



Till Finansdepartementet  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)  
och  
[fi.fma.b@regeringskansliet.se](mailto:fi.fma.b@regeringskansliet.se)

Fi2019/04231/B

## REMISSYTTRANDE

### **Betänkandet EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder, ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris (SOU 2019:60)**

Sparbankernas Riksförbund ställer sig positivt till betänkandets förslag till genomförande av bankpaketet i svensk rätt, men har synpunkter i några enskilda frågor. Dessa kommenteras nedan.

#### Riktlinje för särskild kapitalbas

Enligt förslaget till ny paragraf i 2 kap 1 c § tillsynslagen, ska Finansinspektionen, FI, som en del i översynen och utvärderingen av ett institut, bestämma lämplig kapitalbasnivå för institutet och meddela institutet en riktlinje för särskild kapitalbas. Riktlinjen ska enligt förslaget vara relevant och grundas på institutets enskilda situation. I skälen för utredarens förslag och bedömning förklaras att det handlar om en möjlighet för FI att meddela institut myndighetens förväntningar om institutets minsta kapitalisering. Förslaget grundas på kapitaltäckningsdirektivets artikel 104b. Något krav på att riktlinjen ska uttryckas skriftligt och omfattas av regler om myndighetsutövning, finns inte i förslaget.

Riktlinjens genomförande enligt förslaget, väcker enligt Förbundet frågan om i vilken utsträckning som en riktlinje är uttryck för något som institutet är tvunget att följa och därmed faller inom ramen för vad som avses med myndighetsutövning. Enligt skäl nr 16 till ändringsdirektivet är riktlinjer att se som kapitalmål som uttrycker myndighetens tillsynsmässiga förväntningar i fråga om kapitalisering i institutet. Här anges att underlåtenhet att efterkomma en riktlinje, inte bör utlösa utdelningsrestriktioner. Om emellertid underlåtenheten upprepas så bör myndigheten ålägga institutet ytterligare kapitalbaskrav. Betänkandets förslag till reglering om riktlinje är utformat i enlighet med direktivets artikel och skäl. Upprepade brott mot en meddelad riktlinje ska således utlösa myndighetens beslut om särskilt kapitalbaskrav, enligt förslagets 2 kap 1 § 4 tillsynslagen. I sagda paragraf



används formuleringen "underlåtit att hålla tillräckligt med ytterligare kapitalbas för att täcka den riktlinje som meddelats..." På sidan 303 i betänkandet talas om "brister ifråga om att underlåta att hålla tillräckligt med kapitalbas för att täcka den riktlinje..". Orden underlåtit och brister utgör enligt Förbundets uppfattning klara tecken på att en meddelad riktlinje i realiteten uttrycker krav i ordets rätta bemärkelse. Själva utformningen av förslaget till paragraf om riktlinje (2 kap 1 c § tillsynslagen) ger heller inte anledning till reflexioner om huruvida riktlinjen skulle vara icke-förpliktande. Tvärtom är paragrafen utformad på samma sätt som andra paragrafer i sammanhanget, låt vara att ordet krav inte används i paragrafen.

Förbundet anser att en riktlinje är att uppfatta som uttryck för ett myndighetskrav, som ett institut måste uppfylla. Att hålla kapital är kostsamt och påverkar lönsamheten i institutets verksamhet. Ett anspråk om att hålla kapital är därför betungande. Förbundet har svårt att förstå hur det skulle kunna vara möjligt att statliga anspråk mot enskilda subjekt om att efterkomma sådant som är betungande, skulle vara annat än tvingande. Detta faller inom det som kallas myndighetsutövning och ska därmed ske genom lagbundna beslut. Det är därför enligt Förbundets uppfattning olämpligt att vid genomförande av reglerna i svensk rätt beteckna statens betungande anspråk som förväntningar.

Förbundet anser mot denna bakgrund att det svenska genomförandet av EU-direktivets regler om riktlinje, bör ske på samma sätt som genomförandet av reglerna om särskilt kapitalbaskrav, alltså genom krav på skriftliga förvaltningsrättsliga beslut som motiveras och är överklagbara. Detta behöver uttryckas i lagtext.

### Internt bedömt kapitalbehov

Enligt förslaget ska det införas en bestämmelse i 6 kap 2 § lagen om bank- och finansieringsverksamhet, LBF, enligt vilken ett kreditinstitut ska "fastställa det internt bedömda kapitalbehovet till tillfredsställande kapitalbasnivåer". Avsikten med bestämmelsen är att tydliggöra institutens skyldighet att fastställa dess kapitalbehov, eftersom detta inte uttryckligen framgick av paragrafens tidigare utformning, även om detta varit en del av innebörden i paragrafen.

Den nu föreslagna formuleringen är enligt Förbundet inte helt lyckad. Till att börja med kan det ifrågasättas vad som menas med ordet fastställa. Enligt Förbundet står det alltid ett institut fritt att ändra uppfattning om kapitalbehovet – att kunna ändra uppfattning är en förutsättning för god riskhantering. Kapitalbehovet är inte statiskt, utan kan ändras beroende på omvärld och riskexponeringens omfattning och inriktning i institutet. Ordet fastställa indikerar att en viss form kan behöva iakttas när kapitalbehovet bedöms och att den bedömning som blivit föremål för fastställelse inte kan ändras med mindre viss form iakttas, eller kanske inte ens går att ändra. Förbundet anser att kravet på fastställelse är missledande. Det viktiga med den





aktuella bestämmelsen är inte kravet på fastställelse, utan kravet på att institutet alltid ska ha en aktuell och relevant uppfattning om kapitalbehovet i verksamheten.

Den föreslagna bestämmelsen är härutöver krånglig och onödigt abstrakt. Enligt Förbundet skulle det vara bättre om bestämmelsen istället enkelt uttalade att institutet vid varje tidpunkt är skyldigt att ha en aktuell och relevant uppfattning om vilken kapitalbasnivå som krävs för att vara tillfredsställande med hänsyn till riskerna i verksamheten.

## Det särskilda kapitalbaskravet

I förslaget till ny utformning av 2 kap 1 § tillsynslagen sägs att FI ska besluta att ett institut ska uppfylla särskilt kapitalbaskrav, som visar att något av vissa angivna förutsättningar är förhanden. Förslaget genomför kapitalkravsdirektivets artikel 104a.1. Denna artikel uttalar dock inte någon plikt för behöriga myndigheter att under alla omständigheter ålägga institut särskilda kapitalbaskrav. Enligt artikeln är behöriga myndigheter endast skyldiga att ålägga institut särskilda kapitalbaskrav om någon av de angivna förutsättningarna bedöms föreligga.

Enligt Förbundet finns mot denna bakgrund en viktig skillnad mellan direktivet och förslaget till svenskt genomförande. Förbundet menar att det svenska genomförandet borde göras på det sätt som anges i direktivet, nämligen på sådant sätt att FI ska fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav endast om någon av de angivna förutsättningarna bedöms föreligga. Det finns ett resonemang på sidan 297 i betänkandet, som säger att FI:s beslutsfattande ska ske vid behov, vilket uppfattas vara i linje med direktivets artikel. Denna tanke synes inte kommit till uttryck i förslaget till lagtext.

Vidare föreslås enligt betänkandet att en ny bestämmelse tas in i den aktuella paragrafen om särskilt kapitalbaskrav. Enligt bestämmelsen ska beslut om särskilt kapitalbaskrav kunna grundas på situationer som är specifika för det enskilda institutet och som ger anledning till väsentliga tillsynsmässiga betänkligheter. Förbundet är medvetet om att förslaget helt baseras på direktivets artikel 104a.1f och inser att frågan om hur regeln lämpligast genomförs i svensk rätt är komplicerad. Enligt Förbundet behöver det anges i lag, vid vilka situationer som bestämmelsen får tillämpas. I betänkandet anges på sidan 296 att ändamålet med den aktuella artikeln sannolikt är att bestämmelsen ska kunna tillämpas på omständigheter av olika slag som skulle kunna bli aktuella. Mot bakgrund av det svåra i att precisera de omständigheter när bestämmelsen skulle få tillämpas, sägs i betänkandet att frågan ska överlämnas till rättstillämpningen.

Förbundet menar att svårigheter att precisera de förutsättningar under vilka en bestämmelse ska tillämpas, därför att oklarhet råder om ändamålet med



bestämmelsen, under inga förhållanden får leda till att frågan blankt lämnas över till rättstillämpningen.

Stockholm den 16 mars 2020

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND

Ewa Andersen  
Verkställande Direktör

Bengt Nordström