

Kommunernes Pensionsforsikring A/S  
Krumtappen 2  
Postboks 824  
2500 Valby

16 MAJ 1991  
2. kommunekontor  
1991/1119-14  
X:/me

Ved skrivelse af 20. februar 1991 anmodede Indenrigsministeriet Kommunernes Pensionsforsikring A/S om bemærkninger til oplysninger i en artikel i dagbladet "Børsen" den 14. februar 1991, hvorefter Kommunernes Pensionsforsikring A/S og Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger påtænker at etablere en bank. Baggrunden for Indenrigsministeriets henvendelse var, at det efter de almindelige kommunalretlige regler ikke er en kommunal opgave at drive bankvirksomhed, og at en sådan virksomhed derfor kræver udtrykkelig lovhjemmel.

Ved skrivelse af 22. marts 1991 til Indenrigsministeriet fremsendte Kommunernes Pensionsforsikring A/S et responsum udarbejdet af selskabets advokat og henholdt sig til de deri anførte overvejelser og konklusioner.

I det fremsendte responsum udarbejdet af advokatfirmaet Svend Paludan-Müller anføres - efter en gennemgang af reglerne om kommunernes ulovbestemte opgaver og af forholdene vedrørende aktiekapitalen i Kommunernes Pensionsforsikring A/S - følgende:

"Det ene hensyn, som kommunalfuldmagtsreglerne søger at varetage, nemlig hensynet til at beskytte kommunekassen og dermed kommunens borgere mod upåkrævede erhvervsmæssige risici er ... fuldt ud tilgodeset i den foreliggende situation.

Der er ingen målelig økonomisk risiko for de pågældende kommuner og kommunale organisationer ved, at KP sammen med PBU etablerer den planlagte bankvirksomhed indenfor rammerne af et særligt, til formålet oprettet datterselskab.

Det andet hensyn, som kommunalfuldmagtsreglerne varetager, er konkurrencehensynet. Konkurrencen i markedet må ikke forvrides ved, at kommunerne kaster deres økonomiske og institutionelle styrke, som dybest set bunder i kommunernes tilgang til fremtidige skatteindtægter fra borgerne, ind i markedet. Konkurrencen skal kunne foregå frit mellem parter, der i princippet deltager på lige vilkår.

Heller ikke konkurrencehensynet synes at kunne lide skade i den foreliggende situation. "KP/PBU-banken" vil være ubetydelig i konkurrencen med de øvrige banker, og den kommunale aktiebesiddelse i KP vil være helt uden indflydelse på bankens mulighed for at klare sig i den skarpe konkurrence i finanssektoren. Bankens muligheder afgøres ene og alene af, hvorvidt de produkter, den kan tilbyde, viser sig at være konkurrencedygtige.

Ændringerne af lovene om forsikringsvirksomhed og om banker og sparekasser m.v. havde til formål at åbne konkurrencen i den finansielle sektor, og de fleste store forsikringsselskaber har siden etableret egne banker i forsøget på at fastholde et bredt og tiltrækkende udbud af finansielle ydelser til deres forsikringstagere. Som eksempel kan nævnes Alm. Brand Bank A/S, Baltica Bank A/S, Hafnia Kapitalbank A/S og Topdanmark Bank A/S.

....

#### KONKLUSION

Det er vores opfattelse, at det vil stride mod hensigten med de gennemførte ændringer af lovene om forsikringsvirksomhed og om banker og sparekasser m.v., såfremt de kommunale tilsynsmyndigheder søger at modsætte sig KP's planer om sammen med PBU at etablere en nichebank for at fastholde kunderne gennem et attraktivt og varieret udbud af finansielle ydelser.

De realhensyn, der bærer kommunalfuldmagtsreglerne, nemlig risikohensynet og konkurrencehensynet, kan ikke begrunde noget andet resultat og taler snarere for, at man lader KP konkurrere på lige fod med de øvrige forsikringsselskaber gennem passende, forretningsmæssigt begrundede strategiske investeringer."

Det fremgår af det nævnte responsum, at halvdelen af aktiekapitalen i Kommunernes Pensionsforsikring A/S ejes af 52 kommuner, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Gensidige Forsikringsselskab, mens den anden halvdel ejes af faglige organisationer.

Indenrigsministeriet skal i denne anledning udtale følgende:

De opgaver, kommunerne kan varetage, har enten hjemmel i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne regler om kommunerne opgavevaretageelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Spørgsmålet om kommunernes adgang til at drive bankvirksomhed er uomtalt i såvel lovgivningen om banker og sparekasser m.v. som i forarbejderne hertil.

Lov om forsikringsvirksomhed (lovbekendtgørelse nr. 726 af 31. oktober 1990) indeholder i § 13, stk. 1, følgende bestemmelse:

"Antallet af stiftere må ikke være under 3. Mindst 2 af stifterne skal være her i landet bosatte personer, medmindre Finanstilsynet undtager fra dette krav. Med her i landet bosatte personer ligestilles den danske stat, danske kommuner, her hjemmehørende forsikringsselskaber, ansvarlige interessentskaber, kommanditselskaber, anpartsselskaber, aktieselskaber, andre selskaber med begrænset ansvar og foreninger samt her hjemmehørende stiftelser og andre selvejende institutioner, der er undergivet offentligt tilsyn. Industriministeren kan undtage fra kravet om, at stiftelser og andre selvejende institutioner skal være undergivet offentligt tilsyn."

Denne bestemmelse forudsætter, at kommuner ikke generelt er afskåret fra at deltage i selskaber, der driver forsikringsvirksomhed, men bestemmelsen giver ikke i sig selv kommunerne hjemmel til at drive forsikringsvirksomhed.

Ved lov nr. 305 af 16. maj 1990 om ændring af lov om forsikringsvirksomhed med flere love blev der som § 6 a, stk. 3, indsat følgende bestemmelse i lov om forsikringsvirksomhed:

"Forsikringsselskaber kan gennem datterselskaber drive virksomhed, som ikke er angivet i selskabets koncession, når datterselskabet alene driver virksomhed, der er underlagt Finanstilsynets tilsyn."

Af betænkning afgivet af Folketingets Erhvervsudvalg den 26. april 1990 over bl.a. forslag til lov om ændring af lov om forsikringsvirksomhed med flere love fremgår følgende angående denne bestemmelse:

"En bestemmelse som den foreslåede vil give danske forsikringsselskaber samme muligheder som deres konkurrenter i andre EF-lande til at drive anden finansiel virksomhed end den, der kan betegnes som accessorisk forsikringsvirksomhed. For at sikre en klar afgrænsning mellem forsikringsvirksomheden og

den øvrige finansielle virksomhed foreslås det, at den anden finansielle virksomhed skal drives i datterselskabsform. Af bl.a. tilsynsmæssige grunde foreslås det, at den tilladte virksomhed begrænses til virksomhed, der er underlagt Finans-tilsynets tilsyn."

Bestemmelsen i § 6 a, stk. 3, indebærer, at forsikrings-selskaber gennem datterselskaber kan drive bl.a. bankvirksomhed, men bestemmelsen indeholder ikke en hjemmel for kommunal forsikrings- eller bankvirksomhed.

Spørgsmålet om specielt kommunernes adgang til at drive forsikringsvirksomhed er i øvrigt uomtalt i lovgivningen om forsikringsvirksomhed, herunder i forarbejderne til denne lovgivning.

Lov om banker og sparekasser og lov om forsikringsvirksomheder indeholder således ikke hjemmel til eller forbud mod, at kommunerne kan drive bank- eller forsikringsvirksomhed, men reglerne i disse love finder anvendelse, såfremt kommunerne på andet retsgrundlag kan varetage disse opgaver.

Det må herefter undersøges, om kommunerne i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage de nævnte opgaver.

Efter disse regler er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at drive finansiell virksomhed som f.eks. almindelig forsikringsvirksomhed eller bankvirksomhed. Da kommunerne imidlertid har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer eller tjenesteydelser, kan en kommune - alene eller sammen med andre - drive et selskab, der som Kommunernes Pensionsforsikring A/S forsikrer kommunen for de pensionsforpligtelser, som kommunen har over for kommunalt ansat personale. Derimod kan kommuner ikke lovligt drive anden forsikringsvirksomhed, der ikke har til formål at forsikre mod kommuners risici.

Reglerne om, at kommuner har adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser, kan ikke anvendes i forbindelse med den bank, der påtænkes etableret af Kommunernes Pensionsforsikring A/S og Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger, da banken skal betjene andre end kommuner.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne har kommunerne adgang til at udføre såkaldt accessorisk virksomhed, det vil sige en virksomhed, der i princippet ikke er kommunal, men som knytter

sig til en i øvrigt kommunal opgave på en sådan måde, at det ville forekomme urimeligt ikke at give kommunen adgang til at udføre den. Heller ikke disse regler kan efter Indenrigsministeriets opfattelse finde anvendelse på den bankvirksomhed, der påtænkes etableret af Kommunernes Pensionsforsikring A/S og Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger. Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der ikke en sådan nær sammenhæng mellem den begrænsede forsikringsvirksomhed, der efter reglerne om kommunernes adgang til at forsyne sig selv kan drives af Kommunernes Pensionsforsikring A/S, og den påtænkte bankvirksomhed, at denne sammenhæng vil kunne begrunde, at bankvirksomheden vil kunne betragtes som en kommunal opgave. Der henvises i denne forbindelse endvidere til de ovenfor nævnte forarbejder til § 6 a, stk. 3, i lov om forsikringsvirksomhed, hvoraf det fremgår at bankvirksomhed heller ikke i henhold til forsikringslovgivningen kan betragtes som accessorisk virksomhed i forhold til forsikringsvirksomhed.

Hvad angår det i advokatfirmaet Svend Paludan-Müllers responsum anførte om, at der ikke ved den påtænkte etablering af en bank opstår nogen målelig økonomisk risiko for aktionærerne i Kommunernes Pensionsforsikring A/S, og at banken kun vil påføre de øvrige banker en ubetydelig konkurrence, bemærkes følgende:

De ovenfor nævnte kommunalretlige retsgrundsætninger, hvorefter det som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at drive bl.a. finansiel virksomhed, gælder uanset, om den finansielle virksomhed i det konkrete tilfælde indebærer økonomisk risiko for kommunerne, og uanset om der i det konkrete tilfælde påføres private virksomheder konkurrence. Dette har bl.a. sammenhæng med, at de reale grunde, som har ført til den gældende afgrænsning af de kommunale opgaver på erhvervsområdet, rækker videre end til varetagelsen af de nævnte to hensyn.

Kommunestyret og private erhvervsdrivende virksomheder er således underlagt vilkår, der med hensyn til beslutningsprocessen og ansvarsforholdene er grundlæggende forskellige. Kommunestyret er opbygget med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et lokalsamfund, og ikke med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked.

Det er således efter de kommunalretlige regler ikke lovligt for en kommune at drive bankvirksomhed.

En kommune kan ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunalbestyrelsen og en bestemt aktivitet udvide råderummet udover, hvad der i øvrigt gælder for kommunal virksomhed. Da en kommune ikke selv lovligt kan drive bankvirksomhed, kan en kommune således heller ikke lovligt deltage i et selskab, der driver bankvirksomhed, eller hvis datterselskab driver bankvirksomhed. På tilsvarende måde kan en kommune ikke lovligt deltage i en forening eller i et selskab, som deltager i et andet selskab, der driver bankvirksomhed, direkte eller gennem et datterselskab.

Såfremt Kommunernes Pensionsforsikring A/S stifter et datterselskab, der driver bankvirksomhed, vil det således ikke være lovligt for en kommune at deltage i Kommunernes Pensionsforsikring A/S eller at deltage i en forening eller et selskab, som er engageret i Kommunernes Pensionsforsikring A/S. I givet fald kan de kommunale tilsynsmyndigheder i henhold til lov om kommunernes styrelse pålægge kommuner og amtskommuner under anvendelse af sanktioner at trække sig ud af Kommunernes Pensionsforsikring A/S og at trække sig ud af foreninger og selskaber, der er engageret i Kommunernes Pensionsforsikring A/S.

Indenrigsministeriet skal på denne baggrund anmode Kommunernes Pensionsforsikring A/S om at oplyse, om selskabet fortsat agter at stifte et datterselskab, der skal drive bankvirksomhed .

Kopi af denne skrivelse er sendt til Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og samtlige tilsynsråd.

Med venlig hilsen

Niels Preisler

Kopi til Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og samtlige tilsynsråd.