

2015-12-09

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Promemoria med utdrag ur utkast till lagrådsremiss Förstärkt insättningsgaranti

(Fi2015/3438/B)

### Inledning

Riksgäldskontoret (nedan "Riksgälden") har den 15 september 2015 lämnat remissvar ("Riksgäldens remissvar") rörande promemorian Förstärkt insättningsgaranti med förslag på implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgaranti ("insättningsgarantidirektivet"). Vissa förslag har därefter, med anledning av remissynpunkterna, omarbetats och Finansdepartementet har nu sänt ut Promemoria med utdrag ur utkast till lagrådsremiss ("promemorian") på remiss. Detta remissvar avser förslagen i promemorian.

Promemorian innehåller förslag rörande valutan för det högsta ersättningsbelopp för filialer i annat EES-land till svenska institut, införandet av en möjlighet för garantimyndigheten att beakta betalningsåtaganden vid beräkningen av om målnivån för tillgängliga finansiella medel uppnås samt hur stort insättningsgarantins maximala bidrag vid resolution får vara. Förslagen genomförs genom ändringar och tillägg till lagen (1995:1571) om insättningsgaranti ("IGL").

### Betalningsåtaganden

Av promemorians förslag till 15 a § framgår att betalningsåtaganden får beaktas vid beräkningen av huruvida tillgängliga finansiella medel motsvarar målnivån om 0,8 procent av garanterade insättningar. Betalningsåtagandenas andel får högst uppgå till 30 procent. Det framgår dock inte under vilka omständigheter betalningsåtaganden skulle kunna bli aktuella för svensk del.

Idag finns inga betalningsåtaganden avseende den svenska insättningsgarantin. Med nuvarande lag och promemorians lagförslag saknas också möjlighet för Riksgälden att acceptera att ett institut ställer betalningsåtagande istället för att betala avgift. Avgiftsskyldigheten för instituten är ovillkorlig och någon möjlighet för instituten att istället för avgifter ställa betalningsåtaganden finns inte och följer inte heller av promemorians förslag. Med promemorians förslag skulle dock ett betalningsåtagande, om ett giltigt

sådan av något skäl ändå har uppstått, får inberäknas vid beräkningen av om målnivån uppnåtts.

Det enda fall Riksgälden kan se där ett betalningsåtagande skulle kunna bli aktuellt för svensk del är om ett institut övergår från ett utländskt insättningsgarantisystem till det svenska. Vid en sådan övergång ska även vissa avgiftsmedel överföras från det utländska systemet (se artikel 14.3 insättningsgarantidirektivet och punkt 13 (d) Ebas riktlinjer om betalningsåtaganden<sup>1</sup> där det framgår att en sådan överföring kan innefatta befintliga betalningsåtaganden).

Den föreslagna bestämmelsen 15 a § IGL och den rådande utformningen av avgiftsmodellen ger ingen möjlighet för instituten att ställa betalningsåtaganden istället för att betala avgift. Det finns inte heller någon möjlighet för Riksgälden att acceptera betalningsåtagande som alternativ till avgifter. Något särskilt behov av att införa betalningsåtaganden som ett alternativ till att betala avgifter föreligger heller inte för svensk del. Insättningsgarantifondens ansamlade avgiftsmedel överstiger redan målnivån och betalningsåtaganden utgör ingen del av dessa medel. Införandet av betalningsåtaganden kommer därför inte underlätta för Riksgälden att nå målnivån.

De närmare konsekvenserna av att införa betalningsåtaganden som alternativ till avgifter är inte heller tillräckligt utredda. Skulle regeringen förespråka införandet av betalningsåtaganden som alternativ till avgift finns det en rad frågor som behöver belysas ytterligare. Frågorna rör bl.a. under vilka omständigheter betalningsåtaganden kan tillåtas ersätta avgift, konsekvenserna för avkastningen på fondens medel (betalningsåtaganden ger rimligen ingen ränta) samt de juridiska följderna och administrativa kostnaderna förknippade med att hantera betalningsåtaganden tillsammans med de säkerheter som enligt insättningsgarantidirektivet ska ställas. Att införa betalningsåtaganden som ett alternativ till avgifter i avgiftsmodellen förutsätter därför ytterligare lagstiftningsarbete.

Riksgälden avstyrker därför införandet av ett system där instituten istället för att betala avgifter, helt eller delvis, kan lämna betalningsåtaganden.

Riksgälden har dock inget att erinra mot det begränsade förslaget att eventuella befintliga betalningsåtagande (hur de nu kan tänkas uppstå) får inberäknas mot målnivån (så länge detta inte medför att instituten istället för att erlägga avgift får ställa betalningsåtaganden).

---

<sup>1</sup> Se Ebas riktlinjer om betalningsåtaganden i enlighet med direktiv 2014/49/Eu om insättningsgarantisystem (EBA/GI/2015/09)

## Ersättningsbeloppet

### Högsta ersättningsbeloppet i kronor

Riksgälden föreslog i sitt remissvar att det exakta högsta ersättningsbeloppet i kronor fastställs av regeringen i förordning (efter bemyndigande i IGL). Vid större valutakursförändringar skulle i sådana fall beloppet kunna justeras utan att lagändring krävs (se vidare Riksgäldens remissvar s.7). Riksgälden synpunkt kvarstår i denna del.

I förslaget till lagtext (4 § första stycket) anges att maxbeloppet är det belopp ”som per den 3 juli 2015 i svenska kronor motsvarar 100 000 euro”. Riksgälden ställer sig något frågande till varför inte beloppet uttrycks direkt i svenska kronor (växelkursen den 3 juli 2015 är ju nu känd, till skillnad från när promemorian Förstärkt insättningsgaranti skrevs). Enligt Riksbankens hemsida var eurokursen den 3 juli 2015 9,3658 kronor. Det högsta ersättningsbeloppet enligt 4 § första stycket uppgår således till 936 580 kronor.

Vidare utnyttjas inte heller möjligheten att avrunda beloppet enligt artikel 6.5 insättningsgarantidirektivet. Mot bakgrund av att insättningsgarantin utgör ett konsumentskydd skulle ett belopp avrundat till jämt tiotusental kronor sannolikt vara lättare att kommunicera. Att skyddets utformning, inklusive det högsta ersättningsbeloppet, är väl känt bland konsumenter och andra insättare är också en viktig del i skyddets stabilitetsfrämjande funktion.

### Högsta ersättningsbelopp i euro eller lokal valuta - filialer

Vad gäller EES-filialer till svenska institut föreslås en bestämmelse som innebär att taket för den högsta ersättningen för insättningar hos en filial i ett annat EES-land ska motsvara det högsta beloppet i den aktuella utländska valutan (euro eller lokal valuta). Lagtext och motivtext är här något motsägelsefull. I förslaget till lagtext (4 § andra stycket) anges att beloppet ”får” uppgå till maxbeloppet i utländsk valuta. I motivtexten (avsnitt 5.3.1 s. 10) anges däremot att det högsta ersättningsbeloppet ska uppgå till 100 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta. Vidare anges i författningskommentaren (s.19) att institutet ”kan ange ersättningsbeloppet i euro” (eller motsvarigheten i nationell valuta).

Enligt Riksgälden uppfattning kan det aldrig bli fråga om att institutet får välja vilken valuta avseende högsta ersättningsbelopp som ska gälla för insättningar i filialen. Det får heller aldrig råda någon osäkerhet rörande vilket högsta ersättningsbelopp som gäller för insättningar i en filial. Om det högsta ersättningsbeloppet i värdlandet är fastställt i euro eller nationell valuta ska detta maxbelopp även gälla för insättningar i filialen. Det framgår inte heller på vilket sätt ett institut med bindande verkan för insättningsgarantin skulle kunna ange vilken valuta som ska användas för att bestämma det högsta beloppet. En valrätt för instituten skulle kunna leda till att det mest förmånliga högsta beloppet väljs.

Riksgälden avstyrker därför att instituten ska ha valrätt avseende vilken valuta som ska gälla avseende det högsta ersättningsbeloppet (om det är regeringens avsikt). Det högsta

ersättningsbeloppet för EES-filialer till svenska institut bör därför också framgå direkt av tvingande regler. Promemorians förslag bör förtydligas på denna punkt. Ordet ”får” bör därför inte användas i 4 § andra stycket. Författningskommentaren bör även förtydligas så att det inte kan tolkas som att det föreligger en valrätt för instituten.

### **Proportionering mellan insättningar i ett institut och dess filialer**

Om en insättare har insättningar hos ett institut såväl hos institutet i Sverige som i institutets filial (eller i flera filialer) i ett EES-land kan det uppstå ett behov av att proportionera taket för ersättning mellan institutet och dess filialer (eftersom taken inte kommer att exakt vara desamma). Om en insättare har t.ex. 600 000 kr hos institutet i Sverige och 70 000 euro hos samma instituts filial i Finland (och det svenska taket uppgår till 940 000 kr, det finska till 100 000 euro och eurokursen på dagen för ersättningsfallet är 9,50 kr), uppstår frågan hur hög total ersättning insättaren kan få. Riksgälden föreslår att proportioneringen sker efter insättningarnas storlek per dagen för ersättningsfallet.

Detta bör framgå av lagtext och/eller motivtext.

### **Växelkurser**

I promemorian Förstärkt insättningsgarantis förslag finns en bestämmelse om vilken växelkurs som ska tillämpas vid omräkning mellan olika valutor. I promemorian med utkast till lagrådsremiss tycks detta ha fallit bort från 4 §. Det är viktigt att frågan om vilka växelkurser som ska tillämpas framgår av lag. Detta blir än viktigare med promemorians förslag att det högsta ersättningsbeloppet för insättningar i filialer fastställs i annan valuta än kronor. Vidare bör bestämmelsen vidgas så att den inte bara gäller vid omräkning till en annan valuta än kronor, utan vid all omräkning mellan olika valutor vid ett ersättningsfall. En insättare kan t.ex. ha ett valutakonto i en svensk bank eller ett valutakonto i en filial. Om t.ex. en insättare har en insättning i euro hos en svensk bank ska den maximala ersättningen fastställas utifrån växelkursen på dagen för ersättningsrättens inträde. Bestämmelsen bör alltså vara generell och avse all omräkning mellan valutor (dvs. såväl till som från svenska kronor som mellan olika utländska valutor).

### **Utbetalningsvaluta**

I promemorians förslag till 4 § framgår inte om bestämmelsen rörande utbetalningsvaluta (4 § andra stycket i promemorian Förstärkt insättningsgarantis lagförslag) kvarstår. Riksgälden får dock understryka vikten av en sådan bestämmelse i 4 § eller på annat ställe, se artikel 6.4 insättningsgarantidirektivet.

### **Övrig användning av garantins medel**

I promemorian föreslås att det införs en ny bestämmelse i IGL med innebörden att de kapitalinstrument som erhålls när insättningsgarantisystemet bidrar till en återkapitalisering av ett institut i samband med ett resolutionsförfarande ska tillfalla insättningsgaranti (7 c §). Riksgälden instämmer i detta förslag, men anser att ordalydelsen i bestämmelsen bör breddas från ”kapitalinstrument” till ”tillgångar”. Det

kan nämligen inte uteslutas att en återkapitalisering kommer att kunna involvera andra tillgångar än sådana som uppfyller de rättsliga definitionerna för kapitalinstrument. Exempelvis är det tänkbart att de skulder som ska konverteras inte omedelbart omvandlas till aktiekapital (eller andra kapitalinstrument), utan att innehavarna till de aktuella skulderna i stället tilldelas någon form av interimistiskt instrument i avvaktan på att en slutlig värdering blir klar och de faktiska konverteringskurserna fastställs. I Storbritannien har en sådan modell förespråkats som en möjlig metod för att praktiskt genomföra en tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget.<sup>2</sup>

För svenskt vidkommande är det för tidigt att uttala sig om hur en skuldnedskrivning kommer att gå till i praktiken och vilken typ av instrument som kan komma att tillfalla insättningsgarantin i den mån denna bidrar till en återkapitalisering. Vad som däremot torde vara klart är att om en modell motsvarande den brittiska tillämpas skulle sannolikt inte insättningsgarantin kunna tillgodoräknas några tillgångar förrän de slutgiltiga villkoren för skuldkonverteringen fastställts. Mot denna bakgrund anser Riksgälden att det vore det olyckligt att avgränsa lagbestämmelsen till enbart kapitalinstrument.

### **Insättningsgarantins tillgångar**

För det fall de tillgångar som insättningsgarantin förfogar över skulle minska till mindre än två tredjedelar av målnivån måste denna återställas inom sex år (15 a § IGL och artikel 10.2 insättningsgarantidirektivet). Därutöver ska extra avgifter om högst 0,5 procent av garanterade insättningar per år tas ut om de behållna avgiftsmedlen inte är tillräckliga för att betala ut ersättning (13 a § IGL och artikel 10.8 insättningsgarantidirektivet). Det är därför en fråga som kan bli av stor betydelse huruvida sådana tillgångar som förvärvats på annat vis än genom myndighetens aktiva placeringsbeslut får tillgodoräknas fonden eller ej.

Av motivtexten framgår att sådana tillgångar som insättningsgarantin erhållit vid resolution förvisso bör tillgodoräknas insättningsgarantin men inte kan beaktas vid beräkning av målnivån, eftersom de inte anses uppfylla direktivets definition av lågrisk tillgångar. För det fall det visar sig olämpligt att omgående realisera sådana tillgångar uppstår den omständighet att extraavgifter eventuellt måste tas ut till följd av att dessa tillgångar inte kan beaktas, oavsett värde.

Utöver sådana tillgångar som förvärvats till följd av resolution uppstår också frågan hur man ska se på garantimyndighetens regressfordran vid ett ersättningsfall innan utdelning skett. Även om en regressfordran kan förväntas återställa behållningen till målnivån kommer garantimyndigheten trots detta att tvingas genomföra extra avgiftsuttag om fordran inte får räknas till målnivån.

Mot bakgrund av detta finner Riksgälden att det vore önskvärt om de tillgångar som insättningsgarantin erhåller vid resolution eller konkurs kunde beaktas vid beräkning av

---

<sup>2</sup> Se ”The Bank of Englands approach to resolution – October 2014”

målnivån. En konservativ värdering av tillgången och med beaktande av att insättningsgarantins betalningsberedskap säkerställs genom upplåningsmöjligheten hos Riksgälden torde medföra att fonden och dess tillgångar kan anses ha de egenskaper (säkerhet och likviditet) som direktivet avser att uppnå med kravet på att fonden ska bestå av lågrisk-tillgångar (se artikel 2.14 insättningsgarantidirektivet).

Den svenska konstruktionen medför således att insättningsgarantifonden borde kunna betraktas som tillräckligt likvid och värdebeständig också om den huvudsakligen består av sådana tillgångar som tillfallit insättningsgarantifonden som en följd av resolution eller konkurs – och därför inte strikt uppfyller direktivets definition av lågrisk-tillgångar – och inte som en konsekvens av myndighetens aktiva placeringsbeslut.

En ordning där insättningsgarantins tillgångar, även vid en konservativ värdering, vida överstiger målnivån samtidigt som extraavgifter måste tas ut för att återställa målnivån förefaller olycklig.

---

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Mats Ekstrand. I den slutliga beredningen har även Tom Andersson, senior analytiker och Jonas Opperud, senior jurist, medverkat.

Hans Lindblad

Mats Ekstrand