

Lagrådsremiss

Införande av stabilitetsavgift

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 april 2009

Mats Odell

Sonja Daltung
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Genom lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut inrättades en stabilitetsfond för att finansiera stödåtgärder enligt lagen, stödmyndighetens (Riksgäldskontorets) och Prövningsnämndens förvaltningskostnader samt vissa övriga utgifter. I den proposition som låg till grund för stödlagstiftningen, aviserade regeringen att man skulle återkomma med förslag om införande av en s.k. stabilitetsavgift – att betalas av de kreditinstitut och andra företag som omfattas av stödsystemet – för att tillföra stabilitetsfonden de medel som behövs. Denna lagrådsremiss innehåller förslag om införande av stabilitetsavgiften. Avgiften föreslås införas 2009. Vidare innehåller lagrådsremissen förslag om finansiering ur stabilitetsfonden av statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige.

I propositionen Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61) angav regeringen att man fortlöpande skulle informera riksdagen om vilka åtgärder som genomförs med anledning av den nya lagstiftningen. I denna lagrådsremiss redogörs för de åtgärder som hittills genomförts för att värna stabiliteten.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut	4
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Genomförda åtgärder med anledning av finanskrisen	9
4.1	Det finansiella systemets betydelse och statens roll.....	9
4.2	Osunda drivkrafter bakom utvecklingen av finanskrisen	9
4.3	Regeringens åtgärder för att värna stabiliteten.....	10
4.3.1	Utökad insättningsgaranti.....	10
4.3.2	Stödlag	11
4.3.3	Garantiprogram för medelfristig upplåning.....	11
4.3.4	Nya mandat för Riksgäldskontoret.....	12
4.3.5	Ökad utlåningskapacitet för Almi Företagspartner AB och AB Svensk Exportkredit	12
4.3.6	Skatteuppskov	13
4.3.7	Kapitaltillskottsprogram.....	13
4.3.8	Stopp för bonusar för företagsledningen	13
4.3.9	Hantering av institut med finansiella problem	13
4.3.10	Särskilt stöd till kreditinstitut	14
4.3.11	Insatser avseende forskning och utbildning	14
4.3.12	Stabilitetsfond och stabilitetsavgift	14
4.4	En kategorisering av statens åtgärder.....	15
4.5	Följder av krisen för regelverk och tillsyn	15
5	Införande av en stabilitetsavgift.....	16
6	Finansiering av ersättning som betalas ut med stöd av lagen om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige.....	29
7	Överklagande.....	31
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	32
9	Förslagets konsekvenser	33
10	Författningskommentar.....	36
10.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut	36
Bilaga 1	Remissinstanser	39

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

dels att 7 kap. 1 §, 8 kap. 3 § och rubriken till 7 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 2 och 3 §§ samt 8 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. Stabilitetsfonden

7 kap. Stabilitetsfonden och stabilitetsavgift

Inbetalda ersättningar enligt 2 kap. 2 § ska föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Till kontot ska även föras medel som staten återfått och som avser lämnat stöd enligt denna lag.

De medel som tillförts kontot utgör, tillsammans med de övriga tillgångar som anskaffats med stöd av denna lag, stabilitetsfonden.

Statens utgifter för stöd enligt denna lag *samt* för stödmyndighetens och Prövningsnämndens förvaltningskostnader ska täckas med medel från kontot. Detsamma gäller sådana kostnader som avses i 6 kap. 4 § andra stycket och kostnader som enligt de bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291) som anges i 6 kap. 2 § ska stanna på staten. I den mån

1 §

Inbetalda ersättningar enligt 2 kap. 2 § *samt avgifter enligt 2 § och dröjsmålsränta enligt 3 § detta kapitel* ska föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Till kontot ska även föras medel som staten återfått och som avser lämnat stöd enligt denna lag *samt lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige.*

utgör, tillsammans med de övriga tillgångar som anskaffats med stöd av denna lag, stabilitetsfonden.

Följande kostnader ska täckas med medel från kontot:

1. statens utgifter för stöd enligt denna lag,

2. stödmyndighetens och Prövningsnämndens förvaltningskostnader,

3. kostnader för god man enligt 6 kap. 4 § andra stycket,

4. kostnader som enligt de bestämmelser i förvaltnings-

medlen på kontot inte räcker till, får en obegränsad kredit i Riksgäldskontoret användas.

processlagen (1971:291) som anges i 6 kap. 2 § ska stanna på staten, och

5. ersättning som betalats ut på grund av en garanti till insättare enligt lagen om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige.

I den mån medlen på kontot inte räcker till, får en obegränsad kredit i Riksgäldskontoret användas.

2 §

Kreditinstitut, liksom företag med säte i Sverige som har inrättats av ett sådant institut som ett led i en rekonstruktion, (avgiftsskyldiga) ska för varje räkenskapsår betala en avgift (stabilitetsavgift). Avgiften ska utgöra 0,036 procent av den avgiftsskyldiges förpliktelser vid utgången av räkenskapsåret enligt fastställd balansräkning, med avdrag för

1. förpliktelser som avser koncernföretag som är avgiftsskyldiga enligt denna lag, och

2. efterställda skuldförbindelser som kan ingå i ett kreditinstituts kapitalbas enligt lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Om ett räkenskapsår har omfattat en längre eller kortare tid än tolv månader, ska stabilitetsavgiften ökas respektive minskas med hänsyn till räkenskapsårets längd.

När det gäller kreditinstitut ska det från stabilitetsavgiften räknas av hälften av det belopp som institutet har betalat i avgifter för sådana statliga garantier för skuldförbindelser som utfärdats av Riksgäldskontoret med stöd av denna lag för samma period som stabilitetsavgiften avser. Avräkning kan ske högst med ett belopp motsvarande stabilitetsavgiften. Om hälften av

det belopp som institutet har betalat i avgifter för statliga garantier för skuldförbindelser överstiger stabilitetsavgiften, ska det överskjutande beloppet räknas av från stabilitetsavgiften för samma period för andra avgiftsskyldiga som tillsammans med institutet ingår i en och samma koncern enligt aktiebolagslagen (2005:551) och som har ingått avtal om nyss nämnda garantier.

3 §

Stödmyndigheten beslutar, i enlighet med 2 §, hur stort belopp varje avgiftsskyldig ska betala. Avgiften ska betalas inom en månad från dagen för myndighetens beslut. Dröjsmålsränta ska tas ut på avgifter som inte betalas i rätt tid. Dröjsmålsräntan ska beräknas enligt en räntefot som per år motsvarar den av Riksbanken fastställda, vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av åtta procentenheter.

8 kap.

2 a §

Stödmyndigheten ska underrätta Finansinspektionen, om ett kreditinstitut eller företag inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

3 §

Ett beslut om avgift enligt 7 kap. 3 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2009.

2. En stabilitetsavgift enligt 7 kap. 2 § ska för räkenskapsår som går ut under 2009 och 2010 reduceras till hälften.

3 Ärendet och dess beredning

I propositionen Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61) anges att en stabilitetsavgift ska införas.

I denna lagrådsremiss lämnas förslag till införande av stabilitetsavgift i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

En promemoria med utkast till lagrådsremiss har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna och de som på eget initiativ har yttrat sig finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2009/1494).

4 Genomförda åtgärder med anledning av finanskrisen

4.1 Det finansiella systemets betydelse och statens roll

Det finansiella systemet svarar för att en effektiv betalningsförmedling kan ske, att näringsliv och hushåll försörjs med krediter, att instrument för sparande och för omfördelning av risker tillhandahålls. För en fungerande och utvecklingskraftig samhällsekonomi är det nödvändigt att dessa funktioner kan upprätthållas stabilt och långsiktigt. Den globala finansiella krisen har lett till en djupgående förtroendekris mellan aktörerna med följd att centrala finansiella funktioner inte fungerat. Effekterna på den reala ekonomin har varit betydande med en kraftig global avmattning som följd. Produktion och sysselsättning har drabbats hårt. Krisen är global och Sverige har också påverkats kraftigt.

Risken för allvarliga samhällsekonomiska störningar som följd av problem i det finansiella systemet visar tydligt vikten av att värna om finansiell stabilitet och verka för fungerande kreditmarknader för företag, hushåll och andra aktörer. Staten har här ett övergripande ansvar. Enskilda institut har alltid det avgörande ansvaret för den egna verksamheten men det slutliga ansvaret för att finansiella problem inte får allvarliga samhällsekonomiska återverkningar ligger på staten. Den globala finanskrisen har visat på behovet av att staten har nödvändiga redskap för att kunna hantera situationer när institut av olika skäl drabbas av så allvarliga problem att centrala finansiella funktioner utsätts för stora störningar och när stabiliteten riskeras. Finansiella kriser har sällan likartade förlopp och staten behöver olika redskap och ingripandemöjligheter, ett legalt ramverk, som kan utnyttjas beroende på problemens art och storlek.

4.2 Osunda drivkrafter bakom utvecklingen av finanskrisen

Den globala finanskrisen kan i mycket förklaras av en överdriven kreditexpansion, en otillräcklig riskhantering och ett överdrivet risktagande. Intern kontroll och styrning har inte fungerat. Kortsiktiga ersättningssystem har byggt in en felaktig incitamentsstruktur i den finansiella sektorn.

Finanskrisen präglades i ett första skede av en djupgående finansierings- och likviditetskras i spåren av problemen på den amerikanska marknaden för bolån till sämre bemedlade kunder, s.k. sub-primelån. Lånen paketerades i olika slag av värdepapper och såldes vidare med stor internationell spridning till andra institut, bl.a. banker. Ompaketeringen medförde att risken i instrumenten blev svårvärderad och prissättningen därmed inte alltid rättvisande. Det går i efterhand att konstatera att de

finansiella aktörerna inte hanterat risker på ett önskvärt sätt. Resultatet är att många institut har drabbats av omfattande förluster och, osäkerheten om storleken och vilka institut som drabbats har varit betydande. Det uppstod en stark misstro mellan aktörerna och ovilja att delta i tidigare normal finansiering sinsemellan. En djupgående förtroendekris utvecklades och spreds globalt i de finansiella systemen. Interbankmarknaden drabbades av allvarliga störningar med betydande likviditetsbrist. De avgörande statliga insatserna mot dessa problem har internationellt och i Sverige varit att centralbankerna tillhandahållit likviditet och underlättat bankernas finansiering.

Efterhand som finansieringsproblemen i olika grad kvarstod har i ett andra skede allt tydligare problem uppdagats för kreditgivningen till allmänheten. Bristen på finansiering, ett uppdrivet pris på likviditet och flykt till de säkraste placeringarna har hämmat det normala kreditflödet. Till bilden hör att stora internationella långgivare har dragit sig tillbaka från olika marknader vilket bl.a. Sverige fått erfaras. En knapphet på krediter och svårigheter bland företag att få låna har börjat märkas i växande utsträckning. Konstaterade och förväntade kreditförluster, bl.a. på ovan nämnda kategorier av värdepapper, har i olika grad tårt eller förutses komma att tära på bankernas kapital. Att upprätthålla internationellt konkurrenskraftiga kapitaltäckningsnivåer, väl över lagstadgade miniminivåer, har blivit svårt att kombinera med det lånebehov som finns bland företagen. Samtidigt finns svårigheter för bankerna att skaffa nytt kapital på marknaden i rådande ekonomiska läge. Mot bakgrund av bl.a. dessa problem har de statliga insatserna inriktats på att stärka bankernas kapitalbaser. Fokus har flyttats från likviditets- och finansieringsstöd mot kapitalstöd.

Osäkerheten om krisens fortsatta förlopp är stor, men växande realekonomiska problem medför risk för ökande kreditförluster som påverkar institutens kapitalbaser och ställer krav på mer kapital.

4.3 Regeringens åtgärder för att värna stabiliteten

Finanskrisen har nödvändiggjort ett brett åtgärdsprogram från regeringens sida för att upprätthålla stabilitet och stödja kreditgivningen. De centrala delarna i regeringens program beskrivs nedan.

4.3.1 Utökad insättningsgaranti

Den finansiella turbulensen skapar stor oro hos insättare som är osäkra om deras institut kommer att få problem eller inte. I syfte att stärka förtroendet hos insättarna och värna stabiliteten har insättningsgarantin utökats från tidigare 250 000 kronor till 500 000 kronor. Regeringen avser inom kort föreslå att beloppet anpassas till den höjning till 50 000 euro som nyligen beslutats inom EU.

4.3.2 Stödlag

Som en central del av ramverket för krishantering infördes i samband med stabilitetsplanen hösten 2008 en särskild stödlag, lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Bakgrunden till lagen är att den globala finansiella krisen förutsågs kräva olika statliga stödprogram för att underlätta kreditinstitutens finansiering och kreditgivning men också i förlängningen kunna leda till sådana realekonomiska problem att kreditinstituten får allvarliga svårigheter att fortsätta sin verksamhet och även akuta insolvensproblem. Det grundläggande syftet är att genom en särskild reglering väsentligt underlätta statens möjligheter att på kort varsel, samhällsekonomiskt effektivt och med tillräckligt kraftfulla åtgärder kunna ingripa i institut och motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Lagen ger regeringen mandat att beroende på situation, och enligt huvudregeln efter avtal med enskilda institut, utforma kapitalstöd i ändamålsenliga former. I första hand avses detta ske genom garantier men också lån och kapitaltillskott. Stöd ska förenas med villkor som innebär att ägarna i första hand ska bära förlusterna, att staten tillförsäkras ersättning för sitt risktagande, att statens långsiktiga kostnader hålls låga och att statens insatser så långt möjligt återfås. I samband med garantier ska avgifter enligt budgetlagen tas ut om inte synnerliga skäl föreligger. I speciella fall ges rätt till inlösen av aktier, nämligen om institutet inte antar avtalsförslag som prövats av en särskild prövningsnämnd eller om i en krissituation institutets kapitalbas skulle underskrida en fjärdedel av det lagstadgade kapitalbaskravet. I samband med statligt stöd kan förutses behov av omstrukturering inklusive nedläggning i ordnade former. Stöd måste anpassas till EU:s statsstödsregler.

4.3.3 Garantiprogram för medelfristig upplåning

I spåren av konkursen i Lehman Brothers slutade marknaderna för likviditet i princip att fungera. Riksbanken och Riksgäldskontoret vidtog åtgärder för att försörja bankerna med likviditet. För att instituten skulle kunna ge lån till hushåll och företag behövde de även kunna låna upp på längre löptider. Vid sidan av olika likviditetsstödjande åtgärder från Riksbankens sida samt marknadsvårdande insatser från Riksgäldskontoret, införde regeringen därför i oktober 2008 ett garantiprogram för medelfristig upplåning. Programmet vänder sig till i huvudsak banker och bostadsinstitut och erbjuder garantier för ny upplåning med löptid mellan tre månader och maximalt fem år. Syftet är att allmänt förbättra finansieringsvillkoren och därigenom stödja institutens normala finansieringsverksamhet till allmänheten. Villkoren i programmet vilar på de gemensamma grunder som överenskommits inom EU. Garantierna gäller under hela löptiden dvs. som längst fem år. En riskdifferentierad avgift tas ut. Riksgäldskontoret är ansvarig myndighet och har mandat att utfärda garantier till en summa av 1 500 miljarder kronor. Nyligen har vissa villkor ändrats i syfte att göra programmet mer attraktivt för instituten, då den hittillsvarande uppslutningen har varit överraskande begränsad. Även inom EU har intresset för motsvarande garantiprogram

varit begränsat. Garantiprogrammet är frivilligt och innebär givna kollektiva fördelar för alla presumtiva deltagande institut även om endast de institut som skriver avtal betalar för garantin.

Det är centralt att programmet verkligen kommer hushåll och företag till del. Finansinspektionen har regeringens uppdrag att löpande redovisa hur räntor och marginaler utvecklas.

Riksgäldskontoret ska enligt förordningen (2008:818) med instruktion för Riksgäldskontoret senast den 15 mars varje år till regeringen lämna en redogörelse för de åtgärder som myndigheten har genomfört enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut. Vidare ska Riksgäldskontoret enligt sitt regleringsbrev redovisa eventuella aktiva åtaganden enligt nämnda lag kvartalsvis till regeringen. Av den första rapporten från Riksgäldskontoret som avser perioden 1 november 2008 – 15 mars 2009 framgår i fråga om garantiprogrammet, att fyra institut tecknat garantiavtal och att den totala volymen utställda garantier per den 6 mars 2009 uppgick till 236 miljarder kronor.

4.3.4 Nya mandat för Riksgäldskontoret

Finanskrisens återverkningar har enligt ovan alltmer övergått till att märkas som problem att fylla utlåningsbehoven. Internationella kreditgivare har dragit sig ifrån den svenska marknaden till förfång för de större företagen men indirekt också för övriga företag. För att undvika att svenska företag får problem till följd av att de inte kan få finansiering med de realekonomiska effekter som följer, har Riksgäldskontoret fått mandat att bistå med lån till AB Svensk Exportkredit med högst 100 miljarder kronor. Därtill har riksdagen bemyndigat regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Riksgäldskontoret att bevilja Svensk Exportkredit kreditgarantier med högst 450 miljarder kronor samt bemyndigat regeringen att ikläda staten betalningsansvar för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden med högst 350 miljarder kronor. Vidare har Riksgäldskontoret fått möjlighet att ställa ut garantier upp till 20 miljarder kronor för fordonsindustrins lån i Europeiska investeringsbanken. Riksgäldskontoret ska även hantera statliga undsättningslån till fordonsindustrin motsvarande upp till 5 miljarder kronor.

4.3.5 Ökad utlåningskapacitet för Almi Företagspartner AB och AB Svensk Exportkredit

I samma syfte har Almi Företagspartner AB fått extra utlåningskapacitet genom ett ökat kapital på 2 miljarder kronor. Vidare har det maximala låneutrymmet höjts från 50 procent till 80 procent av lånebehovet. Därtill har gränsen för s.k. mikrolån höjts från 100 000 kronor till 250 000 kronor. Även Svensk Exportkredit har fått utökad lånekapacitet genom ökat kapital om högst 3 miljarder kronor och överlåtelse av statens aktier i Venantius AB till Svensk Exportkredit. Regeringen har även bemyndigat Riksgäldskontoret att bevilja Svensk Exportkredit en

låneram upp till 100 miljarder kronor i syfte att förbättra exportindustrins tillgång till finansiering på långa löptider.

4.3.6 Skatteuppskov

En tidsbegränsad lag har införts, om anstånd med företagens inbetalning av anställdas skatt och arbetsgivaravgifter i syfte att minska likviditetsproblemen i företagen och på så sätt motverka effekterna av finanskrisen.

4.3.7 Kapitaltillskottsprogram

När det inte längre är möjligt för investerare att låna på den internationella kapitalmarknaden måste de vända sig till svenska institut. Såväl regel- som marknadskrav utgör emellertid en restriktion för bankernas möjligheter att tillgodose de ökade lånebehoven. Utökade lånevolymer kräver mer kapital. Förutsättningarna att ta in mer kapital från ägarna är osäkra. Mot den bakgrunden införde regeringen i februari 2009 ett kapitaltillskottsprogram. Inom en ram på 50 miljarder kronor kan staten bistå med kapitaltillskott till ansökande institut som stärker kapitalbasen (det s.k. primära kapitalet) och därmed utlåningskapaciteten. Finansiering sker genom stabilitetsfonden (se nedan). Prisivillkoren är utformade för att tillgodose statens rimliga krav på avkastning men också så att de inte motverkar en återgång till en normal funktion hos marknaden.

Riksgäldskontoret är ansvarig myndighet även för att hantera kapitaltillskottsprogrammet. Enligt den ovan nämnda rapporten har en bank, Nordea Bank AB, ansökt om kapitaltillskott inom ramen för programmet. Regeringen har godkänt att staten deltar i bankens nyemission med motsvarande sin ägarandel, eller med ca 0,5 miljarder euro av en total nyemission på ca 2,5 miljarder euro.

4.3.8 Stopp för bonusar för företagsledningen

Såväl garantiprogrammet som kapitaltillskottsprogrammet innehåller villkor om ersättningsbegränsningar. I institutens avtal med Riksgäldskontoret ska restriktioner för ledande befattningshavare tas in. Vissa skillnader finns mellan programmen, såväl under vilken tid restriktioner ska gälla som i vissa andra villkor. Restriktionerna innebär i sak stopp för löne- och arvodesökningar, stopp för bonusar samt begränsningar för avgångsvederlag.

4.3.9 Hantering av institut med finansiella problem

Med stöd av den ovan beskrivna stödlagen har regeringen utfärdat en förordning som ger Riksgäldskontoret möjlighet att ge stöd till institut som ansöker härom. Riksgäldskontoret kan även ta upp frågan om stöd utan en ansökan om det bedöms nödvändigt för att värna om den finansiella stabiliteten. Om stöd ska ges i andra former än kapitaltillskott

måste regeringen besluta om stödet. Om institutet inte går med på de av Riksgäldskontoret uppställda villkoren, kan Riksgäldskontoret vända sig till Prövningsnämnden som har att avgöra om villkoren är skäligen. Om så bedöms vara fallet och institutet trots det inte accepterar villkoren kan Riksgäldskontoret begära inlösen av institutets aktier.

4.3.10 Särskilt stöd till kreditinstitut

Enligt Riksgäldskontorets ovan nämnda rapport har särskilda stödinsatser avsett en bank, Carnegie Investment Bank. Efter övertagande och försäljning av banken (inklusive systerbolaget Max Matthiessen) bedömer Riksgäldskontoret att värdet av försäljningen på knappt 2,3 miljarder kronor, inklusive inkomster över tid som följd av vinstdelningsarrangemang, kommer att täcka det stödlån på 2,4 miljarder kronor som Riksgäldskontoret har beviljat banken samt Riksgäldskontorets övriga kostnader.

4.3.11 Insatser avseende forskning och utbildning

I regeringens proposition Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50), anges att medel motsvarande 30 miljoner kronor om året från 2009 bör användas för finansmarknadsforskning. Medlen ska tas från stabilitetsfonden. Vidare är ett av Finansinspektionens mål att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och privatekonomisk utbildning. För detta ändamål har fem miljoner kronor anvisats under 2009 via statsbudgeten.

4.3.12 Stabilitetsfond och stabilitetsavgift

En central komponent i stödlagen är en inrättad stabilitetsfond som ska utgöra en långsiktig och trovärdig finansieringskälla för statligt stöd. Även om stöd i varje enskilt fall enligt lagen bör utformas så att statens långsiktiga kostnader hålls låga och statens insatser så långt möjligt återfås, visar erfarenheter att krislösningar ofta medför långsiktiga kostnader för staten. För att värna skattebetalarnas intressen och långsiktigt stärka stabiliteten, ska instituten solidariskt bistå med medel, en s.k. stabilitetsavgift, för att täcka dessa kostnader. Systemet har likheter med insättningsgarantisystemet som enligt ett EG-direktiv ska vara finansierat av instituten själva. Den principen bör tillämpas även inom ramen för stödlagen. Institutet bör solidariskt bidra med medel som behövs i samband med uppkomna systemkriser. Statliga stödåtgärder innebär en kollektiv nytta som skapar stabilitet och förtroende som alla institut får del av. Målet är en långsiktigt hållbar stabilitetsfond uppgående till 2,5 procent av BNP. I de följande avsnitten beskrivs stabilitetsavgiften närmare.

4.4 En kategorisering av statens åtgärder

Staten har som beskrivits ovan vidtagit en rad åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten. Dessa situationer kan schematiskt kategoriseras i tre huvudsakliga kategorier utifrån tillståndet i det aktuella institutet och banksektorn.

Om ett institut har mycket allvarliga solvensproblem (kapitalbasen underskrider en fjärdedel av kapitalbaskravet), kan staten behöva överta ägandet av institutet för att förhindra en allvarlig störning av det finansiella systemet.

Om ett kreditinstitut i banksektorn har solvensproblem som riskerar ge upphov till en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige, men där kapitalbasen ännu inte sjunkit under en fjärdedel av kapitalbaskravet, kan det vara tillräckligt att staten skjuter till kapital till institutet. I denna situation bör dock staten ha inflytande över institutet varför kapitaltillskott företrädesvis bör ske genom röststarka preferensaktier.

Om det inte finns några solvensproblem i företag inom banksektorn, kan det ändå vara nödvändigt för staten att vidta åtgärder för att förhindra en allvarlig störning av det finansiella systemet. Det ovan beskrivna garanti- och kapitaltillskottsprogrammen vänder sig till solventa banker och bostadsinstitut som i princip används som redskap för att åtgärda ett marknadsproblem som skapar en besvärlig likviditetssituation för företag och hushåll. I denna situation kan det självklart inte bli aktuellt med tvångsinlösen för det fall institutet inte vill ta emot kapitaltillskott eller gå med i garantiprogrammet. Ett institut som erhåller garanti eller kapitaltillskott bör dock omfattas av begränsningar i ersättningen till ledande befattningshavare.

4.5 Följder av krisen för regelverk och tillsyn

Finanskrisen kommer att ge lärdomar under lång tid framöver. Den har tydligt visat att det finns allvarliga brister i hur instituten driver sin verksamhet men också luckor och svagheter i den offentliga regleringen och tillsynen.

Banker och andra finansiella institut utgör hörnstenar i en fungerande samhällsekonomi. Den finansiella sektorn är i stort uppbyggd av privata företag och som sådana har de ett självklart ansvar mot ägare och anställda. De som fått offentligt tillstånd att driva dessa företag har emellertid inte bara ett antal regler att följa utan också ett bredare ansvar att driva verksamheten i sunda former till begränsade risker. Ett betydande förtroende medföljer ett verksamhetstillstånd. Instituterna hanterar företagets och hushållens sparmedel. Avgörande komponenter för att leva upp till detta är en adekvat styrning och kontroll av verksamheten. Karaktären på finansiell verksamhet innebär därvid stora krav på den incitamentsstruktur och affärskultur som byggs upp inom företaget. Dessa måste i högre grad präglas av de samhällsekonomiska kraven på stabilitet i verksamheten.

Finanskrisen visar att den finansiella sektorn måste leva upp till ovanstående krav. Överdriven utlåning och risktagande, avsaknad av

tillräcklig kontroll och styrning, felaktiga incitamentsstrukturer och ersättningssystem är centrala komponenter som alla bidragit till krisen och varit skadligt för samhället. Notan för skattebetalarna riskerar att bli mycket stor om detta nödvändiga ansvarstagande brister. Diskussionen om dessa frågor pågår såväl inom den finansiella sektorn som i reglerande internationella fora. Det är önskvärt att man inom EU kan finna en långsiktig gemensam överenskommelse om goda principer som bör styra olika ersättningssystem och som bidrar till en mer hållbar och stabilare utveckling.

Den finansiella krisen har också påvisat ett antal områden som kräver förnyad och bättre rörelsereglering samt starkare tillsynssamarbete internationellt. Krisens globala karaktär ökar kraven på breda internationella överenskommelser.

De återkommande finansiella kriserna understryker också nödvändigheten att staten står väl rustad för att hantera uppkommande kriser. Ett legalt ramverk måste finnas på plats för att effektivt kunna möta olika krisförlopp. Inom EU pågår ett betydande arbete att stärka krishanteringen såväl nationellt som gemensamt. Den i många avseenden extrema finanskrisen har kunnat mötas av gemensamma ordningar och riktlinjer för att ingripa i krisen och lindra de realekonomiska problemen. En viktig strävan har därvid varit att begränsa konkurrenssnedvridningar men också värna om skattebetalarnas möjligheter att få rimlig kompensation. De stödprogram som tillkommit under krisen är i allmänhet temporära och i viss mån extraordinära. Den särskilda reglering programmen vilar på har oftast explicita slutdatum som dock kan förlängas beroende på krisens långvarighet. Det står emellertid samtidigt klart att staterna behöver rusta sig med mer långsiktiga legala ordningar för att samhällsekonomiskt effektivt ta hand om framtida finansiella kriser.

5 Införande av en stabilitetsavgift

Regeringens förslag: Den aviserade stabilitetsavgiften införs 2009. Avgiften för de första två åren ska vara reducerad till hälften. Stabilitetsavgiften ska betalas av samtliga kreditinstitut och andra företag som omfattas av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

Avgiften ska årligen beräknas och bestämmas av stödmyndigheten (Riksgäldskontoret) utifrån ett avgiftsunderlag som består av den avgiftsskyldiges förpliktelser vid utgången av räkenskapsåret, med avdrag för vissa koncernlån och efterställda skulder. Avgiften ska grundas på den av stämman beslutade balansräkningen.

Stabilitetsavgiften ska utgöra 0,036 procent av avgiftsunderlaget. Avgiften ska betalas i efterskott inom en månad från beslutet. En dröjsmålsränta ska utgå på obetalda avgifter. För det fall ett kreditinstitut eller företag endast omfattas av lagen om statligt stöd till kreditinstitut en del av året, ska avgiften anpassas därefter.

Från avgiften ska dras av hälften av det belopp som erlagts enligt förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. (det s.k. garantiprogrammet) och som avser samma tidsperiod. Stabilitetsavgiften

kan dock som mest sättas ned till 0 (noll) kronor. För flera avgiftsskyldiga som ingår i samma koncern enligt aktiebolagslagens bestämmelser, ska under vissa förutsättningar gemensam avräkning ske.

Avgiften och eventuell dröjsmålsränta ska tillföras stabilitetsfonden.

Regeringens bedömning: Avgiftssystemet bör i framtiden slås ihop med insättningsgarantisystemet. Avgiftssystemet bör då utformas så att avgifterna avspeglar den risk som olika kreditinstitut tar på sig. Regeringen avser att inför 2011 återkomma med förslag om en ny avgiftskonstruktion som bl.a. ser över riskdifferentieringen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget att införa en stabilitetsavgift. Därutöver anför remissinstanserna i huvudsak följande.

Tidpunkten för införande av stabilitetsavgift

Riksgäldskontoret avstyrker förslaget såvitt avser tidpunkten att införa en stabilitetsavgift med motiveringen att införandet av en sådan bör anstå till dess läget på finansmarknaden har normaliserats samt att utformningen av avgiften och stabilitetsfondens storlek fordrar en mer ingående analys. *Riksgäldskontoret* anser att det inte är ändamålsenligt att ta ut en avgift som reducerar kapitalbasen samtidigt som man erbjuder kreditinstitut olika stödåtgärder. Därutöver anser *Riksgäldskontoret* att de medel som kan komma att inflyta i stabilitetsavgift under de närmaste åren i sammanhanget är marginella. Flera remissinstanser (bl.a. *Svenska Bankföreningen*, *Svenskt Näringsliv* och *Avanza Bank AB*) påpekar att det är viktigt att föreslaget avgiftssystem, när marknaden har stabiliserats, ses över och jämförs med andra EU-länders motsvarande system, till undvikande av det uppstår konkurrensnackdelar för t.ex. svenska företag. *Svenska Bankföreningen* framhåller att det ur ett mer långsiktigt perspektiv finns skäl att närmare analysera och utvärdera de stödåtgärder som har vidtagits, stabilitetsfondens användningsområde samt institutens kostnader för olika stödåtgärder och att en normaliserad marknad ger möjlighet till en sådan analys.

Kretsen avgiftsskyldiga

Finansbolagens förening anser att det inte helt klart framgår av lagtexten vilka som ska betala stabilitetsavgift. *Finansbolagens förening* önskar även ett klargörande av huruvida ett svenskt kreditinstitut som ingår i en utländsk koncern, där koncernens upplåning mot en avgift garanteras av den utländska staten, förväntas betala svensk stabilitetsavgift. *Finansbolagens förening* anser vidare att kretsen avgiftsskyldiga bör vara densamma som de som kan få stöd enligt förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl., annars blir det konkurrensnedvidande till nackdel för de institut, t.ex. icke bankägda institut, som exkluderas från möjlighet till stöd enligt nämnd förordning. *Företagarnas*

riksorganisation invänder mot att avgiften endast ska tas ut på svenska moderbolag och inte på i förekommande fall dotterbolag utomlands.

Avgiftsunderlaget

Finansinspektionen väcker frågan om det, till undvikande av dubbelt avgiftsuttag, finns anledning överväga att från de avgiftsgrundade förpliktelserna till fullo avräkna sådana förpliktelser som redan omfattas av skydd från staten. *Svenska Handelsbanken AB* och *ICA Banken AB* anser att avgiften bör baseras på hela koncernens förpliktelser då stabiliteten i en systemviktig bank inte är begränsad till visst land eller enbart moderbanken. *Nordea Bank AB* och *Avanza* menar att de riskvägda tillgångarna i respektive avgiftsskyldigt institut utgör ett bättre beräkningsunderlag än förpliktelser.

Avräkning för garantiavgift

Flera remissinstanser har invändningar mot föreslagen avräkning för betald garantiavgift. *Riksgäldskontoret* motsätter sig avräkning för garantiavgift med motiveringen att de två avgifterna är så pass olikartade samt då anslutning till garantiprogrammet är frivilligt till skillnad mot stabilitetsavgiften. *Svenskt Näringsliv*, *Handelsbanken* och *ICA Banken* anser att avräkning inte bör ske under anförande av att själva förekomsten av garantiprogrammet är en kollektiv nytta medan själva nyttjandet av garantin blir till egennytta för institutet. Om ett institut som fått statlig garanti ges rätt att avräkna avgiften för denna, eller delar därav, innebär detta en fördel för det institutet gentemot institut som inte deltagit i garantiprogrammet. *Svenskt Näringsliv* kan dock tänka sig ett avdrag för uppkomna dubbla administrativa kostnader i anledning av hanteringen av de två avgifterna. *Företagarnas riksorganisation* menar att konsekvensanalysen är bristfällig när det gäller frågan om hur konkurrensen på marknaden kan påverkas av att kreditinstitut som är i ett förhållandevis sämre skick än övriga institut utnyttjar garantiprogrammet och därmed undgår stabilitetsavgift som andra "sundare" institut får betala. *Nordea* avstyrker att en avräkning får ske eftersom det motverkar incitamentet för institut att återgå till normaliserade förhållanden. *Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB*, anför att avräkningen av hälften av garantiavgiften borde få ske på sammanlagd nivå inom en koncern, dvs. garantiavgift som ett eller flera institut i en koncern har erlagt bör få avräknas mot den sammanlagda stabilitetsavgiften för instituten i koncernen.

Riskdifferentiering

Flera remissinstanser (bl.a. *Svenska Bankföreningen*, *Företagarnas riksorganisation*, *Skandinaviska Enskilda Banken AB*, *Avanza*, *Nordea*, *Handelsbanken* och *ICA Banken*) har kommenterat en kommande riskdifferentiering av avgiften och ställer sig bakom förslaget i den delen. *Nordea* och *Avanza* anser dock att avgiften bör riskdifferentieras redan från start, genom ett interimistiskt system baserat på riskvägda tillgångar.

Nordea förespråkar att de riskvägda tillgångarna i respektive avgiftsskyldigt institut används som ett alternativt avgiftsunderlag då det utgör ett bättre beräkningsunderlag än förpliktelser, eftersom en riskdimensionen på det sättet införs i beräkningsunderlaget samt att merparten av de gruppinterna problem som en gränsöverskridande bankkoncern drabbas av då undanröjs. En gränsöverskridande koncern kommer bli föremål för olika typer av stabilitetsåtgärder och därmed sammanhängande kostnader i varje land, och ett sådan koncern riskerar annars att drabbas av dubbla kostnader.

Sammanslagning med insättningsgarantisystemet

Flertalet remissinstanser välkomnar en sammanslagning av förslaget avgiftssystem med insättningsgarantisystemet. *Finansinspektionen* och *Företagarnas riksorganisation* förordar en så snabb sammanslagning som möjligt.

Övriga remissynpunkter

FAR/SRS anser att riktigheten i avgiftsunderlaget bör granskas och bekräftas av respektive instituts revisor till säkerställande av riktigheten i underlaget på samma sätt som i dag sker inom insättningsgarantisystemet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Stödlagen

Lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) ger regeringen möjlighet att ingripa med olika former av stöd för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Av förarbetena till lagen framgår att staten, för det fall en stödåtgärd vidtas, som huvudregel genom villkor ska säkerställa att utbetalda medel återbetalas samt att ersättning också erhålls för den risk som åtgärden inneburit (prop. 2008/09:61 s. 46).

Regeringen har som ovan redogjorts för vidtagit flera åtgärder med stöd av stödlagen. Regeringen har bl.a. i oktober 2008 beslutat om stöd i form av ett statligt garantiprogram och i februari 2009 om ett statligt kapitaltillskottsprogram. Dessa program administreras av Riksgäldskontoret, som är utsedd till stödmyndighet.

I förarbetena till stödlagen uttalade regeringen att den har för avsikt att införa en stabilitetsavgift, eftersom de institut och företag som omfattas av stödlagen också långsiktigt bör finansiera stödsystemet (prop. 2008/09:61 s. 49). I propositionen uttalades att stabilitetsavgiften bör införas när förhållandena på marknaden normaliserats. En sådan normalisering på marknaden skulle medföra att till staten inkommande garantiavgifter skulle komma att sjunka, varför regeringen först i detta skede skulle införa avgiften. Valet att avvakta med att införa stabilitetsavgiften gjordes mot bakgrund av förväntade intäkter från

garantiavgifter. Då få banker hittills valt att ansluta sig till det statliga garantiprogrammet, finns det skäl att nu ta ut stabilitetsavgift.

Riksgäldskontoret anser att införandet av stabilitetsavgiften bör anstå till dess läget på finansmarknaden har normaliserats, eftersom det bl.a. inte är ändamålsenligt att ta ut en avgift som reducerar kapitalbasen samtidigt som man erbjuder kreditinstitut olika stödåtgärder. Regeringens bedömning är emellertid att om instituten över tid ska kunna bära kostnaderna för att hantera risker i det finansiella systemet måste fonden nu börja byggas upp. Det bör dock ske gradvis för att inte belasta instituten för mycket. Därför bör endast halv avgift tas ut till att börja med.

Som redogörs för nedan, är det rimligt att ett institut som redan har betalat avgifter för statliga garantier inom garantiprogrammet får räkna av en del av denna kostnad mot stabilitetsavgiften.

Stabilitetsfonden

Genom stödlagen inrättades en stabilitetsfond som är avsedd att användas för finansieringen av stödsystemet. Förutom ett särskilt anvisat anslag år 2008 om 15 miljarder kronor till grund för stabilitetsfonden, ska de medel som staten erhåller i anledning av stödåtgärder enligt stödlagen föras till fonden. Dessa medel förs till ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Behållningen på detta konto samt de finansiella instrument och övriga tillgångar som förvärvas enligt stödlagen, utgör stabilitetsfonden. Regeringen och stödmyndigheten får bl.a. använda inestående medel i fonden för att vidta stödåtgärder och för stödmyndighetens förvaltningskostnader. Om brist skulle uppkomma, får medel lånas upp till ett obegränsat belopp i Riksgäldskontoret.

I förarbetena till stödlagen uttalas att de ersättnings- och stödsystem som inrättas med stöd av lagen, i ett längre perspektiv, bör slås samman med insättningsgarantisystemet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Vidare görs bedömningen att de medel som inlutit i anledning av de nämnda regleringarna bör sammanföras i stabilitetsfonden (prop. 2008/09:61 s. 48). Genom ett samordnande skulle en enda avgift kunnas tas ut från instituten och avgiftsmedlen användas på lämpligt sätt anpassat efter den situation som är för handen. Regeringen delar *Finansinspektionens* och *Företagarnas riksorganisations* uppfattning att sammanslagningen bör ske så snabbt som möjligt. I dagsläget är det dock inte möjligt att slå ihop de två stödsystemen då ytterligare överväganden först måste göras. Regeringen avser därför att inför år 2011 återkomma till riksdagen i denna del.

Utformningen av stabilitetsavgiften

För att ett långsiktigt hållbart finansieringssystem ska kunna skapas måste målsättningen vara att fondens behållning på sikt ska motsvara de sammanlagda kostnaderna i samband med en betydande bankkris. Som framgår av förarbetena till stödlagen måste metoden för uppskattningen av dessa kostnader bygga på dels risken för att stödsystemet behöver användas, dels den förväntade belastningen på systemet. Som uttalas i

förarbetena är det svårt att uppskatta dessa faktorer. Som en jämförelse har använts statens kostnader till följd av 1990-talets bankkras, som enligt beräkningar uppgick till 3–4 procent av bruttonationalprodukten (BNP). En betydande del av dessa kostnader kunde sedan återvinnas. Som en annan jämförelse nämns att flera andra europeiska länder (bl.a. Danmark och Tyskland) under hösten 2008 har upprättat krisfonder till vilka medel motsvarande 2–4 procent av respektive lands BNP avses tillföras (prop. 2008/09:61 s. 48).

Som ovan anförts anser regeringen att de stödsystem som inrättas enligt stödlagen framöver ska slås samman med insättningsgarantisystemet. I förarbetena till stödlagen konstateras att målsättningen är den att stabilitetsfondens behållning, tillsammans med medel som beräknas kunna överföras från det konto som inrättats enligt 15 § lagen om insättningsgaranti, inom 15 år bör uppnå ett genomsnittligt värde om 2,5 procent av BNP (prop. 2008/09:61 s. 48). Regeringen konstaterar därvid att för att detta ska kunna uppnås bör stabilitetsfonden årligen åtminstone tillföras medel som, exklusive de avgifter som ska tas ut enligt lagen om insättningsgaranti, i dagens läge uppgår till 2,6 miljarder kronor (prop. 2008/09:61 s. 48 f.).

De garantier som kan ställas ut enligt stödlagen kan som mest omfatta kreditinstituten sammanlagda förpliktelser med undantag för vissa efterställda skulder, varför det finns skäl att låta dessa förpliktelser utgöra underlag för beräkningen av stabilitetsavgiften. Om avgiften ska kunna fastställas på ett enkelt sätt, bör de förhållanden som redovisats i den avgiftsskyldiges balansräkning i normala fall kunna läggas till grund för stödmyndighetens beräkning.

Balansräkningens passivsida innehåller de två huvudgrupperna skulder och eget kapital. Ett kännetecken på en skuld är att företaget har en befintlig förpliktelse. Skulder som kan mätas endast genom uppskattning benämns avsättningar. Mellan posten avsättningar och eget kapital redovisas s.k. obeskattade reserver. Obeskattade reserver är olika skattemässiga reserveringar som företaget gjort (t.ex. överavskrivningar på inventarier och avsättning till periodiseringsfond). Ställda panter, ansvarsförbindelser och vissa åtaganden tas upp i balansräkningen inom linjen. Dessa utgör möjliga förpliktelser som inte uppfyller kraven för att redovisas som skuld eller avsättning.

I förarbetena till stödlagen har det uttryckts att avgiftsunderlaget ska bestå av respektive instituts balansomslutning, med avdrag för redovisat eget kapital, efterställda skulder och den del av de obeskattade reserverna som utgör eget kapital (prop. 2008/09:61 s. 50). Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att säga att avgiftsunderlaget ska utgöras av företagens skulder och avsättningar (företagets förpliktelser). Det senare uttryckssättet bör väljas för att göra lagtexten mer begriplig för användaren. Beträffande avdraget för efterställda skulder bör vidare preciseras att avdraget ska begränsas till sådana efterställda skuldförbindelser som kan ingå i ett kreditinstituts kapitalbas. Sådana skuldförbindelser omfattas inte heller av garantiprogrammet, se 5 § 2 förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker. Beträffande posten obeskattade reserver görs följande överväganden.

Posten obeskattade reserver utgör varken en skuld eller eget kapital i ett företags balansräkning. Vid upprättande av koncernredovisning sker

visserligen en uppdelning av obeskattade reserver i en del som hänförs till eget kapital och en resterande del som hänförs till företagets skatteskuld. Vidare får den s.k. eget kapitalandelen av de obeskattade reserverna ingå i ett kreditinstituts kapitalbas (se 3 kap. 2 § 3 lagen [2006:1371] om kapitaltäckning och stora exponeringar). Den schablonmässigt beräknade skattedelen av de obeskattade reserverna, där det också finns en osäkerhet om och när skattkrediten kommer att återföras till beskattning, kan dock inte anses utgöra en förpliktelse, vare sig i legal eller informell mening. Obeskattade reserver bör således inte i någon del ingå i avgiftsunderlaget för att beräkna stabilitetsavgiften.

En annan fråga som bör beaktas i avgiftsunderlaget är skulder till företag inom samma koncern. Vid lån och försäljning mellan koncernföretag uppstår fordringar och skulder. För att undvika dubbelräkning av avgifter måste skulder till ett moderföretag eller ett dotterföretag som också är avgiftsskyldiga dras av. Om denna typ av skulder inte får räknas av drabbas t.ex. en koncern med centraliserad upplåning.

Sammanfattningsvis föreslås att avgiftsunderlaget ska utgöras av den avgiftsskyldiges förpliktelser vid utgången av räkenskapsåret, med avdrag för vissa koncernlån och efterställda skulder.

Handelsbanken och *ICA Banken* anser att avgiften bör baseras på hela koncernens förpliktelser då stabiliteten i en systemviktig bank inte är begränsad till visst land eller enbart moderbanken, utan banken förväntas infria sina förpliktelser oavsett var i koncernen de uppstått. När det gäller internationella gränsdragningsfrågor bör utgångspunkten vara att statligt stöd endast bör kunna ges till svenska rättssubjekt som står under svensk reglering och tillsyn. Av detta följer bl.a. att ett bolag som har sitt säte i utlandet, trots att det är ett dotterbolag till ett kreditinstitut med säte i Sverige, inte kan omfattas av stödåtgärder enligt lagen (prop. 2008/09:61 s. 36). Visserligen kan stöd som ges till ett svenskt moderbolag även kunna komma ett utländskt dotterbolag till godo. För det fall utlåningen i det utländska dotterbolaget finansieras av lån från moderbanken, kommer emellertid moderbanken också behöva betala stabilitetsavgift för upplåningen till dessa lån. Inom EU har allt mer aktualiserats vilket ansvar olika länders myndigheter har för att agera i syfte att lösa gränsöverskridande krissituationer. Regeringens förhoppning är att arbetet kommer att leda till vissa gemensamma regler för eventuella statliga ingrepp vid gränsöverskridande systemkriser, dock måste detta föregås av diskussioner mellan inblandade länder och deras myndigheter om fördelningen av kostnaderna när ett institut verkar i flera länder. I avvaktan därpå bör endast svenska institut kunna bli föremål för stödåtgärder.

I sammanhanget kan nämnas att det blivit vanligare med olika instrument för kapitalanskaffning som kan betecknas som en "hybrid" mellan eget och främmande kapital. Kapitalandelslån har, namnet till trots, flera likheter med en aktie genom att avkastningen är knuten till utvecklingen på bolaget. Avsaknaden av inflytande och möjlighet att påverka företagets verksamhet innebär dock ett avsteg från de förvaltningsrättigheter som annars står till en aktieägares förfogande. Den närmare utformningen av avgiftsunderlaget kan komma att behöva preciseras i verkställighetsföreskrifter.

Det skulle kunna övervägas om avgiften ska tas ut kvartalsvis. Detta skulle dock kräva ett omfattande administrativt förfarande i vilken kreditinstituten ålades en skyldighet att en gång i kvartalet sammanställa och inkomma med de uppgifter som behövs för beräkningen av stabilitetsavgiften. Det är också av vikt att avgiften grundas på ett underlag som inte kan komma att ändras. Det förefaller därför lämpligare att, liksom enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, tillämpa en årlig avgift. Vidare bör underlaget grundas på den av stämman fastställda balansräkningen. FAR/SRS anser att riktigheten i avgiftsunderlaget bör granskas och bekräftas av respektive instituts revisor till säkerställande av riktigheten i underlaget på samma sätt som i dag sker inom insättningsgarantisystemet. Regeringen anser dock att kravet på revisorsgranskning är uppfyllt genom att enligt bl.a. aktiebolagslagen ska en av bolaget utsedd revisor redan innan bolagsstämman ha granskat balansräkningen som ligger till grund för avgiften

Enligt förarbetena till stödlagen uppgick det sammanlagda avgiftsunderlaget för samtliga kreditinstitut den 30 juni 2008 till drygt 7 200 miljarder kronor (prop. 2008/09:61 s. 50). Enligt Finansinspektionens preliminära beräkningar borde det sammanlagda avgiftsunderlaget per den 30 september 2008 uppgå till mellan 6 900 och 7 450 miljarder kronor, beroende på hur stor del av koncernskulderna som får dras av. För att målet för fondens storlek ska kunna uppnås bör fonden årligen tillföras medel i form av stabilitets- och garantiavgifter som åtminstone motsvarar 0,036 procent av det samlade avgiftsunderlaget, vilket i dagens läge skulle utgöra ca 2,6 miljarder kronor (mellan 2,5 och 2,7 miljarder enligt Finansinspektionens beräkningar av avgiftsunderlaget). Stabilitetsavgiften bör därför tills vidare årligen för varje kreditinstitut fastställas till 0,036 procent av dess avgiftsunderlag. Som anförts ovan, bör mot bakgrund av att förhållandena på marknaden inte helt har stabiliserats, med bl.a. fortsatt kreditåtstramning, avgiften sättas ned till halva beloppet de första två åren, 2009 och 2010.

Bör stabilitetsavgiften vara riskdifferentierad?

I förarbetena till stödlagen anføres att det, av incitaments- och rättviseskäl, är angeläget att avgiften för varje kreditinstitut reflekterar sannolikheten för att institutet kommer att falla. Med en riskavspeglande avgift minskar institutets benägenhet att ta risk, och institut som troligare kommer att orsaka kostnader för systemet får betala en högre avgift. Avgiften borde därför fånga riskerna i institutets tillgångar samt hur väl tillgångar och skulder är matchade, liksom om det finns förpliktelser utanför balansräkningen. Avgiften bör också fånga faktorer som lönsamhetsförutsättningar och en fungerande ledningsstruktur (prop. 2008/09:61 s. 50).

Det krävs dock ytterligare utredning och överväganden för att en lämplig riskdifferentiering ska kunna utformas. En riskdifferentiering av avgifterna bör därför anstå till dess ovan nämnda sammanslagning med insättningsgarantisystemet kan äga rum. Regeringen avser därför att inför 2011 återkomma till riksdagen med förslag till en ny utformning av avgiften.

Flertalet remissinstanser stödjer att regeringen återkommer med förslag på riskdifferentierad avgift. *Nordea* och *Avanza* anser dock att avgiftsuttaget redan från början bör ske med hänsyn till risktagandet. De föreslår därför att avgifterna i stället baseras på riskvägda tillgångar i enlighet med gällande kapitaltäckningsregler.

Insättningsgarantiutredningen granskade i sitt betänkande Reformat system för insättningsgarantin (SOU 2005:16) olika former av riskdifferentieringsmodeller för prissättning. I betänkandet konstateras bl.a. att kapitaltäckningen inte fångar upp de variabler som en rating- eller optionsmodell kan beakta, såsom till exempel bankernas intjäningsförmåga. Inom EU och även i övrigt internationellt pågår för närvarande en översyn av befintliga kapitaltäckningsregler, bl.a. med anledning av att dessa inte tillräckligt lyckats fånga t.ex. kreditinstitutens likviditetsrisker. För att få en mer rättvisande bild, anser regeringen därför att, utöver de faktorer som för närvarande ses över inom ramen för kapitaltäckningsreglerna, även aspekter relaterade till intjäningsförmåga, matchning mellan tillgångar och skulder, förpliktelser utanför balansräkningen samt en fungerande ledningsstruktur bör beaktas. Dessutom måste man överväga de effekter som uppstår vid koncerninterna transaktioner. Regeringen anser därför att en mer grundlig utredning behövs innan ett förslag på riskdifferentierad avgift kan presenteras.

Vilka institut ska betala avgift?

I förarbetena till stödlagen uttalas att det finns starka skäl för att de aktörer som omfattas av det statliga stödsystemet också ska finansiera uppkomna kostnader (prop. 2008/09:61 s. 47). Stödlagen omfattar dels kreditinstitut, dels sådana företag, med säte i Sverige, som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion. Det stödsystem som infördes genom lagen kan förväntas att, direkt eller indirekt, komma samtliga dessa institut och företag till del. En stabilare finansiell marknad medför t.ex. att samtliga kreditinstituts finansieringsmöjligheter förbättras. Det är därför rimligt att också samtliga kreditinstitut och företag som omfattas av lagen deltar i finansieringen av de olika stödåtgärderna genom att betala stabilitetsavgift. *Finansbolagens förening* invänder mot detta och menar att stabilitetsavgift endast ska betalas av de institut som faktiskt får stöd enligt främst garantiprogrammet. I annat fall måste programmets tillämpningsområde utvidgas till samtliga som ska betala stabilitetsavgift. *Finansbolagens förening* anser vidare att kravet på allvarlig störning i stödlagen bör tas bort, alternativt att lagen ändras på så sätt att statligt stöd kan lämnas i andra fall än för att motverka risk för allvarlig störning i det finansiella systemet. Regeringen delar inte denna åsikt. Kretsen av institut som ingår i det statliga garantiprogrammet bör inte utvidgas. Programmet omfattar de kategorier av institut som i dag kan betraktas som systemviktiga, detta till undvikande av att behöva göra en systemriskbedömning i varje enskilt fall. Grundtanken bakom stödlagen är att systemrisk bör vara en förutsättning för att staten ska gå in med så omfattande åtgärder och åtaganden som stödlagen medför. Att utvidga kretsen som kan få stöd

enligt garanti- och kapitaltillskottsprogrammen skulle endast öka statens åtagande och risk men inte ha någon större inverkan på den finansiella stabiliteten. Det kan dock inte uteslutas att finansbolag som inte omfattas av nuvarande garanti- och kapitaltillskottsprogram i framtiden kan komma ifråga för statligt stöd om det behövs för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet. Det finns alltså flera skäl till varför även institut som inte omfattas av nuvarande garanti- och kapitaltillskottsprogrammen ska betala stabilitetsavgift, dels kommer en finansiell stabilitet på marknaden till följd av olika stödåtgärder även dessa till godo, dels kan de i framtiden själva bli föremål för statligt stöd om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Företagarnas riksorganisation invänder mot att avgiften endast ska tas ut på svenska moderbolag och inte på i förekommande fall dotterbolag utomlands, då detta inte avspeglar den samlade risken i institutet samt riskerar att skapa för verksamheten icke optimala juridiska konstruktioner. Som regeringen anfört ovan under avsnittet om utformningen av stabilitetsavgiften, är utgångspunkten att stöd endast bör kunna ges till svenska rättssubjekt och stabilitetsavgift därmed endast påföras samma krets. För närvarande pågår dock inom EU diskussioner kring frågan vilket ansvar olika länders myndigheter har för att agera i syfte att lösa gränsöverskridande krissituationer. I detta sammanhang kommer även frågan om fördelningen av kostnaderna för en eventuell kris mellan länderna behöva tas upp.

Skatt eller avgift?

Regeringen föreslår som ovan nämnts att stabilitetsavgift ska betalas av samtliga kreditinstitut som omfattas av stödlagen. Frågan är dock om stabilitetsavgiften är att betrakta som en skatt eller en avgift av tvångskaraktär. Av förarbetena till regeringsformen framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). En penningpålaga bör dock i vissa fall kunna ha karaktär av avgift och inte av skatt även om någon specificerad motprestation inte utgår, t.ex. om pålagan enligt särskilda regler i sin helhet tillförs den näringsgren som omfattas av regleringen. Stabilitetsavgiften föreslås tas ut av samtliga kreditinstitut som omfattas av lagen. En förutsättning för att ett kreditinstitut ska få stöd enligt lagen är att det ”behövs för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige”. Avsikten med stabilitetsavgiften är att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Vidare är avsikten att kreditinstitut som drabbas av en allvarlig finansiell kris kan få del av medlen i stabilitetsfonden. Enligt regeringens uppfattning får kreditinstituten därigenom anses tillföras en motprestation under sådana förhållanden att stabilitetsavgiften ska anses vara en avgift och inte en skatt.

Avräkning för andra betalade avgifter enligt stödlagen?

Av 10–12 §§ förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. framgår att institut ska betala en avgift (garantiavgift) för statens garantiåtagande som lämnas i form av statliga garantier för skuld-förbindelser. Avgiften räknas antingen ut som en procentandel av det garanterade beloppet (11 §) eller enligt en schablonmetod (12 §).

Flera remissinstanser (*Riksgäldskontoret, Nordea, Handelsbanken m.fl.*) har invändningar mot att betalad garantiavgift ska få räknas av mot stabilitetsavgiften. De menar bl.a. att avgifterna har olika karaktär. Avgiften för deltagande i garantiprogrammet medför en egennyttia för aktuellt institut som inte kommer andra institut till godo, medan stabilitetsavgiften avser en kollektiv nytta. Remissinstanserna hävdar vidare att en avräkning motverkar incitamenten för instituten att återgå till normaliserade förhållanden. De anser därför att det inte är rimligt att garantiavgiften, eller delar därav, ska få avräknas mot stabilitetsavgiften. *Finansinspektionen* väcker frågan om det, till undvikande av dubbelt avgiftsuttag, finns anledning att överväga att från de avgiftsgrundade förpliktelseerna även avräkna sådana förpliktelser som redan omfattas av skydd från staten, såsom inlåning som omfattas av insättningsgaranti och förpliktelser som är garanterade enligt garantiprogrammet.

Regeringen bedömer att det är rimligt att institut som betalar garantiavgifter från stabilitetsavgiften får avräkna en del av inbetalt belopp. De åtgärder som staten vidtar för att värna om den finansiella stabiliteten kommer samtliga institut till del genom stabilare verksamhetsförhållanden och lägre upplåningskostnader. I nuläget är det emellertid bara de institut som har gått med i garantiprogrammet som betalar för den finansiella stabiliteten. Om ingen avräkning av garantiavgifter sker, skulle dessa institut fortsatt få bära en större kostnad, vilket inte är rimligt. Det skulle också kunna påverka dessa instituts finansiella ställning på ett sådant sätt att det minskar deras förmåga att bidra till en effektiv kreditförsörjning. Därför bör de kreditinstitut som valt att gå med i det statliga garantiprogrammet, och därmed redan bidrar ekonomiskt till att finansiera system för finansiell stabilitet, inte behöva betala lika mycket till stabilitetsfonden som de kreditinstitut som valt att inte gå med i garantiprogrammet. Av skäl som anges nedan bör avräkning bara få göras med hälften av det belopp som betalats i garantiavgift.

Regeringen delar inte *Företagarnas riksorganisations* uppfattning att institut skulle anses vara i sämre skick bara för att de väljer att delta i garantiprogrammet, utan ett institut kan välja att gå med i garantiprogrammet för att det t.ex. vill öka sin utlåning. Inte heller delar regeringen *Svenskt Näringslivs* synpunkt att instituten inte kommer att ha tillräckliga incitament att lämna garantiprogrammet, då detta program bara kommer att finnas så länge det finns ett behov, dock åtminstone fram till den 31 oktober 2009. När det gäller invändningen att de två olika avgifterna är olikartade, anser regeringen att de ändå utgör ersättning för delvis samma sak. När det gäller den av *Finansinspektionen* väckta frågan om avdrag för inlåning som omfattas av insättningsgaranti, kommer detta att utredas vid kommande

sammanslagning av förevarande avgiftssystem med insättningsgarantisystemet.

En fullständig avräkning av garantiavgifterna mot stabilitetsavgiften bör dock inte tillåtas. Det är viktigt att incitamenten för instituten att hantera sina risker ansvarsfullt bevaras. Därför bör institutets totala avgift även bero på risken i de garanterade instrumenten. Regeringen anser att en rimlig avvägning är att hälften av inbetalda garantiavgifter under samma period för vilken stabilitetsavgift tas ut, får räknas av mot stabilitetsavgiften. Stabilitetsavgiften bör vidare genom en sådan avräkning som mest kunna sättas ned till noll kronor. Det innebär att det finns en gräns för hur stor avräkningen kan bli.

SBAB anser att avräkningen av hälften av garantiavgiften borde få ske på sammanlagd nivå inom en koncern, dvs. garantiavgift som ett eller flera institut i en koncern har betalat bör få avräknas mot den sammanlagda stabilitetsavgiften för instituten i koncernen. Som stöd för detta framhåller SBAB att beräkningen av ramen för garantier som kan ges enligt det statliga garantiprogrammet görs på koncernnivå. Regeringen delar SBAB:s synpunkt att det finns anledning att särskilt överväga hur avräkningen av garantiavgift ska få ske när flera institut i samma koncern har gått med i garantiprogrammet. Enligt garantiprogrammet ska för två eller flera institut som ingår i en koncern beräknas en gemensam beloppsram för statliga garantier. Institutet får därefter välja hur de på ett effektivt sätt vill fördela upplåningen mellan sig. Det är därför, som SBAB anför, rimligt att avräkningen av hälften av garantiavgiften även får ske på sammanlagd nivå inom en koncern, dvs. avräkning ska få ske för garantiavgift som ett eller flera institut i en koncern har betalat mot den sammanlagda stabilitetsavgiften för dessa. I annat fall är det troligt att själva möjligheten till avräkning kommer att styra var upplåningen sker, alternativt att valet av koncernstruktur kommer att få ökad betydelse för avgiftsnivån. Avräkning från stabilitetsavgiften ska dock först ske för den garantiavgift som det avgiftsskyldiga institutet betalat, eventuellt överskjutande garantiavgift får först därefter avräknas från stabilitetsavgift avseende andra avgiftsskyldiga i samma koncern. Det bör samtidigt klargöras att en sådan sammanlagd avräkning endast bör få ske för institut som omfattas av garantiprogrammet och som har ingått ett avtal om stöd med Riksgäldskontoret innefattande bl.a. begränsningar av ersättningen till ledande befattningshavare. Det bör således inte vara möjligt för ett institut som inte deltar i garantiprogrammet och faller under dessa begränsningar, att från stabilitetsavgiften räkna av avgifter som betalats från ett annat institut i koncernen. Definitionen av koncern bör vara densamma som i 8 § garantiförordningen, dvs. koncern enligt aktiebolagslagen.

Vissa avgiftsfrågor

Dröjsmålsränta bör tas ut på avgifter som inte betalas i rätt tid och baseras på den obetalda stabilitetsavgiftens storlek. Dröjsmålsräntan bör beräknas enligt en räntefot som motsvarar den av Riksbanken fastställda, vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635),

med ett tillägg av åtta procentenheter. Inbetald dröjsmålsränta ska tillföras stabilitetsfonden.

Ett räkenskapsår ska normalt omfatta tolv månader. Om ett räkenskapsår för ett kreditinstitut eller annat företag som är skyldig att betala stabilitetsavgift har omfattat en längre eller kortare tid än tolv månader, bör avgiften ökas respektive minskas med hänsyn till längden på räkenskapsåret.

Av 8 kap. 1 § första stycket stödlagen framgår att kreditinstitut och företag som avses i 1 kap. 2 § samma lag ska lämna de uppgifter till stödmyndigheten som den behöver för sin verksamhet. Denna uppgiftsskyldighet omfattar även sådana uppgifter som stödmyndigheten behöver för att kunna beräkna och bestämma stabilitetsavgiften.

Jämförelse med motsvarande system i EU

Flera remissinstanser påpekar att det är viktigt att det framöver görs en översyn av föreslaget avgiftssystem och att det därvid görs en jämförelse med andra EU-länders motsvarande system till undvikande av det uppstår konkurrensnackdelar för svenska företag. Det som befaras är att avgifterna och därmed kostnaderna för de svenska företagen blir högre än för dem i andra länder. Remissinstanserna påpekar dock att en sådan översyn bör ske när marknaden har stabiliserats. *Nordea* påpekar att gränsöverskridande koncerner blir föremål för olika åtgärder i olika länder med därmed sammanhängande kostnader, varför avgiftssystemet måste utformas till undvikande av dubbla kostnader för samma åtgärder.

I samband med att regeringen inför 2011 ser över avgiftssystemet för ett införande av en riskdifferentierad avgift samt en sammanslagning med insättningsgarantisystemet, bör en jämförelse av systemet göras med liknande system i andra länder. Sverige har dock valt ett "ex ante" garantisystem (i stället som vissa andra europeiska länder som har "ex post" garantisystem) som bygger på att alla stödberättigade får vara med och finansiera upprätthållandet av den finansiella stabiliteten. Ett avgörande skäl för detta val är att det i händelse av kris, då medel behövs, kan vara svårt att få just det institut som drabbats att finansiera sin egen situation. Kostnaden kommer då, i vart fall initialt, i stället att belasta staten (skattebetalarna).

6 Finansiering av ersättning som betalas ut med stöd av lagen om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

Regeringens förslag: Ersättning som betalas ut med stöd av lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige ska belasta stabilitetsfonden. Eventuella medel som staten kan komma att få från ett utländskt garantisystem eller ett instituts hemland ska tillföras stabilitetsfonden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* och *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter förslaget att ersättning för statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige ska finansieras ur stabilitetsfonden. De svenska instituten riskerar därför, åtminstone i teorin, om finansiering ska ske ur stabilitetsfonden att få betala högre stabilitetsavgifter för att konkurrera eller andra länder inte skött sig. *Svenskt Näringsliv* efterfrågar ett närmare motiv till varför finansiering ska ske ur stabilitetsfonden och anser att sådana ersättningar i stället bör hanteras enligt insättningsgarantireglerna och således betalas ut av Insättningsgarantinämnden eller ännu lämpligare bli ett statligt åtagande.

Skälen för regeringens förslag: Genom lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska filialer i Sverige får regeringen, under vissa förutsättningar, ställa ut garantier för att insättare i ett utländskt instituts filial i Sverige får ersättning motsvarande vad som skulle ha betalats ut enligt systemet för garanti av insättningar i institutets hemland. Garantin får endast ställas ut om det finns risk för att den utländska garantin inte kan uppfyllas och en bristande uppfyllelse bedöms medföra störningar i det svenska finansiella systemet. I anledning av den nya lagen uppfördes ett nytt ramanslag under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. för budgetåret 2008 på 1 000 000 kronor (prop. 2008/09:49). Efter att den propositionen hade överlämnats till riksdagen lämnades propositionen Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61), varefter riksdagen fattade beslut om stödlagen. Genom lagen inrättades stabilitetsfonden till vilken riksdagen beslutade att anslå 15 miljarder kronor. Som ovan nämnts är avsikten att de medel som inflyter i anledning av insättningsgarantireglerna på sikt tillförs stabilitetsfonden.

Det är rimligt att stabilitetsfonden även finansierar den form av stödåtgärd som den statliga garantin till insättare i utländska filialer i Sverige utgör. Det främsta skälet till detta är att en sådan stödåtgärd har till syfte att leda till finansiell stabilitet som även kommer de svenska instituten till godo. Eventuella medel som staten kan komma att få från ett utländskt garantisystem eller ett instituts hemland, med anledning av en sådan vidtagen stödåtgärd, bör tillföras stabilitetsfonden.

Med anledning av *Svenska Bankföreningens* och *Svenskt Näringslivs* synpunkter kan tilläggas följande. Vid inrättandet av stabilitetsfonden tillförde staten 15 miljarder kronor till fonden. Det är därför inte endast de svenska instituten som kommer att ha bidragit till fonden. Stabilitetsfonden har inrättats som ett led i värnandet om den finansiella stabiliteten och en eventuell ersättning i anledning av garanti till insättare i utländsk filial kan endast ske i syfte att värna den finansiella stabiliteten i Sverige. Stabilitetsfonden är vidare baserad på en försäkringstanke där instituten bidrar med en premie. De avgifter som instituten betalar in är således inte deras medel utan finns där för att kunna användas till olika stödåtgärder.

7 Överklagande

Regeringens förslag: De beslut om stabilitetsavgifter som Riksgäldskontoret fattar i egenskap av stödmyndighet ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas för prövning i kammarrätten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den nuvarande lydelsen av 8 kap. 3 § stödlagen får beslut enligt lagen inte överklagas.

Enligt det nu aktuella förslaget ska stödmyndigheten (Riksgäldskontoret) besluta om stabilitetsavgift (se avsnitt 5). Detta förfarande utgör myndighetsutövning. I enlighet med gällande principer för instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna bör beslutet därför kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, i första hand hos länsrätt. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den nu föreslagna ordningen överensstämmer med den som gäller för garantimyndighetens avgiftsbeslut enligt lagen (1995:571) om insättningsgaranti.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ska träda i kraft den 1 augusti 2009. Stabilitetsavgiften avseende 2009 och 2010 ska vara reducerad till hälften av det beräknade beloppet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av vad regeringen ovan anført, är det angeläget att systemet med stabilitetsavgift kan träda ikraft så snart som möjligt. Bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 juli 2009. Stödmyndigheten kommer till följd härav att kunna besluta om uttag av stabilitetsavgift som grundas på förhållanden vid räkenskapsår som går ut under andra halvåret 2009. Som också framgår av avsnitt 5, ska stabilitetsavgiften för åren 2009 och 2010 vara reducerad till hälften.

9 Förslagets konsekvenser

Varför införs avgiften?

En finansiell kris kan medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Staten har därför som en viktig uppgift att värna om den finansiella stabiliteten och verka för fungerande kreditmarknader för företag, hushåll och andra aktörer. Inom EU pågår ett betydande arbete med att stärka krishanteringen såväl nationellt som gemensamt. Stödprogrammen utformas för att möta de nationella behov som finns såväl institutionellt som inom finansmarknadssektorn. Att finna helt enhetliga system skulle riskera att missgynna vissa länder, samtidigt bör programmen utformas så att olika konkurrensvillkor undviks så långt möjligt. Sverige har varit långt framme i arbetet med att vidta behövliga stödåtgärder. Regeringen presenterade hösten 2008 en stödlag som en central del för att hantera krisen. Med stöd av denna lag har regeringen vidtagit flera åtgärder för att bidra till en ökad finansiell stabilitet. Regeringen har bl.a. i oktober 2008 beslutat om stöd i form av ett statligt garantiprogram och i februari 2009 om ett statligt kapitaltillskottsprogram.

Det är inte rimligt att kostnaderna för de stödåtgärder som vidtas ska belasta skattebetalarna, vilket blir fallet om kostnaderna finansieras genom statsbudgeten. Kreditinstitut är för sin verksamhet beroende av att det finansiella systemet är stabilt och bör därför vara de som i huvudsak bidrar till finansieringen.

Statsfinansiella konsekvenser

Syftet med att införa en stabilitetsavgift är att säkerställa att finansiering av de stödåtgärder som vidtas och kan komma att vidtas med stöd av stödlagen, i första hand bärs av kreditinstituten och således inte belastar statsbudgeten och därmed skattebetalarna. Staten har bidragit finansiellt till stabilitetsfonden genom att vid införandet av stödlagen överföra 15 miljarder kronor till fonden. År 2011 avses insättningsgaranti- och stödsystemet slås samman till en gemensam fond, se prop. 2008/09:61 s. 46 ff. Målsättningen är att fondens behållning inom 15 år ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP för att skapa ett långsiktigt hållbart finansieringssystem för hantering av finansiella kriser.

Kostnader för stödåtgärder, inklusive bl.a. Riksgäldskontorets förvaltningskostnader belastar fonden. Om medlen i fonden inte räcker till för att finansiera de stödåtgärder som beslutas, finns en icke beloppsbegränsad lånemöjlighet kopplad till fonden. Kostnader för domstolarna förväntas rymmas inom ram.

För statens finanser innebär införandet av en stabilitetsavgift en förbättring av det finansiella sparandet liksom en ökning av statsbudgetens saldo. Statens lånebehov minskar liksom den konsoliderade statsskulden.

Konsekvenser för kreditinstitut och företag

De företag som ska betala en stabilitetsavgift är kreditinstitut som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och sådana företag med säte i Sverige, som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion. Dessa ska för varje avgiftsår betala en stabilitetsavgift, som uppgår till 0,036 procent av avgiftsunderlaget. Avgiftsunderlaget ska baseras på uppgifter som ska hämtas från företagets årsredovisning och kapitaltäckningsrapport. De nya reglerna torde därför inte medföra några kostnadsökningar för att ta fram nödvändig information.

En preliminär beräkning, baserad på uppgifter från Finansinspektionen över berörda kreditinstituts balansomslutning, kapitalbas och concernskulder per den 30 september 2008, visar att det samlade fulla avgiftsuttaget, utan avdrag för garantiavgifter, är, beroende på hur stor del av concernskulderna som avser svenska institut, ca 2,5–2,7 miljarder kronor. En dröjsmålsränta ska utgå på obetalda avgifter. För det fall ett kreditinstitut eller företag endast omfattas av stödlagen en del av året ska avgiften jämkas. Avgiften och eventuella dröjsmålsräntor ska tillföras stabilitetsfonden.

Målsättningen är som tidigare angetts att behållningen inom 15 år ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. För att målsättningen ska kunna nås bör fonden, enligt propositionen 2008/09:61, årligen tillföras medel i form av stabilitets- och garantiavgifter och eventuell avkastning på kapitaltillskott som, exklusive de avgifter som tas ut enligt lagen om insättningsgaranti, i dagens läge uppgår till 2,6 miljarder kronor. Ett enskilt institut kommer att betala avgift i förhållande till utestående förpliktelser med undantag för efterställda skuldförbindelser som får ingå i kapitalbasen. Ett institut som tar emot garanterade insättningar kommer således att betala både insättningsgarantiavgift och stabilitetsavgift, medan de institut som inte tar emot garanterade insättningar endast betalar stabilitetsavgift. Det finns risk att instituten kommer att övervältra en del av stabilitetsavgiften på kunderna. En del kommer dock säkert behöva tas av institutens vinster eller det egna kapitalet. Regeringen anser att det är en rimligare fördelning av bördan än att skattebetalarna ska bära kostnaderna för framtida kriser. Eftersom marknaderna ännu inte har normaliserats fullt ut och kreditförsörjningen fungerar bristfälligt samt att vissa institut även betalar garantiavgifter som tillfaller fonden, föreslås att stabilitetsavgiften ska tas ut med halva beloppet under de första två åren för att mildra eventuella negativa konsekvenser på kreditgivningen. Därtill tillåts avdrag för en del av avgiften till garantiprogrammet för de kreditinstitut som väljer att delta i det sistnämnda. Stabilitetsavgiften kan dock därigenom maximalt sänkas till 0 (noll) kronor. Ett institut som emitterar stora volymer under garantiprogrammet kommer således endast betala garantiavgift och ingen stabilitetsavgift, medan ett institut som inte emitterar under garantiprogrammet endast betalar stabilitetsavgift. Hur mycket avgifter som företagen kommer att betala de närmaste två åren till stabilitetsfonden kommer således att bero på hur mycket som emitteras under garantiprogrammet.

Företagarnas riksorganisation har i sitt remissvar framfört att konkurrenssituationen på marknaden kan påverkas negativt av att

kreditföretag som utnyttjar garantiprogrammet och betalar för detta kommer att få en lägre stabilitetsavgift än kreditinstitut som inte kan utnyttja garantiprogrammet. Avdraget innebär emellertid inte att institutet betalar lägre total avgift, utan den kommer alltid uppgå minst till den stabilitetsavgift som institutet annars skulle betala. Visserligen får ett institut som betalar garantiavgift en lägre upplåningskostnad, men enligt Finansinspektionen har även de som inte betalar garantiavgift fått lägre upplåningskostnad. Det är således svårt att konstruera ett fullständigt konkurrensneutralt system. Regeringen bedömer att det föreslagna systemet är rimligt konkurrensneutralt.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

7 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.

I paragrafens *första stycke* har hänvisningar införts till 2 § som reglerar stabilitetsavgift samt 3 § som reglerar dröjsmålsränta, se närmare nedan under respektive paragraf om innebörden av bestämmelserna. Hänvisningarna innebär att stabilitetsavgifter och eventuell dröjsmålsränta ska tillföras stabilitetsfonden. Även från utlandet eventuellt inkommande medel till följd av att ersättning har betalats ut på grund av att regeringen har ställt ut en garanti till insättare i ett utländsk institut filial i Sverige, ska tillföras stabilitetsfonden.

I paragrafens *tredje stycke* har, förutom redaktionella ändringar, ett tillägg gjorts av innebörden att medel ur stabilitetsfonden även ska täcka ersättning som betalats ut på grund av en garanti till en insättare i ett utländskt kreditinstituts filial i Sverige med stöd av lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige. *Svenskt Näringsliv* anser att det ska framgå av lagtexten att de av stödmyndighetens och Prövningsnämndens kostnader som får finansieras ur stabilitetsfonden, ska vara begränsade till hanteringen av ärenden enligt stödlagen. Regeringen anser att detta redan följer av lagtexten, eftersom stödmyndigheten och Prövningsnämnden är definierade i stödlagen och endast förekommer där.

Sista meningen i det nuvarande tredje stycket har gjorts till ett nytt *fjärde stycke*.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.

I paragrafen, som är ny, anges grunderna för uttag av stabilitetsavgift.

Av *första stycket* framgår att kreditinstitut som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och sådana företag med säte i Sverige, som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion, för varje räkenskapsår ska betala en stabilitetsavgift.

Finansbolagens förening anser att det inte helt klart framgår av promemorians lagtext vilka som ska betala stabilitetsavgift. Regeringen håller med om detta och har därför förtydligat lagtexten i detta avseende. Finansbolagens förening önskar även ett klargörande av huruvida ett svenskt kreditinstitut som ingår i en utländsk koncern, där koncernens upplåning mot en avgift garanteras av den utländska staten, förväntas betala svensk stabilitetsavgift. Regeringen anser att så är fallet om institutet är en svensk juridisk person och omfattas av definitionen i

lagen om bank- och finansieringsrörelse, eftersom ett sådant institut kan få stöd enligt stödlagen.

Enligt bestämmelsen ska stabilitetsavgiften utgöras av en fast avgift om 0,036 procent av den avgiftsskyldiges förpliktelser vid utgången av räkenskapsåret enligt fastställd balansräkning, med avdrag för det som framgår av punkterna 1 och 2. Med förpliktelser avses sådana förpliktelser som redovisas som en skuld eller en avsättning i företagets balansräkning. Med förpliktelser avses således inte sådana möjliga förpliktelser som redovisas inom linjen och som inte uppfyller kraven för att redovisas som skuld eller avsättning.

Av *punkten 1* framgår att förpliktelser som avser sådana koncernföretag som omfattas av en skyldighet att betala stabilitetsavgift, inte ska ingå i avgiftsunderlaget. Med koncernföretag avses ett moderföretag eller ett dotterföretag enligt definitionen i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554). Vidare framgår av *punkten 2* att avgiftsunderlaget ska minskas med efterställda skuldförbindelser som kan ingå i ett kreditinstituts kapitalbas enligt lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Ett företag som inte utgör ett kreditinstitut, träffas inte av sistnämnda avdrag.

Som nyss framgått är det förhållandena vid utgången av räkenskapsåret, enligt fastställd balansräkning, som ska ligga till grund för beräkningen av avgiften. Med fastställd balansräkning förstås den balansräkning som fastställts på en årsstämma och som hålls inom sex månader från utgången av räkenskapsåret, (se t.ex. 7 kap. 10 och 11 §§ aktiebolagslagen [2005:551] jämförd med 10 kap. 1 § lagen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse). Om ett företag har kalenderår som räkenskapsår innebär det att avgiften för 2009 betalas först efter det att årsstämma hållits 2010.

I *andra stycket* regleras hur stabilitetsavgiften ska bestämmas när ett räkenskapsår för den som ska betala avgiften är längre eller kortare än tolv månader; det senare kan t.ex. vara fallet om verksamheten inleds en bit in på ett kalenderår. Stabilitetsavgiften ska i ett sådant fall ökas respektive minskas med beaktande av det faktiska räkenskapsårets längd. Omfattar detta t.ex. bara sex månader ska stabilitetsavgiften således halveras.

I *tredje stycket* anges att avräkning från stabilitetsavgiften ska göras för hälften av de garantiavgifter som en avgiftsskyldig för samma tidsperiod betalat för sådana statliga garantier för upplåning som utfärdats av Riksgäldskontoret med stöd av lagen. Dessa garantier regleras i förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. För två eller flera avgiftsskyldiga som ingår i en och samma koncern enligt aktiebolagslagen (2005:551) och som har gått med i garantiprogrammet genom att ingå ett avtal med staten (se 9 § förordningen om statliga garantier till banker m.fl.), ska avräkningen göras för de avgiftsskyldiga gemensamt från institutens sammanlagda stabilitetsavgift. Ett institut i en koncern som inte deltar i garantiprogrammet, kan således inte från sin stabilitetsavgift räkna av garantiavgift som betalats av annat institut i koncernen. Avräkning för av annat institut i koncernen betalad garantiavgift, får endast ske för överskjutande belopp, dvs. avräkning ska i första hand ske mot stabilitetsavgiften för det institut som betalat garantiavgiften. Avräkning för ett institut får inte göras med ett belopp

som överstiger det framräknade beloppet enligt första och andra stycket. Det innebär att avgiften som mest kan minskas till noll kronor genom avräkningen. För det fall fler än två avgiftsskyldiga institut i samma koncern deltar i garantiprogrammet, får frågan om hos vilket av instituten avräkning för överskjutande belopp ska ske avgöras av det institut som genererar det överskjutande beloppet. Samråd med stödmyndigheten ska därvid ske.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.

I paragrafen, som är ny, anges att det är stödmyndigheten som fattar beslut om stabilitetsavgiften och att avgiften ska betalas inom en månad från myndighetens beslut. En dröjsmålsränta ska utgå om avgiften inte betalas i rätt tid. Hur dröjsmålsräntan ska beräknas anges i paragrafen.

8 kap.

2 a §

I paragrafen, som är ny, åläggs stödmyndigheten att underrätta Finansinspektionen om något kreditinstitut eller företag inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 20 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.

Paragrafen har ändrats på så sätt att vissa beslut enligt lagen får överklagas.

I paragrafens *första stycke* har införts en möjlighet att överklaga stödmyndighetens beslut om stabilitetsavgift hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. i första hand hos länsrätten. Vidare framgår att det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska kunna överpröva länsrättens beslut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.

Av *punkten 1* framgår att lagen om ändring i lagen om statligt stöd till kreditinstitut träder i kraft den 1 augusti 2009. Detta innebär att stabilitetsavgift ska tas ut fr.o.m. 2009, under förutsättning att utgången av räkenskapsåret för den avgiftsskyldige inträder efter det att lagändringarna trätt ikraft.

Punkten 2 anger att halv stabilitetsavgift ska tas ut för 2009 och 2010, dvs. för räkenskapsår som går ut någon gång under 2009 och 2010.

Remissinstanser

Remissinstanser och de som på eget initiativ yttrat sig över utkast till lagrådsremiss om införande av stabilitetsavgift.

Sveriges riksbank, Exportkreditnämnden, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Nasdaq OMX Stockholm AB, Konkurrensverket, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarnas riksorganisation, Sveriges Försäkringsförbund, FAR/SRS, Regelrådet, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, Avanza Bank AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Nordea Bank AB, Svenska Handelsbanken AB, ICA Banken AB och Swedbank AB.