



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2015-00500

ER REF Fi2015/3438

2015-09-11

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande om Promemorian Förstärkt insättningsgaranti

Riksbanken välkomnar de lagändringar som föreslås för att genomföra EU-direktivet om insättningsgarantisystem. De föreslagna bestämmelserna innebär att det svenska insättningsgarantisystemet förstärks, vilket bidrar till en säkrare och stabilare finansiell sektor. Remisspromemorian innehåller dock en del förslag som behöver tydliggöras eller utredas vidare. Utöver det bör vissa befintliga bestämmelser ändras.

Riksbanken anser att den sammanlagda årliga avgiften bör vara riskbaserad. Det motiverar att den fastställda nivån på 0,1 procent av garanterade insättningar bör tas bort.

Riksbanken anser också att det behöver klargöras hur garantimyndighetens behov av utländsk valuta ska tillgodoses.

Riksbanken anser vidare att insättningsgarantisystemets roll vid resolution behöver klargöras. Det måste av lag framgå hur stor andel som insättningsgarantifondens bidrag till resolution ska vara. Insättningsgarantifondens bidrag till resolution kan resultera i att fonden tillförs aktier i institutet i resolution. Med anledning av detta måste placeringsreglerna för fondens medel ses över då fonden idag inte får inneha sådana tillgångar. Slutligen måste det klargöras om aktierna ska ingå i insättningsgarantifondens behållning och om fonden får låna från Riksgäldskontoret när fondens medel inte räcker till för att finansiera resolution.

Ett starkare insättningsgarantisystem är viktigt för finansiell stabilitet

Det är viktigt att insättningsgarantisystemet är robust och kan fungera effektivt inte bara i tider av finansiell stabilitet, utan även vid strukturella förändringar i det finansiella systemet och i tider av finansiell oro. Riksbanken välkomnar därför i stora drag promemorians förslag som innebär att det i svensk rätt införs harmoniserade regler för finansiering av det svenska insättningsgarantisystemet, att utbetalningstiden vid ersättningsfall förkortas från 20 till 7 arbetsdagar och att informationen till insättare förbättras. De nya reglerna stärker och harmoniserar konsumenternas skydd och därigenom den finansiella stabiliteten.

Riksbanken välkomnar också att de enskilda avgifterna som varje institut ska betala till insättningsgarantifonden kommer att vara riskbaserade. Ett system där instituten betalar för den risk de utgör för insättningsgarantisystemet innebär också att ett

osunt riskbeteende, eller så kallat "moral hazard", från institutens sida kan begränsas. Det system som används idag för att beräkna vilken avgift bankerna ska betala till det svenska insättningsgarantisystemet är dock inte tillfredsställande, då det inte i tillräcklig utsträckning beaktar skillnader i risk som exempelvis beror på affärsmodeller och storlek mellan banker. Riksbanken ser fram emot att kommentera avgiftsmodellens beräkning i ett remissvar längre fram när Europeiska bankmyndighetens riktlinjer kommer kompletteras med föreskrifter på nationell nivå.

Riksbanken anser dock att det remitterade förslaget innehåller vissa oklarheter som väcker frågor om huruvida insättningsgarantisystemet blir tillräckligt robust. Exempelvis tar inte en fastställd nivå på det sammanlagda årliga avgiftsuttaget hänsyn till hur de risker som finns i det finansiella systemet som helhet kan förändras. Det framgår inte heller av promemorian hur garantimyndighetens behov av utländsk valuta är tänkt att tillgodoses. Det är också oklart hur de föreslagna regeländringarna förhåller sig till andra regler, till exempel i fråga om finansiering av resolution. Dessa frågor behandlas i det följande.

Målnivå på tillgängliga medel och avgiftsuttag

Riksbanken stödjer förslaget om att lagen om insättningsgaranti enbart ska ange en lägsta målnivå och inte ett tak för de medel som ska finnas i insättningsgarantifonden. På samma sätt ställer sig Riksbanken bakom förslaget att instituten fortsätter att betala avgift till insättningsgarantifonden efter det att målnivån har uppnåtts. Detta är av särskild vikt då insättningsgarantifonden i vissa situationer också ska finansiera resolution av institut.

Eftersom EU:s direktiv om insättningsgarantisystem är viktigt för den europeiska finansiella stabiliteten, anser Riksbanken att det är rimligt att den översyn som kommer att ske av direktivet 2019 resulterar i mer stringenta bestämmelser för EU:s medlemsstater vad gäller insättningsgarantifondens målnivå och avgiftsuttaget efter att målnivån har uppnåtts.

Riksbanken vill också understryka vikten av att avgiften som instituten betalar till insättningsgarantifonden återspeglar de faktiska risker som tas av enskilda institut. Detta skulle vara mer i linje med hur en vanlig försäkring fungerar, där försäkringspremien ökar när den försäkrades riskprofil försämras.

I Sverige avser man att fortsätta med ett årligt avgiftsuttag på 0,1 procent av institutens garanterade insättningar. Detta skulle i så fall medföra att avgiften endast tar hänsyn till den relativa risknivån mellan de enskilda instituten utan att beakta hur risker i systemet som helhet kan förändras. Om en banks risk ökar skulle den få betala mer vilket i sin tur leder till att de andra bankerna automatiskt skulle betala mindre, eftersom det totala avgiftsuttaget i sig inte förändras.

Riksbanken menar att ett sådant system inte är tillfredsställande. Av den anledningen bör den begränsning som finns i lagen idag i form av en fastställd nivå på det sammanlagda avgiftsuttaget tas bort. Det skulle möjliggöra att det totala avgiftsuttaget ökar när de enskilda bankerna ökar sina risker och de totala riskerna i det finansiella systemet därmed också ökar. På samma sätt skulle avgiftsuttaget minska om riskerna minskar. För att säkerställa att avgiftsuttaget inte vid något tillfälle blir för lågt, bör det för varje bank och systemet som helhet finnas golv under vilka avgiftsuttagen inte kan sjunka.

■ **Förutsättningar för att hantera utbetalningar i utländsk valuta**

Riksbanken anser att det är av yttersta vikt att det klargörs hur förutsättningarna för garantimyndighetens behov av utländsk valuta ska tillgodoses. Detta för att säkerställa att garantimyndigheten har god beredskap inte enbart vid strukturella förändringar utan även i tider av finansiell oro då tillgången till utländsk valuta kan försvåras betydligt. Om garantimyndigheten inte kan betala ut ersättning i tid kan insättarnas förtroende för insättningsgarantisystemet påverkas, vilket i sin tur kan påverka den finansiella stabiliteten negativt.

Riksbanken anser att det finns oklarheter kring garantimyndighetens förutsättningar att hantera utbetalningar i utländsk valuta. Idag är merparten av garantimyndighetens åtaganden i svenska kronor men i framtiden kan detta komma att ändras, exempelvis om svenska bankers utländska verksamheter i större utsträckning än idag skulle drivas som filialer i stället för dotterbolag. Detta skulle få till följd att de insättningar i utländsk valuta som garanteras av den svenska insättningsgarantin ökar. När garantimyndigheten betalar ut ersättning från garantifonden sker det antingen i svenska kronor eller, om det rör sig om en utländsk filial till ett svensk institut, i det landets valuta där insättaren är bosatt.

I remisspromemorian konstateras att den förkortade utbetalningstiden innebär att det ställs högre krav på att garantimyndigheten har faktisk tillgång till den valuta som utbetalningen ska ske i. Däremot förs det inga resonemang om hur tillgången till utländsk valuta ska säkerställas och hur detta kommer fungera i praktiken.

Gällande placeringsregler tillåter inte att garantimyndigheten placerar de inbetalda avgifterna i utländsk valuta utan endast i svenska kronor. Riksbanken anser att dessa placeringsregler är för snäva och bör ses över. Garantimyndigheten bör ges möjlighet att matcha åtaganden i utländsk valuta (de garanterade insättningarna) med tillgångar i utländsk valuta och därtill diversifiera mellan olika emittenter. Dessutom anser Riksbanken att det är otydligt om garantimyndigheten har rätt att låna utländsk valuta i den mån den skulle behöva om insättningsgarantifondens medel inte räcker till.

Slutligen konstaterar Riksbanken att för insättare i filialer kan utbetalningstiden komma att bli ett fåtal dagar längre än de stipulerade sju dagarna. Detta skulle i sin tur medföra vissa konkurrensskillnader mellan inhemska institut och filialer. Att insättarna på ett tydligt sätt informeras om eventuellt förlängda utbetalningstider för filialer är därför viktigt.

Insättningsgarantins roll vid finansieringen av resolution

Riksbanken anser också att det finns oklarheter kring insättningsgarantisystemets roll vid finansieringen av resolution. Det gäller exempelvis den andel som insättningsgarantifonden ska bidra med vid resolution, de medel i form av aktier som kan tillföras insättningsgarantifonden och om garantimyndigheten får låna pengar från Riksgäldskontoret för att bidra till finansieringen av resolution för det fall fondens egna medel inte räcker till.

Enligt krishanteringsdirektivet ska medel från insättningsgarantifonden i vissa särskilt angivna situationer kunna användas för att finansiera resolution av ett institut. Direktivet innehåller dock en begränsningsregel enligt vilken insättningsgarantifondens bidrag inte får överskrida en viss gräns (50 procent av målnivån för insättningsgarantifonden). Medlemsstater har dock möjlighet att under vissa omständigheter föreskriva en högre gräns för insättningsgarantifondens bidrag. I den lagrådsremiss om genomförande av

■ krishanteringsdirektivet som överlämnades till lagrådet i maj 2015, har regeringen uttalat att denna fråga bör behandlas vid genomförandet av insättningsgarantidirektivet, eftersom det idag inte finns någon fastställd målnivå för insättningsgarantifonden i svensk lag. Denna frågeställning behandlas dock inte i det remitterade förslaget. I det fortsatta lagstiftningsarbetet anser Riksbanken dels att denna fråga bör behandlas, dels att man bör överväga ett större bidrag än 50 procent för att möjliggöra att insättningsgarantifonden kan täcka en så stor del av insättningsgarantisystemets andel som möjligt. Detta för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig finansiering av institutet i resolution.

Enligt Riksbankens mening råder det också oklarheter kring de tillgångar som insättningsgarantifonden kan tillföras i samband med att fondens medel används för att finansiera resolution. Insättningsgarantifondens medel kan exempelvis utökas med aktier i institutet i resolution. Detta kan orsaka problem med tanke på att garantifonden inte får innehålla aktier och utgör ytterligare en anledning att se över placeringsreglerna. Det behöver också klargöras om aktierna överhuvudtaget ska ingå i beräkningen av insättningsgarantifondens behållning och om garantimyndigheten måste sälja aktierna innan den får låna medel från Riksgäldskontoret.

Slutligen anser Riksbanken att det behövs ett klargörande om garantimyndigheten även får låna medel från Riksgäldskontoret när det behöver bidra till finansieringen av resolution och fondens egna medel inte räcker till.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Martin Flodén, Per Jansson, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Dilan Ölcer.