

Kommittédirektiv



Ersättning från insättningsgarantin, m.m.
– en översyn av regelverket

Dir.
2007:60

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsument-skydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre skall kunna uppnås.

Utredaren skall bl.a.

- analysera om Insättningsgarantinämnden har det uppdrag och de befogenheter som behövs för att kunna ge information och lämna tillförlitliga förhandsuppgifter till insättare om vilka insättningar som omfattas av garantin och i övrigt kunna administrera garantin på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera om det är dagen för beslut om ett instituts konkurs som är den lämpligaste tidpunkten för när insättningsgarantin skall kunna träda in,
- analysera om det behöver klargöras vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin vid återkallelse av ett instituts verksamhetstillstånd,
- analysera om det finns skäl att ändra eller skärpa tillståndskraven för företag som vill bedriva inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin,
- analysera om Finansinspektionen har de befogenheter som krävs för att bedriva en fullgod tillsyn av institut som tar emot insättningar som omfattas av

insättningsgarantin även när ett sådant institut fått sitt tillstånd återkallat,

- analysera om det finns skäl att införa ytterligare befogenheter för Finansinspektionen för att möjliggöra ingripanden i förvaltningen av ett kreditinstitut i ett tidigare skede än då institutet försatts i konkurs,
- analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin och vid behov föreslå ändringar,
- analysera i vilken utsträckning de ändringar som föreslås beträffande insättningsgarantin även bör omfatta investerarskyddet,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag i de avseenden utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras.

Uppdraget skall redovisas senast den 3 oktober 2008.

Bakgrund

Allmänt om insättningsgarantin

Insättningsgarantisystemet, som infördes 1996 genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, omfattade inledningsvis kunders insättningar i banker och vissa värdepappersbolag samt, efter ansökan, motsvarande utländska företag med filial i Sverige. När lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse trädde i kraft vid halvårsskiftet 2004 gavs även kreditmarknadsföretag möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. I och med detta utsträcktes insättningsgarantin till att gälla även sådana företag.

Målsättningen med insättningsgarantin är att bidra dels till konsumentskyddet genom att garantera allmänhetens insättningar upp till ett visst belopp, dels till stabilitet inom det

finansiella systemet. Garantin syftar dock framför allt till att skydda enskilda och företags spar- och transaktionsmedel.

Till grund för regleringen ligger Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar. Huvudkomponenterna i direktivet utgörs av en definition av vad som avses med insättning, regler om lägsta garanterade belopp och informationsbestämmelser. Av direktivet framgår att garantisystemet skall kunna betala ut ersättning till en insättare inom tre månader från den dag då antingen de behöriga myndigheterna eller en rättslig myndighet konstaterat att en insättning hos en bank eller annat kreditinstitut är indisponibel för insättaren.

Den svenska insättningsgarantin innebär att kunders – såväl fysiska som juridiska personers – insättningar i banker, kreditmarknadsföretag och i vissa värdepappersbolag skyddas vid konkurs. Mot bakgrund av de svenska reglerna om obestånd valdes att endast en domstols beslut om att försätta ett institut i konkurs skall kunna leda till att garantisystemet får tas i anspråk. Enligt 2 § 3 lagen om insättningsgaranti definieras en insättning som omfattas av garantin som ett nominellt bestämt tillgodohavande som är tillgängligt för insättaren med kort varsel. Med uttrycket kort varsel avses insättningar på konton där uppsägningstiden inte överstiger en månad (prop. 1995/96:60 s. 55 f). Om insättaren har rätt att när som helst ta ut pengar mot en avgift, omfattas kontot under vissa förutsättningar också av garantin. Insättningar inom ramen för det individuella pensionssparandet omfattas inte av garantin. Ersättningen per kund och institut är maximalt 250 000 kronor inklusive upplupen ränta per den dag ersättningsrätt inträder. Garantin finansieras genom avgifter från de svenska institut som omfattas av insättningsgarantisystemet.

Om ett institut inte fullgör sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen, skall Insättningsgarantinämnden underrätta Finansinspektionen. Inspektionen kan då förelägga institutet att vidta rättelse och, om rättelse inte vidtagits inom ett år från föreläggandet, besluta att garantin inte längre skall gälla för insättningar som görs hos institutet. De institut som omfattas av insättningsgarantisystemet är skyldiga att informera bl.a. om

huruvida insättningar som görs hos institutet omfattas av garantin eller inte. Åsidosätts informationsplikten kan ingripandemöjligheterna i marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

Insättningsgarantinämnden har till uppgift att handlägga frågor enligt lagen om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd. Detta innebär i huvudsak att nämnden beslutar om de årliga avgifterna för systemet, förvaltar avgiftsmedlen, samarbetar med företrädare för utländska garantisystem samt hanterar ersättningsfall. Instituterna är enligt insättningsgarantilagen skyldiga att lämna de uppgifter som Insättningsgarantinämnden behöver för att fastställa de avgifter som skall erläggas till nämnden.

Insättningsgarantiutredningen överlämnade i början av 2005 betänkandet Reformerat system för insättningsgarantin (SOU 2005:16). Utredningen har gjort en bred översyn av insättningsgarantin och investerarskyddet. Översynen tar sikte främst på en framtida utformning av garantisystemet i termer av om systemen kan anpassas till de statliga garantiprinciperna eller om det bör styras av renodlade försäkringsprinciper. Systemets omfattning och utformning samt hur det skall prissättas är andra ämnen som behandlats av utredningen liksom frågor om verksamheternas organisation. Vid tidpunkten för överlämnandet av utredningen hade inga ersättningsfall tagit insättningsgarantisystemet i anspråk. Däremot hanterade Insättningsgarantinämnden ett fall enligt investerarskyddet.

Allmänt om investerarskyddet

Investerarskyddet infördes 1999 genom lagen (1999:158) om investerarskydd. Regleringen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare. Investerarskyddet omfattar svenska banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som utför investeringstjänster, som är tillståndspliktiga enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, eller som innebär att värdepapper tas emot för förvaring eller att medel med redovisningsskyldighet tas emot. Sedan 2004

omfattas även fondbolag som har tillstånd att tillhandahålla investeringstjänster av investerarskyddet. Liksom för insättningsgarantin kan utländska företag motsvarande de nu nämnda, med filial i Sverige, efter ansökan ansluta sig till investerarskyddet. Skyddet gäller för investerares finansiella instrument och likvida medel som handhas av ett institut i samband med tjänster som det utför. Skyddet omfattar alla investerare utom de institut som tillhör skyddet. Med investerare avses den som anlitat ett institut för att det skall utföra en investeringstjänst eller den för vars räkning tjänsten utförs. Rätten till ersättning inträder om ett institut försätts i konkurs och det visar sig att konkursboet inte kan lämna ut finansiella instrument som tillhör investeraren eller medel som mottagits med redovisningsskyldighet. Den maximala ersättningen är densamma som för insättningsgarantin, dvs. 250 000 kronor per kund och institut. En investerare skall själv framställa krav på ersättning inom ett år från den dag institutet försattes i konkurs.

Custodia AB

Kreditmarknadsbolaget Custodia AB (Custodia) fick 1997 tillstånd att bedriva finansieringsrörelse och sedan 2004, när lagen om bank- och finansieringsrörelse trädde i kraft, har bolaget kunnat ta emot insättningar från allmänheten. Custodias verksamhet omfattade huvudsakligen inlåning från allmänheten, fakturabelåning och kreditgivning i form av reverslån. År 2000 meddelade Finansinspektionen bolaget en varning på grund av brister i rapporteringen, otillåtna stora exponeringar och brister i kapitalbasens storlek.

I januari 2006 beslutade Finansinspektionen att återkalla Custodias tillstånd att bedriva finansieringsrörelse, eftersom en granskning visade att det fanns brister i bolagets rutiner för intern styrning och kontroll samt i bolagets kredithantering. Inspektionen gjorde bedömningen att bolaget inte förmådde bedriva finansieringsverksamhet på ett sunt sätt och att prognosen för bolaget inte var god. Det fanns enligt inspektionen inte tillräckliga skäl för att stanna vid en varning och

därför återkallades tillståndet. Vidare beslutade inspektionen att återkallelsebeslutet skulle gälla omedelbart.

Finansinspektionens beslut om återkallelse överklagades till länsrätten som meddelade inhibition, dvs. förordnade att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla. Finansinspektionen överklagade inte länsrättens beslut om inhibition. Eftersom Finansinspektionens överklagade beslut inte längre gällde omedelbart kunde Custodia fortsätta att driva finansieringsverksamhet. I april 2006 avtog länsrätten Custodias överklagande. Detta medförde att inspektionens beslut att återkalla tillståndet stod fast och att det tidigare inhibitionsbeslutet upphörde att gälla. Custodia överklagade länsrättens beslut till kammarrätten som meddelade prövningstillstånd men avtog Custodias yrkande om inhibition. Custodia kunde således inte bedriva tillståndspliktig verksamhet under tiden ärendet låg i kammarrätten. I slutet av augusti 2006 försattes bolaget i konkurs. Fram till dess hade Custodia avvärt konkurs genom att betala ut insatta medel till de insättare som lämnat in en ansökan om konkurs eller vänt sig till Kronofogdemyndigheten. Från det att Custodias tillstånd återkallades av Finansinspektionen till dess att Insättningsgarantinämnden kunde sända ut de första preliminära beräkningarna om ersättning till insättarna i oktober 2006 förflöt över nio månader. Flertalet ersättningar betalades ut inom den tremånadersfrist efter konkursen som lagen föreskriver. Ytterligare utredningsarbete återstod dock beträffande vissa insättningar och var av den omfattningen att den i lagen om insättningsgaranti angivna handläggningstiden om tre månader inte kunde hållas. Nämnden ansökte därför hos länsrätten om att tidsfristen för utbetalning av ersättning från garantin skulle förlängas med tre månader, vilket också beviljades.

Övriga ersättningsfall

Den 17 november 2006 försattes kreditmarknadsbolaget Allmänna Kapital (Sverige) AB i konkurs på bolagets egen begäran. Samma dag återkallade Finansinspektionen bolagets tillstånd att driva finansieringsrörelse. I december samma år

fick så gott som samtliga insättare i bolaget ersättning från insättningsgarantin.

Den 16 juni 2004 försattes värdepappersbolaget CTA Lind & Co Scandinavia AB i konkurs. Bolaget tillhandahöll, i huvudsak åt italienska investerare, diskretionär förvaltning av derivatinstrument inom valutor, räntor, aktieindex och råvaror som handlades främst i USA. Konkursen ledde till det första ersättningsfallet under det svenska investerarskyddet.

Behovet av översyn

Insättningsgarantisystemets införande för drygt tio år sedan berodde inte enbart på EG-direktivet om sådana system utan skedde också mot bakgrund av att utvecklingen under det närmast föregående decenniet hade inneburit genomgripande strukturella förändringar i bankernas affärsmiljö som ökade riskerna i bankverksamheten. Den bankkris som några år tidigare hade drabbat Sverige var ett bevis för detta. Den senaste tioårsperioden har ytterligare förändrat förutsättningarna för inlåningsverksamhet i Sverige. De första ersättningsfallen har nu inträffat och tydliggjort att det finns brister i systemet. Syftet med garantisystemet är, som tidigare nämnts, att bidra till konsumentskyddet avseende allmänhetens insättningar och till stabilitet inom det finansiella systemet. För att dessa mål verkligen skall kunna uppfyllas har framför allt fallet Custodia visat på ett behov av att se över Finansinspektionens och Insättningsgarantinämndens befogenheter att agera när ett institut som omfattas av garantin befinner sig i en obeståndssituation eller får sitt tillstånd återkallat. Ett antal frågor om insättningsgarantisystemets tillämpning i praktiken har aktualiserats. Även andra frågor behöver ses över, exempelvis om den valda tidpunkten för garantins inträde, som i dag är en domstols beslut om att försätta institutet i konkurs, leder till alltför stora fördröjningar. Även frågan om det bör införas en möjlighet att ställa kompletterande krav på institut som vill ta emot inlåning från allmänheten bör utredas närmare. Som framgått behandlade den översyn av insättningsgarantisystemet som finns redovisad i SOU 2005:16 huvudsakligen andra frågor

inom ramen för insättningsgarantisystemet än de som nu är aktuella.

Det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet med att utforma ett system för offentlig administration av banker i kris och som har sin utgångspunkt i Banklagskommitténs slutbetänkande, Offentlig administration av banker i kris (SOU:2000:66), tar sikte på systemviktiga banker och skyddet av centrala funktioner i det finansiella systemet. De frågor som behandlas i dessa direktiv är inte tänkta att avhandlas närmare i det arbetet.

Uppdraget

Insättningsgarantinämndens uppdrag

Utredaren skall analysera om Insättningsgarantinämndens uppdrag behöver förtydligas, utvidgas eller på annat sätt revideras för att nämnden skall kunna administrera insättningsgarantin på ett effektivt sätt och i så fall föreslå de förändringar som är nödvändiga. För insättare är det viktigt att kunna ta del av all väsentlig information inför beslut som gäller val av insättnings- och placeringsformer. Behovet av en utvidgning av nämndens informationsansvar och möjligheter att lämna bindande förhandsbesked om huruvida en insättning omfattas av garantin eller inte skall därför särskilt utredas. Utredaren skall också överväga i vilken utsträckning Insättningsgarantinämnden behöver kunna göra egna utredningar och ta del av Finansinspektionens och andra myndigheters eller privata aktörers handlingar som har betydelse för att utreda garantifallen. Ett sådant behov har synliggjorts i arbetet med att utreda ersättningsfallen i Custodiaärendet som försvårades av att nämnden inte kunde få tillgång till de handlingar som var nödvändiga. Behovet av koordinering mellan Finansinspektionen och nämnden när någon av myndigheterna har anledning att misstänka att ett bolag, vars verksamhet omfattas av garantin, har problem med att uppfylla sina åtaganden skall analyseras.

Lagen om insättningsgaranti

Utredaren skall göra en översyn av de bestämmelser i lagen om insättningsgaranti som aktualiserats genom ersättningsfallen och föreslå förtydliganden där det behövs. Exempelvis har det i samband med att tillståndet återkallades för Custodia uppstått oklarhet om insättningar som görs efter ett meddelat beslut om återkallelse men innan beslutet vunnit laga kraft omfattas av garantin. Även i dessa fall bör det klargöras i vilken utsträckning Insättningsgarantinämnden bör ha möjligheter att lämna bindande förhandsbesked. För detta kan krävas förtydliganden och preciseringar av vilka insättningar som omfattas, exempelvis hur bedömning skall göras av olika situationer med bunden/obunden inlåning där det finns möjligheter till omvandling av arten av sparande. Enligt lagen om insättningsgaranti skall garantisystemet tas i anspråk och ersättning betalas ut till insättarna senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet eller den dag utländsk myndighet förklarat insättningar indisponibla. Utredaren skall analysera om denna tidpunkt är den ur ett konsument- och stabilitetsperspektiv lämpligaste för insättningsgarantin att träda in och i detta hänseende bl.a. överväga bestämmelser om att Finansinspektionen redan i samband med att ett tillstånd återkallas får förklara att insättningar är indisponibla.

Finansinspektionens tillsyn m.m.

Utredaren skall analysera om Finansinspektionen behöver utvidgade eller ändrade befogenheter när det gäller tillsynen av institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin, särskilt efter det att tillståndet för institutet har återkallats. Utredaren skall vidare analysera om tillståndskraven bör ändras eller skärpas eller om det finns behov av att införa ett särskilt tillstånd för att kunna bedriva inlåning som omfattas av insättningsgarantin. Även frågan om huruvida den krets som skall ledningsprövas bör utvidgas till att avse andra än styrelsens ledamöter och den verkställande direktören skall utredas. Utredaren skall också se över om Finansinspektionens sanktionsmöjligheter behöver ändras eller göras mer flexibla,

exempelvis när återkallande av tillstånd bedöms vara en för ingripande åtgärd samtidigt som det finns behov av att kunna vidta åtgärder för att skydda insättarnas medel. Möjligheten för inspektionen att under en period kunna besluta om ett tillfälligt förbud mot att ta emot insättningar eller utöva annan verksamhet bör övervägas. En särskild fråga för utredaren att analysera är om det i tillståndskraven bör föras in en möjlighet för inspektionen att ställa krav på de IT-system som instituten använder sig av i inlåningsverksamheten. Frågeställningen har sin bakgrund i Insättningsgarantinämndens behov av att vid ersättningsfall på ett effektivt och tillförlitligt sätt kunna kontrollera insättarnas krav på ersättning ur garantin. Utredaren skall undersöka om Finansinspektionens tillsynsbefogenheter efter det att ett tillstånd har återkallats till dess att avvecklingen är avslutad är ändamålsenliga eller om det finns behov av att införa ytterligare bestämmelser för att stävja missbruk. Ett exempel är om det bör finnas möjligheter för Finansinspektion att kunna utse förvaltare i ett företag vars tillstånd har återkallats.

Utredaren skall analysera om det finns skäl att införa möjligheter för Finansinspektionen att kunna ingripa i förvaltningen av ett kreditinstitut tidigare än konkursbeslutet, som är den tidpunkt vid vilken konkursförvaltaren i dag träder in. Utredaren skall om han eller hon finner skäl att införa en sådan möjlighet föreslå hur ett sådant övertagande kan utformas. Frågan om inspektionen bör ges utökade möjligheter att delta i styrelsemöten eller extra stämmor i bolag som är på obestånd eller i övrigt är föremål för utredning skall analyseras, liksom vilken ställning och vilket ansvar en av inspektionen förordnad styrelseledamot/VD har i institutet. Utredaren skall också se över om skillnaden i regleringen för banker och den för kreditmarknadsföretag när det gäller konsekvenserna av ett återkallat tillstånd är befogad. För banker medför en återkallelse av tillståndet automatiskt att banken skall gå i likvidation, medan så inte är fallet för kreditmarknadsföretag. Enligt 13 kap. 13 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse skall Finansinspektionen, när ett kreditinstitut har försatts i konkurs, förordna ett allmänt ombud. Det är i dagsläget oklart vilken roll

och vilka intressen ett sådant ombud har att iaktta. Utredaren skall därför analysera frågan och lämna förslag till hur oklarheten kan undanröjas. En utgångspunkt är att ombudet bör tillvarata det allmännas intressen.

Handläggning i domstol

I utredarens uppdrag skall dessutom ingå att dels analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin, dels vid behov föreslå de ändringar som uppfyllandet av syftena med lagen om insättningsgaranti kan kräva. En särskild fråga som skall utredas närmare är hur tillämpningen av bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen förhåller sig till lagen om insättningsgaranti mot bakgrund av syftena med den senare lagen.

Övrigt

Utredaren skall se över om det finns behov av förtydliganden i fråga om vilka tillsyns- och rörelse regler som gäller för ett bolag vars tillstånd har återkallats. Slutligen skall utredaren se över om det finns behov av lagändringar för att effektivare kunna vidta åtgärder mot företag som driver verksamhet utan tillstånd.

Härutöver är utredaren fri att behandla andra frågor med anknytning till uppdraget som kan visa sig nödvändiga att belysa.

I den mån utredaren anser att ändringar av insättningsgarantisystemet även bör medföra ändringar av regelverket för investerarskyddet bör förslag till sådana ändringar föreslås.

Författningsförslag

Utredaren skall utarbeta nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer. De myndigheter som främst berörs är Finansinspektionen och Insättningsgarantinämnden. Regeringen har i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) föreslagit att Insättningsgarantinämnden skall avvecklas som separat nämndmyndighet fr.o.m. den 1 januari 2008 och att verksamheten skall inordnas i en befintlig statlig myndighet. Om förslaget genomförs får samråd ske med denna myndighet i stället för nämnden.

Utredaren skall hålla sig informerad om och beakta gränsdragningsfrågor när det gäller arbetet inom Finansdepartementet om offentlig administration av banker i kris.

Uppdraget skall slutligt redovisas senast den 3 oktober 2008.

(Finansdepartementet)