

2019-04-17

Dnr 2019/129

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten

Vissa frågor vid tillämpning av regelverket om insättningsgaranti

(Fi2019/00437/B)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) anser i motsats till promemorians förslag att det högsta ersättningsbeloppet som ska gälla för insättningsgarantin bör fastställas av regeringen genom forskrifter på förordningsnivå. Den anpassning av ersättningsbeloppet som ska kunna ske vid en tidigare tidpunkt än vart femte år berörs förvisso inte i promemorian men hanteras lämpligen av regeringen då det vid en sådan ändring föreligger samrådspåikt med kommissionen. Det förefaller därför som god ordning att också fastställande av det högsta ersättningsbelopp som gäller för insättningsgarantin ska åligga regeringen.

Vidare anser Riksgälden att det bör införas regler som innebär att insättare har rätt att ta ut eller flytta det belopp som inte längre skyddas av insättningsgarantin för det fall det sker en sänkning av det högsta ersättningsbeloppet (i svenska kronor) vid en anpassning till det harmoniserade ersättningsbeloppet om 100 000 euro.

Riksgälden tillstyrker förslaget att Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde ska gälla omedelbart, med tillägget att domstols möjlighet att meddela inhibition av Finansinspektionens beslut begränsas.

Ersättningsbeloppets storlek i svenska kronor

Riksgälden vill med anledning av promemorians förslag framhålla att ersättningsbeloppets storlek historiskt inte varit en helt okomplicerad fråga. Reglerna kring ersättningsbeloppets storlek har också ändrats flertalet gånger under de senaste tio åren.

Under 2008-2009 föranledde turbulensen på de finansiella marknaderna ändringar på EU-nivå i regelverket för ersättningsbeloppet. I 2009 års ändringsdirektiv angavs att

medlemsstaterna skulle se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar skulle vara minst 50 000 euro senast den 30 juni 2009.¹

I lagen (1995:1571) om insättningsgaranti infördes detta på så vis att ersättningen fick uppgå till sammanlagt högst 500 000 kronor eller, om det var högre, det belopp i kronor som motsvarade 50 000 euro vid ersättningsrättens inträde. Det förelåg vid denna tidpunkt inga hinder att i nationell lag införa en lösning där ersättningsbeloppet angavs i två valutor.²

Enligt 2009 års ändringsdirektiv skulle medlemsstaterna också senast den 31 december 2010 se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar uppgick till 100 000 euro. Medlemsstaterna utanför euroområdet, som omräknade beloppet i euro till sina nationella valutor, skulle säkerställa att de belopp i nationella valutor som faktiskt utbetalades till insättare motsvarade 100 000 euro. Ändringsdirektivets krav på full harmonisering gav inte utrymme för att behålla konstruktionen där ersättningsbeloppet angavs i både svenska kronor och i euro. De alternativ som stod till buds var därför att ange täckningsbeloppet enbart i svenska kronor eller enbart i euro.

I lagen om insättningsgaranti infördes därför att ersättningen sammanlagt högst skulle uppgå till det belopp som vid tidpunkten för ersättningsrättens inträde motsvarade 100 000 euro. Denna konstruktion fick till följd att skyddet i praktiken angavs i en annan valuta än den som de flesta insättares kontosaldon uttrycktes i och som konsekvens kunde en insättare inte på förhand med säkerhet veta om hela saldot skulle omfattas vid tillfället för ersättningsrättens inträde. Skälet till regeringens förslag var bland annat att eftersom täckningsbeloppet fördubblades så förstärktes konsumentskyddet för insättarnas medel. Vidare angavs att för att säkerställa att det belopp som ska betalas ut i kronor vid ett eventuellt ersättningsfall faktiskt motsvarar exakt 100 000 euro framstod det som lämpligare att ange täckningsnivån för insättningsgarantin i euro i stället för kronor och att beloppet i euro skulle räknas om till svenska kronor enligt den valutakurs som gällde dagen för ersättningsrättens inträde.³

Några år senare genomfördes ytterligare en översyn av reglerna på EU-nivå och ett omarbetat direktiv fastställdes, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgaranti ("insättningsgarantidirektivet").

Av insättningsgarantidirektivet framgår att garantinivån för varje insättares sammanlagda insättningar ska vara 100 000 euro i den händelse insättningarna blir indisponibla. Några förändringar vad gäller ersättningsbeloppets storlek gjordes därmed inte på EU-nivå. I samband med att insättningsgarantidirektivet skulle införlivas i svensk rätt föreslog dock regeringen att ersättningen skulle fastställas i svenska kronor i stället för som tidigare i euro. Som skäl till förslaget hänvisade regeringen till ett tillkännagivande som Riksdagen hade

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/14/EG av den 11 mars 2009 om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, vad gäller täckningsnivån och utbetalningsfristen ("ändringsdirektivet").

² Prop. 2010/11:23 Ändring av insättningsgarantins täckningsbelopp s. 13.

³ Prop. 2010/11:23 Ändring av insättningsgarantins täckningsbelopp s. 13-14.

framfört att regeringen vid genomförandet av insättningsgarantidirektivet skulle sträva efter att täckningsbeloppet uttrycks i kronor (rskr. 2010/11:57).⁴

Reglerna ändrades i enlighet med förslaget och i 4 § andra stycket lagen om insättningsgaranti anges ersättningsbeloppet i svenska kronor. Ersättningsnivån på 950 000 kronor har gällt sedan den 1 juli 2016 när insättningsgarantidirektivet genomfördes i svensk rätt.⁵

Av insättningsgarantidirektivet framgår att de medlemsstater som räknar om garantinivån till sin nationella valuta vid införlivandet ska tillämpa den omräkningskurs som gällde den 3 juli 2015 vid omräkningen. Medlemsstaterna får runda av de belopp som omräkningen resulterar i, förutsatt att denna avrundning uppgår till högst 5 000 euro. Medlemsstaterna ska anpassa det nationella ersättningsbeloppet till ersättningsbeloppet i euro åtminstone vart femte år. Efter samråd med kommissionen ska medlemsstaterna anpassa täckningsnivåerna vid en tidigare tidpunkt i händelse av oförutsedda händelser som valutafluktuationer.

Eftersom täckningsbeloppet framgår av lag så innebär det följaktligen att en lagändring krävs om ersättningsbeloppet behöver ändras.

Promemorian föreslår att 4 § andra stycket lagen om insättningsgaranti ska ändras från att ersättningsbeloppet får uppgå till sammanlagt högst 950 000 kronor till att ersättningen får uppgå till sammanlagt högst det belopp i svenska kronor som motsvarar 100 000 euro.

Vidare föreslår promemorian att föreskrifter om ersättningsbeloppet bör meddelas av Riksgäldskontoret i egenskap av garantimyndighet. Någon motivering till förslaget att ge detta mandat till Riksgälden lämnas inte. Promemorian anger dock att det är en mer ändamålsenlig ordning att anpassningen sker i föreskrift på lägre nivå än lag.

Inför att insättningsgarantidirektivet skulle införlivas i svensk lagstiftning anförde Riksgälden i sitt remissvar att en lagändring framstod som opraktisk för det fall ersättningsbeloppet behöver ändras.⁶ Riksgälden konstaterade att garantinivån för svensk del till följd av valutakursförändringar kan komma att behöva justeras dels när nivån ska revideras vart femte år, dels om större valutakursförändringar medför att revidering måste ske vid annan tidpunkt.

Riksgälden föreslog att grunderna för ersättningsbeloppet, dvs. 100 000 euro med avrundning till jämt kronbelopp i intervallet ± 5000 euro, fastställs i lag, och att regeringen bemyndigas att i förordning fastställa garantins ersättningsnivå i kronor. Regeringen fann inte skäl att, på de grunder som Riksgäldskontoret anförde, i förordning fastställa garantins ersättningsnivå. Av förslaget i den nu remitterade promemorian framgår dock inte vilka förändrade omständigheter som medför att regeringen nu ändrat inställning i denna fråga.

⁴ Prop. 2015/16:106 Förstärkt insättningsgaranti s. 41.

⁵ Omräkning gjordes enligt den kurs som gällde EUR/SEK den 3 juli 2015 enligt artikel 6.5 första och andra stycket insättningsgarantidirektivet.

⁶ Riksgäldens remissvar Dnr 2015/765 s. 6-7 på promemorian Förstärkt insättningsgaranti Fi Dnr 2015/3438.

Riksgälden konstaterar i sammanhanget att kursen EUR/SEK sedan 1 juli 2016 har inneburit att 950 000 kronor har avvikit med mer än 5 000 euro sedan den 23 februari 2018 och fram till datumet för detta remissvar.⁷ Någon lagändring för att anpassa ersättningsbeloppet i svenska kronor har dock inte gjorts.

Riksgälden vill i detta remissvar även uppmärksamma regeringen på vad en förändring av beloppets storlek kan få för konsekvenser för insättare.

För det fall omräkning av ersättningsbeloppet innebär en höjning av det gällande svenska ersättningsbeloppet innebär det följaktligen en förbättring av skyddet för insättare i institut i Sverige. För den situation omräkning av ersättningsbeloppet istället innebär en sänkning av det gällande svenska ersättningsbeloppet försämras istället skyddet. Vissa insättare kan då finna att delar av deras insättningar inte längre är skyddade. Insättare som vid en sådan tidpunkt placerat pengar på konton till bunden ränta med förfallotidpunkt som infaller efter att det nya lägre omräknade beloppet har börjat gälla kan därför under en period stå utan skydd för det belopp som utgör mellanskillnaden som uppstår om ersättningsnivån sänks, utan möjlighet att åtgärda detta.

Riksgäldens synpunkter

För att insättningsgarantin ska kunna utgöra ett starkt konsumentskydd är ett högt förtroende för insättningsgarantin avgörande. För att säkerställa ett högt förtroende, speciellt i tider av finansiell oro, får det inte finnas någon osäkerhet kring det aktuella täckningsbeloppet, när det kan komma att ändras, vem som har mandat att ändra det och hur beräkningen av ett nytt belopp går till.

Riksgälden anser inte att det skulle finnas någon uppenbar fördel med att ansvaret för att anpassa ersättningsbeloppet vart femte år läggs på garantimyndigheten. Med anledning av skyddets betydelse och ersättningsnivåns inte helt okomplicerade historik anser Riksgälden tvärtom att ansvaret för att anpassa ersättningsbeloppet bör ligga på regeringen. Riksgälden står därvid fast vid sitt tidigare förslag att regeringen bemyndigas att i förordning fastställa garantins ersättningsnivå i kronor.

Av promemorian framhålls endast den anpassning som ska ske åtminstone vart femte år och som föreslås åläggas garantimyndigheten. Den anpassning som ska kunna ske vid en tidigare tidpunkt, och som innefattar en samrådsplikt med kommissionen, berörs inte alls. Med beaktande av att samråd med kommissionen lämpligen hanteras av regeringen bör även ändring av ersättningsbeloppet till följd av valutakursrörelser hanteras av regeringen. Av den anledningen förefaller det lämpligt att också fastställande av ersättningsbeloppet var femte år åligger regeringen. Det kan knappast förenas med god och tydlig ordning att ersättningsbeloppet ska fastställas av olika parter beroende på av vilken anledning detta sker.

⁷ Källa: Fixingkurser som dagligen fastställs av Nasdaq OMX Stockholm AB och som publiceras på Riksbankens webbplats.

Riksgälden anser vidare att promemorians förslag behöver förtydligas vad gäller om ersättningsbeloppet åter ska uttryckas i 100 000 euro i lagtexten och för det fall skyddet fortsatt ska uttryckas i svenska kronor vid vilka tidpunkter en omräkning till svenska kronor ska ske.

Promemorian behandlar inte möjligheter för insättare och institut att agera på en förändring av ersättningsbeloppets storlek. För att säkerställa konsumentskyddet föreslår Riksgälden att det i lagen om insättningsgaranti införs en regel som innebär att insättare ska ha rätt att ta ut eller överföra insättningar och upplupen ränta till den del som de överstiger ett omräknat lägre ersättningsbelopp utan kostnad för insättaren. Detta följer också de regler som till exempel gäller för insättare när institut ombildas eller liknande, där insättare har rätt att ta ut eller flytta pengar som inte skulle skyddas på grund av händelsen (jfr 11 b § lagen om insättningsgaranti).

Riksgälden vill också framhålla att ett nytt ersättningsbelopp måste fastställas i god tid före att förändringen träder i kraft så att insättare som påverkas av ett sänkt belopp ges tid att agera på förändringen samt att de institut som är anslutna till insättningsgarantin ges tid att göra nödvändiga förändringar i allmänna villkor, hemsidor och den information som instituten är skyldiga att lämna till insättare i enlighet med 11 § lagen om insättningsgaranti.

Ersättningsrättens inträde

Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde ska gälla omedelbart

Riksgälden tillstyrker promemorians förslag vad gäller att Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde ska gälla omedelbart. Det innebär att beslutet likställs med konkursbeslut som inträder omedelbart och möjliggör för Riksgälden att göra ersättningar tillgängliga för insättarna inom sju arbetsdagar enligt 9 § andra stycket lagen om insättningsgaranti.

Av promemorian framgår att Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde kan bli föremål för inhibition. Eftersom ersättningsrätten blir omedelbart verkställbar i samband med Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde initierar Riksgälden processen med att ersätta insättarna omgående. För det fall inhibition beviljas eller meddelas efter tidpunkten för Finansinspektionens beslut har följaktligen Riksgälden redan påbörjat och kan till och med ha genomfört samtliga utbetalningar. I så fall saknar inhibitionsbeslutet praktisk betydelse då processen med att ersätta insättarna knappast kan avbrytas eller reverseras.

Riksgälden föreslår därför att domstols möjlighet att meddela inhibition av Finansinspektionens beslut begränsas; jfr 30 kap. 4 § till lagen (2015:1016) om resolution. Enligt paragrafen får en domstol som ska pröva ett överklagat beslut om resolution eller resolutionsåtgärder i vissa fall besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, endast om det är förenligt med det allmännas intresse att skjuta upp verkställigheten av beslutet. Vid sin prövning av frågan om inhibition ska meddelas för domstolen att utgå från presumtionen att inhibition strider mot det allmännas intresse. Endast om klaganden motbevisar denna presumtion får inhibition meddelas.

Riksgälden tillstyrker promemorians förslag att det i lag ska framgå att Finansinspektionens beslut om ersättningsrättens inträde ska meddelas inom fem arbetsdagar från det att insättningen blev indisponibel.

Valutakurs vid omräkning

I promemorians författningskommentar framgår under rubriken Ersättning från garantin att omräkning av ersättningsbeloppet till svenska kronor *kan* göras med utgångspunkt i den s.k. fixingkurs som dagligen fastställas av Nasdaq OMX Stockholm AB. Hänvisning görs till prop. 2015/16:106 s. 41. I nämnda proposition framgår att fixingkursen (tidigare benämnd som mittkurs) *bör* användas. Riksgälden konstaterar också att fixingkursen användes vid omräkning av 100 000 euro per 3 juli 2015.

Riksgälden anser att det bör framgå att det är fixingkursen som dagligen fastställas av Nasdaq OMX Stockholm AB som *bör* användas. Det blir mer tydligt både för den som ansvarar för att räkna om ersättningsbeloppet, de institut som är anslutna till insättningsgarantin, samt insättarna vilka regler som gäller, vilket också framgår av prop. 2010/11:23 s. 14.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av garantisystemansvariga Helena Persson. I den slutliga beredningen har även, Martin Janhäll, enhetschef för mellanstora och små institut, medverkat.

Hans Lindblad, beslutande

Helena Persson, föredragande