10 och 11 skall betecknas 1 kap. 3 § första stycket 9 och 10.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2. Äldre föreskrifter skall fortfarande gälla för ekonomiska föreningar som senast den 13 april 2000 har registrerats enligt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Föreningar som har registrerats efter den dagen men före ikraftträdandet får till utgången av augusti 2000 fortsätta att bedriva finansieringsverksamhet med stöd av 1 kap. 3 § första stycket 9 i dess äldre lydelse.

¹Lagen omtryckt 1996:1004.

I en skrivelse till Finansdepartementet den 1 mars 2000 anmälde Finansinspektionen – med hänvisning till en skrivelse från inspektionen i oktober 1998 – att otillåten verksamhet i svenska sparkassor alltjämt synes pågå i olika länder (dnr Fi 1998/2864). Den otillåtna verksamheten består enligt inspektionen i att sparkassorna inte håller sig inom de ramar som i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen (1987:617) anges för att verksamheten skall kunna vara undantagen från den lagens tillämpning. Inspektionen nämner också att sparkassor utbjuds via olika hemsidor på Internet som en möjlighet att ”köpa sin egen bank”.

I skrivelsen hemställer Finansinspektionen om att lämpliga lagstiftningsåtgärder för att stävja missbruket skyndsamt övervägs. Inspektionen framhåller därvid att det inom ramen för gällande regelverk är förenat med betydande svårigheter både att hindra nyregistrering av sparkassor av ovannämnd art och att få till stånd ett upphörande av påvisad otillåten verksamhet.

Vid beredningen av ärendet har Riksbanken, Finansinspektionen, Patent- och registreringsverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Svenska Bankföreningen och Finansbolagens Förening beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Lagrådets yttrande över lagförslagen har inte inhämtats. De lagar som föreslås bli ändrade berör visserligen ämnen som faller under Lagrådets granskningsområde. Av vad som anförts i avsnitt 5 framgår dock att det är uppenbart att skyndsamma åtgärder måste vidtas för att stoppa viss sparkasseverksamhet som inte är önskvärd. Regeringen anser därför att förslaget är så brådskande att den fördröjning av ärendet som granskningen skulle medföra är till avsevärt men.

4 Bakgrund

4.1 Undantagen för små ”sparkassor”

Enligt 1 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617) avses med bankrörelse verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Bankrörelse får drivas endast efter tillstånd (oktroj) av Finansinspektionen eller regeringen. Tillstånd får endast ges till banker.

Genom en bestämmelse i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen undantas från bankrörelsebegreppet viss inlåningsverksamhet som bedrivs av ekonomiska föreningar. Dessa föreningar brukar vanligtvis benämnas *sparkassor*. Vad undantaget tar sikte på är *små spar- och låneföreningar*, som bedriver renodlad finansiell verksamhet genom att ta emot insättningar från sina medlemmar och ge krediter till dem. Dessa föreningar skall inte förväxlas med de ekonomiska föreningar som bedriver sparkasseverksamhet för sina medlemmar vid sidan av en huvudsaklig icke-finansiell verksamhet inom t.ex. konsument-, bostads- och lantbrukskooperationen.

Förutsättningarna enligt bestämmelsen i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen för att bankrörelse inte skall anses föreligga är att den ekonomiska föreningen

1. tar emot insättningar endast från de egna medlemmarna,
2. har till ändamål endast att med användande av medlemsinsättningar tillgodose finansieringsbehov hos medlemmarna,
3. antar endast fysiska personer till medlemmar, samt
4. har högst 1 000 medlemmar.

I 1 kap. 2 c § bankrörelselagen sägs att en förening som erbjuder kontoinsättningar vid marknadsföring av tjänsten skall informera om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Vidare skall föreningen innan ett kontoavtal sluts skriftligen informera insättaren om att kontobehållningen inte omfattas av insättningsgarantin. Vid överträdelse av dessa bestämmelser gäller marknadsföringslagen (1995:450).

Undantagsbestämmelserna innebär att spar- och låneföreningar som uppfyller de angivna kriterierna kan bedriva inlånings- och utlåningsverksamhet gentemot egna medlemmar utan att behöva iaktta reglerna i banklagstiftningen. De står inte heller under Finansinspektionens tillsyn och omfattas inte av penningtvättlagstiftningen.

De spar- och låneföreningar som omfattas av undantagsbestämmelsen i bankrörelselagen skall såsom ekonomiska föreningar vara registrerade hos Patent- och registreringsverket (PRV) i enlighet med lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Vid denna registrering sker en formell prövning. Dessutom sker beträffande spar- och låneföreningarna en kontroll enligt banklagstiftningen av att ordet "bank" inte ingår i firman samt att det angivna ändamålet för föreningens verksamhet, såsom det anges i stadgarna, inte går utöver den ram som framgår av undantagsbestämmelsen i bankrörelselagen.

På samma sätt som i bankrörelselagen undantas i 1 kap. 3 § första stycket 9 lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet vissa ekonomiska föreningar från kravet på tillstånd att driva finansieringsverksam-

het. Vilket av undantagen i de bägge lagarna som i praktiken är tillämpligt i det enskilda fallet beror på om inlåningen sker på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel (undantaget i bankrörelselagen är tillämpligt) eller om inlåningen sker på annat sätt (undantaget i lagen om finansieringsverksamhet är tillämpligt). Eftersom insättningsgarantin inte gäller för inlåning hos kreditmarknadsföretag finns det inte i lagen om finansieringsverksamhet någon motsvarighet till bestämmelsen i 1 kap. 2 c § bankrörelselagen.

4.2 Motiven för undantagsbestämmelserna

Undantagsbestämmelsen i bankrörelselagen trädde i kraft den 1 januari 1996 i samband med att definitionen av bankrörelse i 1 kap. 2 § bankrörelselagen ändrades (prop. 1995/96:74, bet. 1995/96:NU9, rskr. 1995/96:112). Små spar- och låneföreningar var dock inte någon ny företeelse utan de hade funnits under lång tid. Före nämnda datum hade de kunnat bedriva in- och utlåningsverksamhet utan tillstånd enligt bankrörelselagen, eftersom de inte ansågs bedriva sin verksamhet gentemot *allmänheten*. När allmänhetsbegreppet togs bort ur bankrörelsedefinitionen per den 1 januari 1996 kom även inlåningsverksamhet som inte riktar sig mot allmänheten att fordra bankkottor. Lagstiftaren ansåg dock att små spar- och låneföreningar även i fortsättningen skulle kunna bedriva verksamhet utan tillstånd. Ett uttryckligt undantag infördes därför i lagen.

Undantaget för små spar- och låneföreningar motiverades med att de inte omfattas av så starka skyddsintressen att de måste inordnas under den finansiella lagstiftningen. De ansågs sakna nämnvärd betydelse från systemrisksynpunkt. De konsumentpolitiska kraven ansågs tillgodosedda om de medlemmar som valde att förlägga sitt sparande till en sådan förening klart och tydligt informeras om att föreningen står utanför den samhälleliga kontroll och det garantisystem som gäller för banker.

4.3 Närmare om missbruket av undantaget för små ”sparkassor”

Genom de beskrivningar som Finansinspektionen lämnat i sina skrivelser och via efterforskningar hos PRV har i huvudsak följande uppgifter framkommit beträffande missbruket av undantagsbestämmelsen i bankrörelselagen för små spar- och låneföreningar.

Under våren 1998 fick Finansinspektionen kännedom om att ett mindre antal ekonomiska föreningar med ordet "sparkassa" i firman marknadsfört sig som banker utomlands och erbjudit personer i bl.a. Taiwan att göra insättningar på respektive sparkassas konto i Sverige med löfte om mycket hög avkastning. Vid närmare granskning av föreningarna konstaterades att de var formenligt registrerade hos PRV. Belägg fanns dock för att föreningarna i praktiken inte följt sina stadgar som säger att endast insättning från och utlåning av pengar till egna medlemmar får ske och att de inte informerat om att den svenska insättningsgarantin inte gäller för insättningarna.

Av uppgifter som erhållits från investerare/kunder samt polis och andra myndigheter, liksom av allmänt tillgängliga uppgifter på Internet, har vidare framkommit att sparkassorna använts för bl.a. investeringsbedrägerier och penningtvätt. De har utfört olika banktjänster och vänt sig till kunder i bl.a. USA. Sparkassor har vidare marknadsförts via Internet som en "fantastisk" möjlighet att köpa sin egen "EU-bank" till ett pris av ca 30 000 amerikanska dollar. På aktuella hemsidor på Internet beskrivs ingående vilka tjänster som kan utföras genom den egna "banken". Det rör sig om tjänster för vilka det krävs tillstånd enligt den svenska banklagstiftningen. Vidare uppges hur man kan förfara för att kringgå de villkor som gäller för att använda undantaget för små spar- och låneföreningar.

Beträffande de sparkassor som Finansinspektionen granskat närmare och som kan misstänkas för olaglig verksamhet, har det kunnat urskiljas vissa likheter. Många av ansökningarna om registrering hos PRV har samma ingivare. I ett flertal fall anges en svensk medborgare som delgivningsbar person, firmatecknare eller styrelseledamot. Styrelsen i övrigt består av utländska medborgare med adresser såväl i Sverige som utomlands. Som svenska postadresser förekommer postboxar eller fiktiva adresser. Sparkassornas firmor påminner om existerande bankers eller andra kreditinstituts firmor. Sparkassans verksamhetsadress, telefonnummer, faxnummer etc. i Sverige är påhittade.

Det kan inte med säkerhet sägas hur många ekonomiska föreningar det finns som bedriver verksamhet med stöd av de aktuella undantagsbestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet, eftersom dessa inte är särskilt markerade i föreningsregistret hos PRV. Sökningar i registret efter föreningar med "sparkassa", "loan" eller "kredit" i firman har emellertid gett följande resultat. Under 1900-talet fram t.o.m. år 1995, dvs. året innan undantagsbestämmelserna för små spar- och låneföreningar infördes, registrerades ca 30 sådana föreningar. Från och med år 1996 och fram till den 1 mars 2000 registrerades ca 25 nya sådana föreningar. Dessutom hade PRV per den 1 mars 2000 ca 35 inliggande ansökningar för granskning och registrering, varav 32 inkommit under år 2000. Enligt uppgift från PRV har det därefter även kommit in ytterligare ansökningar.

Hur många av dessa föreningar som bedriver sådan verksamhet som är avsedd att omfattas av undantagsbestämmelserna – t.ex. föreningar på olika arbetsplatser som erbjuder anställda spar- och finansieringsmöjligheter – och hur många som kan misstänkas bedriva olaglig verksamhet kan inte med säkerhet avgöras. Att antalet föreningar som kan tänkas användas för olaglig verksamhet är betydande får dock starkt stöd av det faktum att antalet registrerade föreningar och antalet ansökningar om registrering har ökat kraftigt sedan den 1 januari 1996 och särskilt under de senaste månaderna. Finansinspektionen, liksom PRV, har dessutom kunnat konstatera ett visst mönster i föreningarnas formella struktur samt att många ansökningar har samma ingivare.

Vad gäller Finansinspektionens och PRV:s möjligheter att ingripa mot föreningar som bedriver otillåten verksamhet kan följande noteras.

Enligt 7 kap. 21 § bankrörelselagen skall Finansinspektionen förelägga den som driver bankrörelse utan att vara berättigad till det att upphöra med verksamheten. Föreläggandet får enligt 7 kap. 23 § samma lag förenas med vite enligt lagen (1985:206) om viten. Om inte ett sådant föreläggande följs kan inspektionen vända sig till domstol för att få vitet utdömt. Motsvarande regler finns i lagen om finansieringsverksamhet. Finansinspektionen har på grund av delgivningssvårigheter endast i ett fall kunnat använda sig av möjligheten att förelägga en sparkassa att vid vite upphöra med tillståndspliktig bankrörelse. Den i det fallet berörda sparkassan överklagade inspektionens beslut. Länsrätten avslog överklagandet och kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.

Den möjlighet till ingripande som finns för PRV är att initiera en tvångslikvidation av sparkassan. Enligt 11 kap. 4 § första stycket 4 lagen om ekonomiska föreningar skall rätten förordna att en förening skall träda i likvidation, om föreningens verksamhet drivs på ett sätt som uppenbarligen inte motsvarar de förutsättningar under vilka registrering har skett. Fråga om likvidation på den grunden prövas på anmälan av PRV. Däremot har Finansinspektionen inte behörighet att göra sådan anmälan. Inspektionen har dock tillskrivit PRV och hemställt att PRV i det nyss nämnda fallet undersöker möjligheterna till anmälan om tvångslikvidation. PRV har också gjort en sådan anmälan till tingsrätten.

Regeringens förslag: Bestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet, som undantar vissa små spar- och låneföreningar från kravet på tillstånd för att få bedriva bankrörelse respektive finansieringsverksamhet, skall tas bort.

Remissinstanserna: *Konsumentverket* motsätter sig inte förslaget men anser det angeläget att det finns möjlighet för små spar- och låneföreningar att fortsätta bedriva seriös verksamhet utan krav på särskilt tillstånd. *Finansbolagens Förening* delar synen att det är angeläget att skyndsamma åtgärder vidtas för att stoppa missbruk men känner tveksamhet inför förslaget att ta bort undantaget för inlånings- och finansieringsverksamhet i små spar- och låneföreningar. Vidare ifrågasätter föreningen om inte omfattningen och det sätt på vilket missbruk sker behöver klarläggas ytterligare. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Av allt att döma förekommer sedan en tid tillbaka ett missbruk av undantagsbestämmelserna i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen och 1 kap. 3 § första stycket 9 lagen om finansieringsverksamhet för små spar- och låneföreningar. Spar- och låneföreningar registreras hos PRV som ekonomiska föreningar och uppfyller därvid de formella krav som gäller för sådan registrering enligt lagen om ekonomiska föreningar. Missbruket består i att föreningarna i praktiken inte håller sig till den verksamhet som anges i stadgarna, dvs. att endast ta emot insättningar från medlemmar och tillgodose deras finansieringsbehov. I stället bedrivs verksamhet som går utöver de ramar som anges i de nämnda bestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet och som därmed kräver auktorisation. Det finns starka indikationer på att vissa föreningar bedriver olika former av brottslig verksamhet utomlands, bl.a. investeringsbedrägerier. Dessutom finns tecken på att den otillåtna verksamheten tilltar i omfattning. För detta talar det faktum att sparkassor marknadsförs på Internet som en "fantastisk" möjlighet att köpa sin egen "EU-bank" i kombination med att antalet ansökningar om registrering av nya spar- och låneföreningar hos PRV har ökat påtagligt särskilt under de senaste månaderna. Tydligt finns det ett intresse för att gentemot personer utomlands bedriva otillåten, bankliknande verksamhet med stöd av den officiella status som en registrering hos PRV innebär.

Den beskrivna utvecklingen är givetvis oroväckande och det framstår som uppenbart att skyndsamma åtgärder måste vidtas för att stoppa den. Förutom att ett växande antal personer löper risk att bli utsatta för bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet står Sveriges goda rykte på den internationella bank- och finansmarknaden på spel. Eftersom verksamheten till synes huvudsakligen bedrivs utomlands och riktas till personer utomlands är möjligheterna för det svenska rättsväsendet att på ett verkningfullt sätt komma åt den otillåtna och brottsliga hanteringen begränsade. Som framgår av den tidigare beskrivningen är även Finansinspektionens och PRV:s nuvarande möjligheter att ingripa mot den här typen

av olaglig verksamhet begränsade och alltför tidskrävande för att vara verkningsfulla.

I likhet med vad som anfördes i lagmotiven vid införandet av undantagsbestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet för små spar- och låneföreningar anser regeringen att det varken från systemrisksynpunkt eller av konsumentskyddsskäl i och för sig finns tillräcklig anledning att låta den finansiella regleringen omfatta verksamheter som bedrivs inom de i undantagsbestämmelserna angivna ramarna. Problemet är således egentligen inte undantagen i sig utan att det saknas effektiva medel att förhindra eller stoppa att de används som bas för otilllåten eller brottslig verksamhet. Den närmast till hands liggande åtgärden vore därför att förse Finansinspektionen och/eller PRV med effektivare möjligheter att ingripa. Detta låter sig emellertid inte göras på ett enkelt sätt, särskilt inte om en snabb åtgärd eftersträvas. Utökade sanktions- eller ingripandemöjligheter för Finansinspektionen inrymmer viktiga principiella överväganden och bör göras i ett större sammanhang. Det samma gäller med avseende på PRV. Det skulle i så fall innebära att ingrepp måste göras i lagen om ekonomiska föreningar. Eftersom det är fråga om en lagstiftning som gäller generellt för ekonomiska föreningar behöver även ett sådant ingrepp övervägas i ett vidare perspektiv än det som nu är för handen. Ändring i en sådan central associationsrättslig lagstiftning fordrar dessutom en grundligare analys och beredning. Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är en framkomlig väg att i detta sammanhang ge Finansinspektionen eller PRV ett vidgat handlingsutrymme, vilket annars vore önskvärt.

Ett i och för sig tänkbart alternativ är att införa ytterligare begränsningar i undantagsbestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet och därigenom inskränka tillämpningsområdet för undantag. Mot detta talar att de sparkassor som bedriver otillåten verksamhet redan i dag uppfyller de formella kraven vid registrering hos PRV. Det finns därför inte skäl att tro att enbart införande av ytterligare förutsättningar i de aktuella undantagsbestämmelserna skulle kunna bryta detta handlingsmönster. Detta alternativ kan därför avfärdas.

Den åtgärd som synes återstå för att få ett verkningsfullt och snabbt stopp på fortsatt missbruk är att förhindra registrering hos PRV av nya spar- och låneföreningar. Detta kan uppnås genom att den legala grunden för att bedriva verksamheten, dvs. undantagen i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen och 1 kap. 3 § första stycket 9 lagen om finansieringsverksamhet, tas bort. En ansökan om registrering hos PRV av en ekonomisk förening kan därefter inte baseras på undantaget, eftersom inlåning och utlåning till medlemmar i föreningen kommer att kräva tillstånd enligt någon av de nämnda lagarna. Av 15 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar följer att PRV inte får registrera en förening som ämnar bedriva verksamhet som strider mot lag.

I linje med vad som nu anförts föreslår regeringen att undantagen i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen och 1 kap. 3 § första stycket 9 lagen om finansieringsverksamhet utmönstras. Det innebär i sin tur att det behöver tas ställning till vad som skall gälla för de spar- och låneföreningar som är registrerade hos PRV när undantagen försvinner. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2000. Spar- och låneföreningar som under tiden fr.o.m. den 14 april till den 1 juli 2000 registreras enligt lagen om ekonomiska föreningar får bedriva verksamhet med stöd av nuvarande undantagsbestämmelser i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet endas till utgången av augusti 2000. För föreningar som har registrerats före den 14 april 2000 skall undantagsbestämmelserna fortsätta att gälla.

Remissinstanserna: *Patent- och registreringsverket* anmärker att det finns en risk för att PRV sätts under stor press att utföra registrering av nya sparkassor som kommer in med ansökan härom under den sista tiden före ikraftträdandet. *Finansinspektionen* anser att det borde finnas en övergångsbestämmelse som skiljer de legitima föreningarna från de som kan antas bedriva illegal verksamhet. Endast de förra borde enligt inspektionens uppfattning få fortsätta att bedriva verksamhet med stöd av de aktuella bestämmelserna efter ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Med tanke på att tillströmningen av ansökningar om registrering av nya spar- och låneföreningar hos PRV ökar och att det finns goda grunder anta att dessa föreningar är avsedda att användas för otillåten verksamhet är det angeläget att den föreslagna lagstiftningsåtgärden kan träda i kraft så snart som möjligt. Detta bör ske redan den 1 juli 2000.

När lagändringarna trätt i kraft kan PRV vägra registrering av nya föreningar med verksamhet som nu ryms inom de aktuella undantagsbestämmelserna i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet. Som PRV anmärkt finns en risk att verket utsätts för ett tryck att före ikraftträdandet av lagändringarna registrera nya spar- och låneföreningar. För att motverka detta föreslås att föreningar som registreras hos PRV från och med den dag då propositionen lämnas till riksdagen – och förslaget därmed offentliggörs – fram till ikraftträdandet får fortsätta att bedriva verksamhet med stöd av nuvarande undantag under en starkt begränsad tid.

Den föreslagna ordningen innebär att ansökningar om registrering av spar- och låneföreningar som kommit in till PRV men inte färdigbehandlats vid ikraftträdandet inte kommer att kunna beviljas.

Bland de spar- och låneföreningar som finns registrerade hos PRV finns sådana som bedrivit verksamhet under lång tid. Det gäller sådana föreningar som tillkommit före lagändringen 1996. Det finns inga tecken på att det inom dessa föreningar bedrivs verksamhet som strider mot de förutsättningar som anges i bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet för att de skall kunna vara undantagna från den finansiella regleringen. Om sådana legitima föreningar skulle tvingas att upphöra med sin verksamhet redan per den 1 juli 2000 skulle det kunna få icke önskvärda konsekvenser och orättmätiga konsekvenser för medlemmarna, framför allt de som beviljats lån av föreningen. Det är heller inte något realistiskt alternativ för dessa små föreningar att ombildas till med-

lemsbanker eller kreditmarknadsföretag. Det krävs därför en ordning som gör det möjligt för föreningarna att leva vidare efter nämnda datum. Detta kan åstadkommas genom att dessa föreningar får fortsätta att använda sig av undantagsbestämmelserna.

Det kan, som Finansinspektionen anför, befaras att det bland de spar- och låneföreningar som registrerats efter den 1 januari 1996 finns ett betydande antal föreningar som bedriver otillåten verksamhet eller är ämnade för detta. Det är emellertid inte görkligt att i det här sammanhanget – genom en övergångsbestämmelse – skilja sådana föreningar från de som kan betraktas som legitima, även om det vore önskvärt.

Inom Finansdepartementet bereds för närvarande Banklagskommitténs huvudbetänkande "Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag" (SOU 1998:160). Betänkandet har remissbehandlats. I betänkandet föreslås att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning skall avskaffas samt att, såvitt nu är av intresse, 1 kap. 2 b-c §§ bankrörelselagen skall upphävas. Kommitténs förslag innebär vidare att inlåning från allmänheten i kombination med utlåning till allmänheten skall vara tillståndspliktig och ställas under reglering och tillsyn. Begreppet allmänheten definieras inte i kommitténs lagförslag. I motivtexten sägs emellertid att om verksamheten inte vänder sig till fler än ca 1 000 personer (fysiska eller juridiska) bör den inte anses innefatta utlåning till allmänheten. Om kommitténs förslag följs, skulle det för de aktuella spar- och låneföreningarna innebära att de kan fortsätta att bedriva sin verksamhet utan lagreglering och tillsyn.

En proposition som behandlar kommitténs förslag beräknas kunna överlämnas till riksdagen senast under första halvåret år 2001. Senast i det sammanhanget avser regeringen att lämna förslag som omfattar de spar- och låneföreningar som registrerats hos PRV före den 14 april 2000. Vad som framdeles skall gälla i fråga om befintliga spar- och låneföreningar och under vilka förutsättningar som nya föreningar skall kunna bedriva verksamhet får bedömas i ljuset av den nya lagstiftning för banker och kreditmarknadsföretag som bereds på grundval av Banklagskommitténs betänkande och vikten av att förhindra missbruk av sparkassor.

7 Ekonomiska konsekvenser

Prop. 1999/2000:101

Förslaget att ta bort undantagsbestämmelserna i 1 kap. 2 b § bankrörelselagen och 1 kap. 3 § första stycket 9 lagen om finansieringsverksamhet bedöms inte ha några statsfinansiella konsekvenser.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 april 2000

Närvarande: statsrådet Thalén, ordförande, och statsråden
Ulvskog, Engqvist, Larsson, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Ringholm

Regeringen beslutar proposition Åtgärder mot viss sparkasseverksamhet