



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Fredrik Lövkvist

Insättningsgaranti
- en komparativ studie av de
svenska och norska
insättningskyddssystemen

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Lars Gorton

Ämnesområde
Bankrätt

Vårterminen 2008

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
2 INSÄTTNINGSSKYDD	7
2.1 Insättningsskyddets ursprung	7
2.2 Varför insättningsskydd?	8
2.3 Olika former av insättningsskydd	9
2.4 Förhållandet mellan insättningsskydd och andra instrument för att hantera bankkriser	10
2.4.1 Allmänt	10
2.4.2 Offentlig reglering av bankverksamhet	10
2.4.3 Lender of last resort	11
2.4.4 Tillsyn	12
2.5 Fördelar med explicit insättningsskydd	13
2.6 Nackdelar med explicit insättningsskydd	14
2.6.1 Moral hazard	14
2.6.2 Finansiering	15
2.7 Specifika fördelar och nackdelar med implicita insättningsskydd	16
3 GEMENSKAPSRÄTTSLIG REGLERING AV INSÄTTNINGSGARANTI	17
3.1 Bakgrund	17
3.2 Direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar	18
3.2.1 Målsättningar och syften	18

3.2.2	Grundläggande bestämmelser	19
3.2.3	Täckningsgräns	20
3.2.4	Ömsedidigt erkännande och exportförbudet	21
3.2.5	Skyldighet för kreditinstitut att lämna information om garantins omfattning	22
3.2.6	Tidsgräns för utbetalning ur insättningsgarantisystemet	23
3.3	Framtida utveckling av gemenskapsrätten	23
4	INSÄTTNINGSGARANTI I SVERIGE	25
4.1	Bakgrund	25
4.1.1	Den svenska bankkrisen på 1990-talet	25
4.1.2	Bankgarantin	26
4.1.3	Insättningsgarantidirektivets påverkan på svenska förhållanden	27
4.2	Lag (1995:1571) om insättningsgaranti	27
4.2.1	Målsättningar och syften	27
4.2.2	Grundläggande bestämmelser	28
4.2.3	Vilka institut omfattas av garantin?	29
4.2.4	Vilka insättningar omfattas av garantin?	29
4.2.5	Den handläggande myndigheten och dess ansvarsområde	30
4.2.6	Reglering av filialer	31
4.2.7	Informations- och uppgiftsskyldighet	32
4.2.8	Finansiering av garantisystemet	33
4.2.9	Ingripandemöjligheter	33
4.2.10	När inträder rätt till ersättning?	34
4.3	Det svenska insättningsgarantisystemet i praktiken	35
4.3.1	Ekonomi och finansiering	35
4.3.2	Ersättningsfall	36
4.3.3	Framtiden	38
5	INSÄTTNINGSGARANTI I NORGE	41
5.1	Bakgrund	41
5.2	Lov om sikringsordninger for banker, forsikrings-selskaperens garanti-ordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner	42
5.2.1	Målsättningar och syften	42
5.2.2	Grundläggande bestämmelser	43
5.2.3	Vilka institut omfattas av garantin?	43
5.2.4	Vilka insättningar omfattas av garantin?	44
5.2.5	Administrationen av bankenes sikringsfond	44
5.2.6	Reglering av filialer	45
5.2.7	Informations- och uppgiftsskyldighet	45
5.2.8	Finansiering av garantisystemet	46
5.2.9	Ingripandemöjligheter	47
5.2.10	När inträder rätt till ersättning?	47
5.3	Det norska insättningsgarantisystemet i praktiken	48
5.3.1	Ekonomi och finansiering	48
5.3.2	Ersättningsfall	49
5.3.3	Framtiden	50

6	KOMPARATIV ANALYS OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	51
6.1	Täckningsgränser	51
6.2	Vilka insättningar och institut omfattas av insättningsgarantierna?	52
6.3	När inträder rätten till ersättning?	53
6.4	Garantimyndigheterna och deras befogenheter	54
6.4.1	Klassificering av insättningsgarantisystemen	54
6.4.2	Ingripandemöjligheter	55
6.4.3	Förvaltning av fondernas kapital	56
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	58
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	62

Summary

Several industrialised countries have enacted some sort of deposit protection schemes today. At first glance it may seem like deposit protection is just another legislation aimed at protecting consumers. The rationale of deposit protection schemes is quite rightly to protect consumers from losing their savings on bank accounts in case of a bank failure.

Deposit protection is a complement to the more general regulations on bank licensing and bank supervision. The common goal of these regulations is to protect depositors from losses. Deposit protection will also result in a protection from systemic risk. Since depositors will have a greater confidence in the banking system if their bank deposits are protected, bank runs will be less likely to occur. Therein lies the positive effects of deposit protection in relation to systemic risks.

The greatest disadvantage with deposit protection schemes is the risk of moral hazard. If all deposits are protected, then both the bank and the depositor will be able to increase their risk-taking without risking making a loss. This may lead to carelessness. Another disadvantage in respect of deposit protection is how to fund the system.

The member states of the European Union are required to enact deposit protection schemes through *EC directive (94/19/EC) on deposit-guarantee schemes*. The directive demands that the member states introduce certain fundamental parts of a deposit protection scheme. Sweden became a member of the EU in the year 1995 and implemented the directive by enacting *lag (1995:1571) om insättningsgaranti*, which came into force on 1 January 1996.

The EC-directive on deposit-guarantee schemes was added to the EEC treaty in 1994. Because of this, Norway also had to comply with the provisions of the directive. This was done by enacting a law, *lov om sikringsordninger for banker, forsikringssekskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner*, which came into force on 1 January 1997.

In spite of a common set of basic rules in the EC directive, there are large differences between the Swedish and Norwegian deposit protection schemes. The Norwegian system protects deposits up to a much higher amount and encompasses more kinds of deposits. The Norwegian deposit protection scheme also has given the administration authority a possibility to intervene at a much earlier stage, and it may help banks to avoid bankruptcies. Both systems have their advantages and disadvantages, but in an international context, the Norwegian system has been more criticised. It's mainly the high coverage limit of the Norwegian system that has been criticised, inter alia by the IMF.

Sammanfattning

Insättningsskydd är vanligt förekommande i de flesta industrialiserade länder idag. Den främsta anledningen till att insättningsskydd införts är för att skydda konsumenter från förluster vid bankfallissemang, och det är detta som är systemens grundläggande funktion.

Insättningsskyddet kan emellertid också ses som en komplettering av de mer övergripande reglerna för banklicensiering (oktroj) och tillsyn. Det gemensamma målet för det här regelpaketet är att försöka skydda insättare från förluster. Insättningsskydd medför, förutom konsumentskydd, även ett systemskydd. Systemskyddet kommer av att insättare oftast känner ett större förtroende för banksystemet ifall deras insättningar är säkra, och detta kan hindra så kallade *bank runs* (uttagsanstormningar).

Den största nackdelen med insättningsskydd är risken för *moral hazard*-problem. Om alla insättningar är försäkrade genom ett insättningsgarantisystem, kan både banken och insättaren öka sitt risktagande till en vårdslös nivå. Ytterligare ett problem med insättningsgaranti är hur finansieringen av systemet ska ske.

Genom *EG-direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar* blev EU:s medlemsstater förpliktigade att införa insättningsgarantisystem. Direktivet är ett minimidirektiv som fastställer vissa grundläggande delar i ett insättningsgarantisystem som medlemmarna måste införa. Sverige inträdde som medlem i EU 1995 och implementerade direktivet genom *lag (1995:1571) om insättningsgaranti* som trädde ikraft den 1 januari 1996.

EG-direktivet infogades i EES-avtalet under 1994, och därför tvingades även Norge uppfylla direktivets bestämmelser. Detta gjordes genom införandet av *lov om sikringsordninger for banker, forsikringssekskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner* som trädde ikraft den 1 januari 1997.

Trots en gemensam grund i EG-direktivet finns det stora skillnader mellan de svenska och norska insättningsgarantisystemen. Den norska insättningsgarantin täcker mycket högre insättningsbelopp och omfattar fler typer av insättningar. Det norska systemet kan också ingripa på ett mycket tidigare stadium, och hjälpa banker att undvika konkurser. De båda systemen har sina för- och nackdelar, men i internationella sammanhang har Norges insättningsgaranti fått ta emot mest kritik. Det är framför allt Norges höga ersättningsnivåer som har kritiserats, och denna kritik har framförts av bl.a. IMF.

Förkortningar

B. innst. S	Budsjettinnstilling til Stortinget
Bet	Betänkande
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Ds	Departementsserien
FI	Finansinspektionen
IGL	Lag (1995:1571) om insättningsgaranti
IGN	Insättningsgarantinämnden
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot. prp	Odelstingsproposisjon
Prop	Proposition
RGK	Riksgäldskontoret
St. meld	Stortingsmelding
SOL	Den norske Lov 1996-12-06 nr 75: Lov om sikringsordninger for banker, forsikringssekskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

De flesta industrialiserade länder har idag någon form av insättningskydd. Vid en första anblick kan det verka som att det bara är ytterligare en konsumentskyddslagstiftning. Den grundläggande funktionen bakom ett insättningskydd är också mycket riktigt att skydda konsumenter från att förlora besparingar på bankkonto ifall en bank går i konkurs. Men som kommer att framgå längre fram i framställningen, skapar insättningskydd även andra fördelar, såsom t.ex. ett systemskydd för banksystemet.

Det finns olika former av insättningskydd. Det brukar ofta göras en uppdelning mellan *explicit insättningskydd*, vilket innebär att skyddet för en insättning finns definierat i förväg genom lag, och *implicit insättningskydd*, där ingen lagreglering finns, men där en regerings agerande i tidigare kriser skapat förväntningar på att regeringen kommer att agera för att skydda insättningar på samma sätt i framtiden. I den här framställningen kommer termen insättningsgaranti att användas synonymt med explicit insättningskydd.

Sedan den 1 januari 1996 har Sverige haft en insättningsgaranti genom lag (1995:1571) om insättningsgaranti (IGL). När lagen trädde ikraft fanns egentligen inget behov av en insättningsgaranti för konsumentskydd eftersom den så kallade bankgarantin, som räddade Sverige ur bankkrisen i början på 1990-talet, fortfarande gällde¹. Det var istället EU-medlemskapet som var den direkta anledningen till att Sverige införde en insättningsgaranti². Införandet av garantin gjordes för att uppfylla kraven i det nyss antagna EG-direktivet om system för garanti av insättningar (94/19/EG).

Sedan IGL:s införande har utredningar gjorts om reformeringar av systemet, men dessa förslag har inte påverkat lagen nämnvärt förrän under det senaste året. Från och med den 1 januari 2008 är det inte längre IGL som är garantimyndighet. Istället har detta ansvar förts över till RGK. Denna förändring är en följd av en utredning som blev klar 2005 (SOU 2005:16).

Under 2007 avslutades de första ersättningsfallen där utbetalning skedde ur insättningsgarantisystemet, och lärdomarna från dessa har redan lett till en ny utredning om insättningsgarantisystemet som ska vara klar hösten 2008. Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att mycket har hänt inom

¹ Bankgarantin behandlas närmare i avsnitt 4.1.2, men redan här kan nämnas att bankgarantin upphörde att gälla under 1996.

² Oavsett Sveriges inträde i EU, hade en implementering av direktivet ändå varit obligatorisk på grund av Sveriges, sedan tidigare, medlemskap i EES.

området under det senaste året och fler förändringar är sannolikt nära förestående, vilket gör detta till ett särskilt intressant område.

För att få perspektiv på det svenska systemet för insättningsgaranti kan det vara intressant att studera hur ett grannland utformat sitt system. Norge är inte med i EU, men måste ändå uppfylla kraven i insättningsgaranti-direktivet eftersom direktivet bifogats till EES-avtalet, till vilket Norge är anslutet. Trots att Sverige och Norge har snarlika rättsliga system och trots att det finns ett harmoniserande EG-direktiv som grund bakom insättningsgarantisystemen i de båda länderna, så ser systemen olika ut. Detta gör Norge till ett extra intressant val av jämförelseobjekt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Både Sverige och Norge har sålunda en på EU-rätten baserad rättslig reglering för garanti av insättningar. Det är två länder med generellt mycket lika rättsliga system, som båda måste uppfylla bestämmelserna i insättningsgarantidirektivet. Trots detta ser lagstiftningen olika ut i de båda länderna. Det övergripande syftet med denna framställning att redogöra för och analysera de två systemen och att diskutera skillnaderna dem emellan.

De huvudsakliga frågeställningar som denna framställning avser att besvara är följande:

- Vilket syfte har insättningsgarantier?
- Vilka typer av insättningsgarantisystem finns det och vilka fördelar och nackdelar innebär dessa?
- Vad är skillnaden mellan garanti och försäkring av insättningar?
- Hur förhåller sig insättningsgarantin till andra instrument för att hantera bankkriser och den mera övergripande regleringen av finansväsendet?
- Vilka krav ställer EG-direktivet på utformningen och nivån på medlemsstaternas insättningsgarantisystem?
- Hur har insättningsgarantisystemen utformats i Sverige och Norge? Vilka likheter och skillnader finns?

1.3 Metod och material

Uppsatsen behandlar insättningsgarantiinstitutet, de bakomliggande idéerna till institutet och den praktiska utformningen i EU, Sverige och Norge. Framställningen har delats upp i en deskriptiv del och en analyserande del för att åstadkomma en så klar uppdelning som möjligt samt en tillfredställande presentation av ämnet.

I den inledande delen (avsnitt 2) behandlas insättningskydd generellt, med beskrivning av bland annat av dess historia, generella grundprinciper och

för- och nackdelar. I denna del har internationell litteratur och rekommendationer använts.

I de därpå tre följande delarna (avsnitt 3-5) har en rättsdogmatisk metod använts med redovisning av gällande rätt, där framför allt lagtext, lagförarbeten och doktrin utnyttjats. I den avslutande analysdelen (avsnitt 6) har en komparativ metod använts för att jämföra de svenska och norska insättningsgarantisystemen.

1.4 Avgränsningar

Insättningsgarantin är en del av de regleringar som omger det finansiella systemet. Därför är det ofrånkomligt att i vissa avsnitt komma in på närliggande regleringar såsom tillståndsgivning för banker och finansinstitut samt centralbankers uppgift att agera *lender of last resort*. Dessa närliggande regleringar kommer att behandlas kort, och viss grundläggande kännedom om dessa förutsätts.

Huvudföremålet för framställningen är det svenska systemet. Det norska systemet kommer att behandlas något kortare och mer översiktligt.

1.5 Disposition

Denna framställning är huvudsakligen uppdelad i två delar. Den första och av nödvändighet största delen är av deskriptiv karaktär och består av redogörelser för lagstiftningen inom EU, Sverige och Norge rörande insättningsgaranti. Denna första del följs upp av en avslutande analys i vilken de olika systemen (Sveriges och Norges) ställs mot varandra i en komparativ studie och i vilken slutsatser dras om de lösningar som valts för respektive rättsordning.

Framställningen inleds med en generell beskrivning av insättningsgarantis historia, dess generella grundprinciper och för- och nackdelar. Därefter presenteras i kapitel 3 den EG-rättsliga regleringen på området. Presentationen av EG-rätten inleds med ett bakgrundsavsnitt, i vilket regleringen vid tiden närmast innan antagandet av den nuvarande regleringen återges i korthet. Därefter följer en beskrivning av den nuvarande regleringen, varpå det EG-rättsliga kapitlet avslutas med en utblick mot framtiden där de senaste utredningarna presenteras. Därefter följer i samma mönster presentationer av det svenska insättningsgarantisystemet i kapitel 4, och det norska systemet i kapitel 5. I det avslutande kapitlet jämförs Sveriges och Norges insättningsgarantisystem i en komparativ analys, där även de slutsatser som dragits under studien presenteras.

2 Insättningsskydd

2.1 Insättningsskyddets ursprung

Försök med insättningsskydd började i USA. Efter de många bankkonkurserna i landet i början av 1800-talet skapade enskilda delstater insättningsförsäkringssystem. De tidiga amerikanska systemen finansierades genom att de deltagande bankerna betalade in avgifter till en insättningsgarantifond, ur vilken utbetalningar skulle ske vid bankfallissemang. Förutom att reglera finansieringen av insättningsskyddet innehöll de tidiga amerikanska systemen regler om tillsyn, exempelvis var det vanligt att skapa en nämnd med mandat att granska banker och man tog fram förteckningar över godkända investeringar för bankkapital som bankerna var tvungna att följa.³

De amerikanska delstatliga insättningsförsäkringarna blev inte framgångsrika i längden, främst beroende på att nya bankformer skapades genom vilka bankerna lättare kunde få tillstånd att bedriva verksamhet.⁴ Vid den stora bankkrisen och depressionen 1929-1933 återkom tankarna på ett insättningsskydd. Som en del av Franklin D Roosevelts nödpaket för att ta USA ur depressionen tillkom den federala amerikanska insättningsförsäkringen 1933 genom the Banking Act of 1933 (även känd som Glass-Steagall Act). Detta lagstiftningspaket innehöll bl.a. den första federala amerikanska lagstiftningen om insättningsskydd genom att den inrättade en fond som ersatte tillgodohavanden på upp till 2500 USD på bankkonton som omfattades av insättningsskyddet. Fonden finansierades gemensamt av staten och de banker som omfattades av försäkringen.⁵

Här kan också nämnas att även Sverige drabbades av bankkriser under den här tiden. År 1857 måste staten ingripa för att rädda betalningssystemet i samband med en bankkris, och en ny kris med statligt ingripande som följde inträffade 1878. Vid dessa tillfällen var det bland annat överoptimism och en alltför stark kreditexpansion som låg bakom kriserna. Parallellt med den stora tillväxtökningen i Sverige på 1890-talet öppnade många nya banker och en ny stark kreditexpansion påbörjades. Vid högkonjunktens kulmen 1907 kom en ny bankkris som slutade med likvidering av fyra banker, rekonstruktion av fem banker och att femton små banker övertogs av större banker.⁶

³ <http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf>, s. 3.

⁴ a.a., s. 10-11.

⁵ a.a., s. 18-29.

⁶ Bäckström, s. 5.

2.2 Varför insättningskydd?

Banker och andra finansinstitut som tar emot insättningar från allmänheten är viktiga i samhällsekonomin, framför allt på grund av deras roll i betalningssystemet och deras funktion som mellanhand mellan insättare och låntagare. Bankers verksamhet innebär alltid vissa risker, och bankerna har ett viktigt ansvar att kunna hantera dem.⁷

Säkerhetsnät införs inom bank och finanssektorn bl.a. på grund av bankernas viktiga ställning inom samhällsekonomin och de risker deras verksamhet innebär. Andra anledningar bakom säkerhetsnätens införande är att försöka minska systemrisk⁸ samt att skydda insättare från att drabbas av förluster när banker går omkull.⁹

Insättningskydd är ett av de instrument som används för att lindra effekterna av en bankkras. Anledning till att just staten tar på sig ett ansvar för att lindra bankkriser och skydda insättare är att sådana statliga ingripanden anses bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet.¹⁰ Fördelarna med insättningskydd diskuteras mera utförligt i avsnitt 2.5 och 2.7. Andra exempel på åtgärder som kan vidtas för att hantera bankkriser är offentlig reglering av bankverksamhet, *lender of last resort*-institutet och en effektiv tillsyn av bankerna. Dessa behandlas vidare i avsnitt 2.4.

I detta sammanhang kan det också vara intressant att nämna något om bankinlåningens juridiska natur. En insättning av pengar på ett bankkonto har i den juridiska litteraturen traditionellt karakteriserats som en deposition av pengarna. Rättsreglerna rörande kontotillgodohavanden har dock inte mycket gemensamt med reglerna om deposition.¹¹

Enligt Arnesdotter har kontoförhållandet mellan insättare och bank bl.a. det karakteristiska draget att det är ett fordran/skuldförhållande, vilket innebär att inbetalade medel ingår i bankens tillgångsmassa och banken får en motsvarande skuld till insättaren. Insättaren saknar separationsrätt. Andra karakteristiska drag är bl.a. att avkastningen på insättningen tillhör banken, och att insättaren när som helst kan begära att få tillbaka insättningen.¹²

⁷ Financial Stability Forum, s. 7.

⁸ Systemrisk innebär att en kris i en bank riskerar sprida sig till hela banksystemet. Detta behandlas vidare i avsnitt 2.5.

⁹ Financial Stability Forum, s. 7.

¹⁰ SOU 2005:16, s. 92.

¹¹ Falkman, 156 ff.

¹² Arnesdotter, s. 110.

2.3 Olika former av insättningskydd

De olika former genom vilka insättningar kan skyddas brukar delas in i så kallade explicita och implicita system.

Explicita insättningsgarantier är förutbestämda och regleras ofta genom lag. Det som regleras är vilka belopp som garantin täcker, hur systemet skall finansieras samt vem och vilka insättningar och insättare som omfattas av garantin.¹³

Explicita insättningsgarantisystem kan finansieras på olika sätt, t.ex. kan staten göra ovillkorliga insättningskyddsgarantier. I det fallet skulle förutsättningarna för ersättning vid en bankkonkurs fortfarande regleras genom lag, men staten skulle få stå för alla kompensationskostnader och det skulle alltså inte finnas någon förutbestämd finansiering. Ett annat sätt att finansiera insättningsgarantin är att skapa ett statligt verk som administrerar utbetalningarna men där finansieringen delvis består av bidrag från bankerna. Ytterligare ett sätt är att låta bankerna stå för finansieringen själva genom ett gemensamt administrerat system. Slutligen kan staten låta bankerna sköta finansieringen helt själva på privat kontraktsrättslig basis.¹⁴

Exempel på explicita insättningskyddssystem är de nuvarande EG-rättsliga, svenska och norska insättningsgarantisystemen som alla kommer att behandlas längre fram i den här framställningen.

Utöver de explicita systemen förekommer även *ad hoc*-arrangemang i vissa länder för att skydda insättningar. Det karakteristiska för *ad hoc*-systemen är att staten inte i förväg skapar något skydd för insättningar. Vid en bankkonkurs skyddar staten istället insättarna genom att agera i varje enskilt fall. Ifall staten agerat på samma sätt för att skydda insättare ett antal gånger så kan det skapa ett *implicit insättningskydd*, vilket alltså innebär att statens agerande skapat en presumtion för att den kommer att reagera på samma sätt och skydda insättare vid alla framtida konkurser.¹⁵

Det praktiska tillvägagångssättet när staten skyddar insättarna vid ett implicit insättningskyddssystem varierar. I vissa jurisdiktioner betalar staten ut ersättningen direkt till insättarna. Andra metoder är att överföra insättningarna från en bank i ekonomisk kris till en ekonomiskt stark bank. Den ekonomiskt svaga banken kan också tvingas att fusionera med en ekonomiskt stark bank. Ytterligare en metod är att staten hjälper problembanken direkt genom att tillskjuta pengar eller genom att köpa tillgångar av banken till deras bokförda värde.¹⁶

¹³ Lastra, s. 125.

¹⁴ MacDonald, s. 12-13.

¹⁵ a.a., s. 7.

¹⁶ a.a., s. 10-11.

Som exempel på en ad hoc-lösning kan nämnas den svenska bankgarantin (som behandlas nedan i avsnitt 4.1.2) under första halvan av 1990-talet. Även kriserna i Northern Rock hösten 2007 och Bear Sterns våren 2008 kom att behandlas ad hoc i Storbritannien och USA. I fallet Northern Rock garanterade den brittiska regeringen alla insättningar i institutet, trots att det redan fanns ett explicit insättningsskydd.¹⁷ I Bear Sterns-fallet planeras en fusion genomföras med JP Morgan Chase, som i sin tur samtidigt planeras få stöd från den amerikanska centralbanken för att rädda Bear Sterns från kollaps.¹⁸

I det här sammanhanget är det också relevant att ta upp frågan om insättningsskydd är att se som en sorts försäkring eller en garanti. Vissa implicita system kan ses som garantier och vissa explicita system kan ses som försäkringar. För att ett insättningsskydd ska kunna ses som en försäkring, måste de avgifter (premier) som bankerna betalar in till insättningsskyddssystemet täcka utbetalningar ur skyddssystemet och systemets administrationskostnader. Denna kostnadstäckning kan ske genom att en högre premie tas ut i efterhand. Ifall avgifterna inte täcker systemets kostnader, är det fråga om en garanti.¹⁹ En vidare diskussion och analys av de svenska och norska systemen återfinnes i avsnitt 6.4.1.

2.4 Förhållandet mellan insättningsskydd och andra instrument för att hantera bankkriser

2.4.1 Allmänt

De mer övergripande reglerna för banklicensiering (oktroj) och tillsyn kompletteras av reglerna för insättningsgaranti. Det gemensamma målet för dessa instrument är att försöka skydda insättare från förluster och att bevara förtroendet för betalsystemet. Ett annat kompletterande instrument är centralbankens roll som så kallad *lender of last resort*, som behandlas vidare i avsnitt 2.4.3.²⁰

2.4.2 Offentlig reglering av bankverksamhet

Som kommer att beskrivas närmare avsnitt 2.6.1 är en aspekt av problemen med *moral hazard* vid insättningsgarantier att insättarna kan invaggas i för stor säkerhet och att deras incitament att övervaka den egna bankens affärer kan försvinna. Insättare skulle då konsekvent välja den bank som för tillfället har högst inlåningsränta, utan att tänka på bankens ekonomiska

¹⁷ http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto091720071344123691&page=1

¹⁸ http://biz.yahoo.com/ap/080314/bear_stearns.html

¹⁹ SOU 2005:16, s. 173-178.

²⁰ MacDonald, s. 7.

ställning. Två banker med samma ränta skulle också bedömas som likvärdiga, även om de kan ha helt olika riskstrategier. *Moral hazard*-problematiken kan också leda till att bankerna tar för stora risker i sin verksamhet.²¹

Den traditionella metoden för att minska *moral hazard* är offentlig reglering av bankernas verksamhet. Sådan reglering omfattar bland annat bestämmelser för bildandet av nya banker, kapitaltäckningskrav, krav på bankledningens kvalifikationer, krav på god affärssed, standarder för riskhantering, internredovisning och granskning av externa revisorer.²²

Ett exempel på där internationella standarder för bankreglering blivit framgångsrika är kapitaltäckning. De första kapitaltäckningsreglerna innebar att banker var tvungna att hålla en viss procent av balansräkningens tillgångar som eget kapital. År 1989 trädde Baselkommitténs²³ kapitalackord ikraft. Detta skapade internationella standarder avseende kapitaltäckning som krävde att bankernas egna kapital skulle motsvara minst åtta procent av deras tillgångar, där tillgångarna också skulle vägas i förhållande till risk. Nytt i kapitalackordet var bl.a. just riskviktningen, vilket medförde att risknivån påverkade den mängd eget kapital som bankerna tvingades ha i reserv.²⁴

2.4.3 Lender of last resort

En av centralbankens viktigaste uppgifter är att ikläda sig rollen som *lender of last resort*. Denna roll innebär att centralbanken agerar för att förhindra tillfälligt illikvida men solventa banker från att gå omkull. Detta gör centralbanken genom att ge den illikvida banken lån med kort löptid. För att kunna vara en effektiv *lender of last resort* behöver centralbanken kunna låna ut så mycket som är nödvändigt, men till en högre ränta än normalt (för att inte uppmuntra till att sådana lån tas i annat än nödfall). Centralbanken bör göra klart i förväg att den är beredd att låna ut pengar.²⁵

Med jämna mellanrum inträffar så kallade likviditetschocker, vilket innebär att banker har svårt att låna på interbankmarknaden. Detta inträffade bl.a. hösten 2007, då den långivning som normalt sker mellan banker drastiskt minskade, vilket har lett till ökat behov av likviditet i systemet.

Två föreslagna skyddsmekanismer mot likviditetschocker är centralbankens roll som *lender of last resort* och insättningsgaranti. För att kunna ge ut sina

²¹ Ransom, s. 447-448.

²² Financial Stability Forum, s. 9.

²³ Baselkommittén skapades 1974 av centralbankscheferna för G10-länderna (där bl.a. Sverige ingår. Kommittén kan inte utfärda bindande rättsakter, men medlemsländerna rättar sig oftast efter dess förslag till standarder. Baselkommitténs förslag brukar anammas internationellt eftersom G10-länderna har så stort internationellt inflytande. Se vidare <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

²⁴ Ransom, s. 448-450.

²⁵ Lastra, s. 113-114.

nödlån som *lender of last resort* måste centralbanken ha tillgång till mer information om varje bank än vad marknaden har, så att den bättre kan utvärdera den aktuella bankens finansiella status. Lånen från centralbanken ger den ekonomiskt svaga banken ett likviditetstillskott. Insättningsskydd undviker uttagsanstormningar och motverkar därför bankillikviditet. Men för att ett sådant skydd ska kunna erbjudas, behöver den myndighet eller det organ som tillhandahåller insättningsskyddet en tillsynsroll för att säkerställa att bankerna håller sig solventa och inte ger sig in i för riskfyllda affärer.²⁶

Även om insättningsskydd och *lender of last resort* vid en första anblick kan tyckas ha snarlika funktioner på grund av deras gemensamma mål i att befrämja stabilitet på finansmarknaden, så finns det olikheter mellan dem. Explicita insättningsskydd skyddar insättare medan *lender of last resort* skyddar banker och det finansiella systemet. Implicit insättningsskydd skyddar båda. Insättare är garanterade kompensation ur insättningsskydds-systemet ifall deras bank går i konkurs. En bank är beroende av ett beslut från centralbanken för att få tillgång till *Lender of last resort*-lån.²⁷

2.4.4 Tillsyn

En svår fråga är hur man bäst organiserar tillsyn av banker. Både centralbanken i sin roll som *lender of last resort* och insättningsgarantimyndigheten har behov av att utöva tillsyn över banker. Funktionen som *lender of last resort* utövas oftast av centralbanken, som även har hand om tillsynen av banker, medan insättningsgarantin tillhandahålls av en statlig myndighet eller bankväsendet. Insättningsgarantimyndigheten bör ha rätt att begära banker i konkurs eftersom det är myndigheten som får ta hela kostnaden vid en eventuell fördröjning av konkursbeslutet. Ändå kan ansvarsområdena inte helt separeras. De lån som sker via centralbanken som *lender of last resort* kan leda till förluster för insättningsgarantifonden²⁸. En lösning på det problemet är att straffa *lender of last resort*-myndigheten vid förluster för insättningsgarantifonden, vilket ökar incitamentet för centralbanken att endast erbjuda *lender of last resort*-lånen till solventa banker.²⁹

Kahn och Santos har i en undersökning för Bank of International Settlements (BIS)³⁰ studerat hur man bäst organiserar och kombinerar *lender of last resort* och insättningsskydd. Deras slutsats är att en enda

²⁶ Kahn & Santos, s. 2-3.

²⁷ Lastra, s. 127.

²⁸ Förluster för garantimyndigheten kan uppstå om en problembank som lånat via *lender of last resort*-institutet senare går i konkurs. Lånen kan förvärra situationen i och med att banken genom likviditetstillskottet tillåts fortsätta sin verksamhet.

Insättningsgarantimyndigheten skulle alltså eventuellt kunnat få igen mer av den ersättning den utbetalat till insättarna om banken stängts tidigare.

²⁹ Kahn & Santos, s. 3-4.

³⁰ BIS är en internationell organisation som arbetar för att befrämja internationellt monetärt och finansiellt samarbete och fungerar som centralbankernas bank. Se mer på www.bis.org.

tillsynsmyndighet skulle göra banker för försiktiga i sina investeringar och att riskfylld men samhällsekonomiskt effektiv utlåning skulle missgynnas.³¹

Istället föreslår Kahn och Santos att två separata tillsynsmyndigheter skapas. Det första alternativet är att låta centralbanken vara den enda *lender of last resort* i jurisdiktionen och att försäkra dess lån. Insättningsgaranti-myndigheten skulle i det här fallet ha rätt att begära problembanker i konkurs, men skulle inte få premieinbetalningar från framgångsrika banker³². Detta alternativ rekommenderas ifall *lender of last resort*-räntan går att förutbestämma. Om detta inte är möjligt så är det andra alternativet att låta både centralbanken och insättningsgaranti-myndigheten vara *lenders of last resort*. Centralbankens lån är inte försäkrade i det här fallet. Förslagets mål är att maximera tillsynsmyndigheternas incitament att insamla och dela information om banker med varandra.³³

2.5 Fördelar med explicit insättningskydd

Den främsta anledningen till att införa explicita insättningsgarantisystem är att skydda konsumenter. Det är inte lätt att hitta allmänt tillgänglig information om bankers ekonomiska ställning, och den potentielle insättaren anses ha svårt att tolka den information han kan komma över. Därför anses insättare generellt vara ovetande om de risker som är förknippade med att sätta in pengar på en bank. Det föreligger alltså ett behov av att skydda insättare från en alltför stor förlust vid bankkriser.³⁴

En annan fördel med insättningsgaranti är att det förhindrar uttagsanstormningar³⁵. Insättningar på banker utgör skulder för bankerna, och dessa skulder är normalt likvida (omedelbart uppsägningsbara). Bankens utlåning är däremot till största delen illikvid. Detta gör att banken är känslig för uttagsanstormningar, där många av de som satt in pengar på banken försöker ta ut sina besparingar samtidigt. Det kan alltså vara så att banken har tillräckligt mycket kapital för att betala ut vad den är skyldig sina insättare, men att den inte har kapitalet omedelbart tillgängligt (vilket innebär att banken är solvent men illikvid).³⁶

Om det inträffar en uttagsanstormning och insättarna inte lyckas få ut sina pengar, finns risken att paniken sprider sig och att även andra banker drabbas av fenomenet. Den här tendensen för bankkriser och finanskriser att sprida sig kallas smittorisk eller *systemrisk*. Det är viktigt att insättare

³¹ Kahn & Santos, s. 17.

³² Även om det är bankerna som betalar premierna kommer insättarna att stå för kostnaden i slutändan i form av lägre sparräntor eller högre kontoavgifter.

³³ Kahn & Santos, s. 32-34.

³⁴ MacDonald, s. 8-9.

³⁵ *Bank runs* i engelskt språkbruk.

³⁶ MacDonald, s. 8-9.

informerar om insättningsgarantin eftersom det förbättrar allmänhetens förtroende för banksystemet och ökar dess stabilitet.³⁷

Lastra menar att en annan fördel med explicit insättningskydd, förutom konsumentskydd och att förhindra uttagsanstörningar, är att ett sådant system gör det lättare och mer politiskt accepterat för myndigheterna att låta banker gå i konkurs genom att hänvisa till skyddet av svaga insättare.³⁸ Dock kvarstår problemet med att bank- och betalssystemen också behöver skyddas.

Ett framgångsrikt insättningsgarantisystem måste givetvis vara väl designat och väl implementerat. En annan viktig del är att allmänheten måste förstå systemet och lita på att besparingar på bankkonton är en säker sparform. Offentlig reglering och tillsyn av banker är också en förutsättning för att ett garantisystem ska fungera väl. Ett insättningsgarantisystem kräver reglering och tillsyn av banker. Vidare måste banker följa reglerna om god bokföringssed och uppgiftsskyldighet. Ett insättningsgarantisystem kan förväntas klara av en begränsad mängd bankfallissemang på kort tid, men kommer inte att kunna lösa en stor bankkris på egen hand.³⁹

2.6 Nackdelar med explicit insättningskydd

2.6.1 Moral hazard

Moral hazard är ett samlingsnamn för de potentiellt ofördelaktiga effekter som en försäkring eller ett garantiskydd kan ha på den försäkrades beteende. Allmänhetens förtroende för banker är allmänt sett bra, och en förutsättning för att någon överhuvudtaget ska göra insättningar på konton. Men om kontohavare kompenseras fullständigt för alla förluster vid en bankkonkurs så kan kontohavarna känna sig för säkra. Detta skulle kunna leda till att bankkontohavare inte gör en egen bedömning av den kreditrisk det innebär att göra en insättning på en bank. De fria marknadskrafterna skulle i så fall snedvridas, och krisdrabbade banker skulle genom löften om höga räntor kunna locka till sig nya insättare. Insättarnas enda mål skulle vara så hög ränta som möjligt.⁴⁰ En annan risk är att bankledningen, i vetskap om att alla kontohavare skulle kompenseras vid en eventuell konkurs, skulle göra mer riskfyllda affärer än annars.⁴¹

³⁷ Ibid.

³⁸ Lastra, s. 125.

³⁹ Financial Stability Forum, s. 8.

⁴⁰ Frågan är om detta inte redan är fallet idag. Vissa tidningar och webbsidor presenterar idag listor över de högsta sparräntorna på bankkonton för att vägleda konsumenter. Någon presentation av hur väl bankerna mår ekonomiskt förekommer inte.

⁴¹ MacDonald, s. 9-10.

Det har utvecklats olika sätt att motverka och minska problemen med *moral hazard*. Vissa insättningsgarantisystem ersätter endast en viss procent av varje kontohavares förluster, så kallad koassurans⁴², vilket leder till att kontohavaren själv bär en viss del av risken. Banktillsyn och uteslutande av bankledningen och deras närstående från insättningsgaranti är några av de medel som används för att minska *moral hazard*-problematiken i bankledningen. Här borde i och för sig risken att förlora sin anställning på grund av misskötsel vara avskräckande nog. Därför är det viktigt att systemet inte drar sig för att vidta rättsliga åtgärder mot bankledningen och aktörer i liknande ställning när det förekommer oegentligheter.⁴³

En annan lösning som helt skulle kunna eliminera *moral hazard*-problemen är att introducera riskbaserade avgifter. I ett sådant system betalar bankerna sina avgifter till insättningsgarantifonden baserat på bankens risk-exponering. Det finns dock vissa problem som måste lösas vid utformningen av ett sådant system, t.ex. om bankerna ska vara tillåtna att ändra sin riskexponering efter att en avgift betalats in. Senare straffavgifter skulle kunna lösa problemet, men risken är att det är för sent och att banken då redan är på väg mot konkurs.⁴⁴

2.6.2 Finansiering

Ett annat argument som framförts mot att ha en statlig insättningsgaranti är att ett sådant system är för dyrt eftersom finansieringen ofta sker över stadsbudgeten och det därmed i slutändan är skattemedel som får tas i anspråk. Detta kan hända även i system som har en statlig insättningsgarantifond som inte finansieras genom skattemedel, eftersom sådana fonder endast kan klara en begränsad mängd bankfallissemang, och ifall fonden inte räcker till så är det ofta nära till hands att ta medel ur stadsbudgeten som en sista utväg. Ett exempel på när staten (och i slutändan skattebetalarna) var tvungen att betala för att insättningsgarantisystemet skulle kunna kompensera alla insättare är Savings & Loans-krisen i USA på 1980- och 1990-talen. Krisen kostade enligt uppgift de amerikanska skattebetalarna 124 miljarder USD.⁴⁵

Analyser av orsakerna bakom Savings & Loans-krisen har visat att marknadssituationen i sig, med höga och instabila räntor under det sena 70-talet och tidiga 80-talet, ledde till ökat risktagande. Avreglering, som t.ex. minskade kapitaltäckningskrav för banker, spelade också en viktig roll i och med att det gjorde ökat risktagande möjligt.⁴⁶

Ett intressant exempel vad gäller finansiering av insättningsgarantisystem är Argentina, som mellan 1991 och 1994 försökte avskaffa den obligatoriska

⁴² Koassurans är alltså en form av självrisk.

⁴³ Financial Stability Forum, s. 8-10.

⁴⁴ Cooper & Ross, s. 70.

⁴⁵ Curry & Shibut, s. 33.

⁴⁶ a.a., s. 27.

statliga insättningsgarantin. Detta ledde till ett flertal privata arrangemang som försökte ersätta det statliga skyddsnetet för bankinsättningar. Argentinska banker förhandlade fram avtal mellan sig för att hjälpa varandra vid kriser och man försökte även förhandla fram nödkrediter från utländska banker. Det fanns också tankar på att skapa en sorts privat centralbank som skulle drivas gemensamt av bankerna och som skulle agera som *lender of last resort* till bankerna.⁴⁷

2.7 Specifika fördelar och nackdelar med implicita insättningskydd

Ett implicit system ger staten stor flexibilitet i hur den hanterar en individuell bank i kris, och kostnaderna för att skapa och administrera ett formellt system undviks. Finansieringen av det implicita insättningskyddet är ett av de största problemen med denna typ av skydd, särskilt eftersom medel inte har avsatts för ändamålet i förväg. De två vanligaste alternativen för finansiering är att antingen ta medel direkt ur statsbudgeten eller att ta upp lån från centralbanken.⁴⁸

Finansieringsproblemen för implicita insättningskyddssystem kommer sannolikt att drabba skattebetalarna i slutändan. Implicita system innebär att staten tillskjuter pengar till den krisdrabbade banken vilket också leder till konkurrensproblem. Alla kontohavare, inte bara de små individuella spararna som behöver det bäst på grund av deras oförmåga att bedöma riskerna, kompenseras för alla förluster. Eftersom det inte finns några oförsäkrade kontohavare så kommer det inte att finnas några incitament för någon kontohavare att övervaka bankens soliditet.⁴⁹

Även om den krisdrabbade banken räddas genom kapitaltillskott från staten, är det vanligt att aktieägarna får ta sin del av bankens förluster vid räddningsaktionen. Detta skedde till exempel vid den norska bankkrisen 1988-1992. Resultatet i Norge blev att den norska staten i samband med krisen blev ensam ägare till de största norska bankerna.⁵⁰

Moral hazard-problematiken som behandlas för explicita insättningskyddssystem i avsnitt 2.6.1 är relevant även för implicita insättningskyddssystem. Det torde dock vara svårare att bekämpa *moral hazard* i ett implicit system eftersom man exempelvis inte kan införa riskbaserade premier eftersom bankerna inte betalar in någon avgift i förväg (*ex ante*).

⁴⁷ Ransom, s. 468-469.

⁴⁸ MacDonald, s. 11.

⁴⁹ Lastra, s. 126.

⁵⁰ The Norwegian Banking Crisis, chapter 1, s. 13-14

3 Gemenskapsrättslig reglering av insättningsgaranti

3.1 Bakgrund

Redan 1986 utfärdade EU-kommissionen en rekommendation om införande av system för inlåningsskydd i gemenskapen⁵¹. Inlåningsskyddet skulle åstadkommas genom lagstiftning på medlemsstatsnivå.

Rekommendationen utfärdades eftersom kommissionen framlagt ett förslag om koordinering av likvidering av kreditinstitut⁵², i vilket det stadgades att i väntan på att varje medlemsstat ska införa ett insättningsgarantisystem, ska befintliga system även omfatta insättningar som tas emot i filialer i medlemsstater som inte har någon insättningsgaranti. Denna regel skulle kunna leda till att medlemsstater som saknar insättningsgarantisystem missgynnas i och med att det blir dyrare för banker som omfattas av en insättningsgaranti (i en annan medlemsstat) att öppna filial där. Det var alltså för att förhindra att den europeiska inre marknaden skulle fungera sämre som man på frivillig väg försökte få medlemsstaterna att få till stånd en harmonisering mellan sina garantisystem. Anledningen till att EU-kommissionen inte valde ett minimidirektiv var att en rekommendation ansågs vara tillräckligt effektiv.⁵³

Av artikel 1 i kommissionens rekommendation framgår bland annat att det rekommenderades att insättningsgarantisystemen skulle kompensera insättare som inte hade möjlighet att bedöma bankernas finansiella strategier samt att alla insättare skulle skyddas (även de som gjort insättningar i filialer till banker med huvudkontor i andra medlemsstater). Alla medlemsstater rekommenderades ha infört dessa krav senast 1990.

1986 års rekommendation ledde inte till att medlemsstaterna vidtog de åtgärder som kommissionen önskat. År 1993 trädde direktiv 89/646/EEG⁵⁴ och ändringar i direktiv 77/780/EEG⁵⁵ i kraft. Detta innebar att det endast krävdes en enda auktorisation för varje kreditinstitut och att filialer därefter fritt kunde öppnas i varje medlemsstat utan att någon ny auktorisation krävdes för varje medlemsstat. Därför ansågs det nu berättigat att skapa ett

⁵¹ Kommissionens rekommendation 87/63/EEG av den 22 december 1986 om införande av system för inlåningsskydd.

⁵² Proposal for a council directive on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the re-organization and the winding-up of credit institutions (COM/85/788FINAL - SYN 46), OJ C 356, 31.12.1985, s. 55.

⁵³ Beaktandesatserna, rekommendation 87/63/EEG.

⁵⁴ Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG.

⁵⁵ Rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

enda insättningsgarantisystem genom ett direktiv, vilket skedde genom direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar av den 30 maj 1994.⁵⁶

3.2 Direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar

3.2.1 Målsättningar och syften

Insättningsgarantidirektivet är ett led i unionens strävan efter att upphäva begränsningar i etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster för kreditinstitut. Ett direktiv om insättningsgaranti gör banksystemet mer stabilt och skyddet för insättarna ökas.⁵⁷

Med direktivet ville man införa en gemensam lägsta nivå för insättarskydd oavsett var i gemenskapen insättningar görs. Vidare ansågs det viktigt att insättare hos filialer i andra medlemsstater än den där kreditinstitutets huvudkontor ligger, skyddas av samma insättningsgarantisystem som institutets övriga insättare.⁵⁸

Direktivet begränsar harmoniseringen till att endast omfatta de grundläggande beståndsdelarna i ett insättningsgarantisystem. En av dessa grundläggande beståndsdelar är en gemensam lägsta nivå vad gäller försäkrat belopp, och en annan är att insättningsgarantisystemen måste ingripa så snart insättningar blir indisponibla.^{59 60}

Metoderna för hur insättningsgarantisystemen finansieras har däremot inte ansetts nödvändiga att harmonisera. Av direktivet framgår dock bl.a. att kostnaderna för finansiering i princip måste bäras av kreditinstituten själva.⁶¹

Direktivet är alltså ett minimidirektiv som fastställer vissa grundläggande delar i ett insättningsgarantisystem och miniminivåer som alla medlemsstater är förbundna att införa. Av den 23:e beaktandesatsen till direktivet framgår att insättningskyddet anses vara en viktig del i genomförandet av den inre marknaden och att skyddet ses som ett nödvändigt komplement till tillsynen över kreditinstitut eftersom det skapar en solidaritet mellan instituten på marknaden om en av dem inte skulle kunna infria sina förpliktelser. Av art 14 i direktivet framgår att medlemsstaterna måste ha implementerat direktivet senast den 1 juli 1995.

⁵⁶ Beaktandesatser 5-7, direktiv 94/19/EG.

⁵⁷ Första beaktandesatsen, direktiv 94/19/EG.

⁵⁸ Andra och tredje beaktandesatserna, direktiv 94/19/EG.

⁵⁹ Definitionen av indisponibel insättning behandlas i avsnitt 3.2.3.

⁶⁰ Åttonde och nionde beaktandesatserna, direktiv 94/19/EG.

⁶¹ 21:a beaktandesatsen, direktiv 94/19/EG.

3.2.2 Grundläggande bestämmelser

Den centrala bestämmelsen i direktivet återfinnes i artikel 3 punkt 1. Här stadgas att medlemsstaterna måste införa ett eller flera insättningsgarantisystem, och att detta officiellt måste erkännas inom territoriet. Vidare får som huvudregel kreditinstitut inte ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett sådant system.

Det är alltså insättningar hos det som i direktivet kallas för kreditinstitut som skall försäkras genom ett insättningsgarantisystem. Kreditinstitut definieras i direktivet som ”ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot inlåning eller andra medel som skall återbetalas och att för egen räkning bevilja krediter”⁶². En insättning är enligt artikel 1 punkt 1 i direktivet ett tillgodohavande i form av inlåning eller annat tillgodohavande som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt lag eller avtal och som uppkommer i ett tillfälligt led i normala banktransaktioner.

Som nämndes tidigare innebär art. 3.1 att anslutning till insättningsgarantisystemet är en förutsättning för att ett kreditinstitut ska få auktorisation för att bedriva sin verksamhet. Från detta finns det undantag. Regleringen kring dessa undantag finns i huvudsak i artikel 3.1 2 st., och innebär att kreditinstitutet måste vara anslutet till ett annat system som garanterar insättningarna. Detta andra system måste bl.a. redan vara i funktion vid direktivets antagande och det får inte bestå av en garanti beviljad av medlemsstaten själv eller dess lokala eller regionala myndigheter.

Om ett kreditinstitut inte uppfyller sina förpliktelser i förhållande till insättningsgarantisystemet, får behöriga myndigheter använda sanktioner för att få kreditinstitutet att vidta rättelse, vilket framgår av artikel 3 punkt 2. Hjälper inte dessa sanktioner, stadgar artikel 3 punkt 3 att myndigheterna får utesluta kreditinstitutet från systemet, dock med en uppsägningstid på tolv månader, under vilken nya insättningar fortsätter att garanteras av systemet. Efter tolv månader kan kreditinstitutet alltså uteslutas ur garantisystemet.

Enligt artikel 3 punkterna 4 och 5 får kreditinstitutet efter uteslutning inte längre ta emot insättningar och skall få sin auktorisation återkallad, om det inte kan visa att det vidtagit andra åtgärder för att skydda insättningarna till samma nivå som garantisystemet. Insättningar som gjorts före återkallandet av auktorisationen skall enligt artikel 5 i direktivet fortsätta att vara täckta om kreditinstitutet tidigare var auktoriserat enligt gemenskapsbestämmelserna för auktorisation.⁶³

⁶² Cit. artikel 1 punkt 4, direktiv 94/19/EG.

⁶³ Det vill säga enligt artikel 3 i direktiv 77/780/EEG om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

3.2.3 Täckningsgräns

Insättningsgarantisystemen i de enskilda medlemsstaterna ska täcka varje insättares sammanlagda insättningar upp till minst 20 000 euro⁶⁴ om insättningarna blir indisponibla, vilket framgår av artikel 7.1 1 st. Enligt artikel 7.5 ska denna beloppsgräns omprövas minst vart femte år av kommissionen. Någon ändring av nivån har ännu inte skett.

Definitionen av indisponibel insättning finns i artikel 1.3, och innebär för det första att insättningen förfallit till betalning men inte betalats ut enligt tillämpliga rättsliga och avtalsmässiga villkor. För det andra måste antingen behöriga myndigheter⁶⁵ senast 21 dagar efter att de blivit förvissade om saken ha konstaterat att kreditinstitutet verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig, eller så måste en rättslig myndighet ha meddelat ett avgörande som är direkt förknippat med institutets finansiella ställning och som tillfälligt upphäver insättningsmottagarens möjlighet att framställa krav mot kreditinstitutet. Ett institut behöver alltså inte försättas i konkurs för att dess insättningar ska kunna ses som indisponibla.

Gränsen på 20 000 euro är en minimigräns, och medlemsstater får alltså införa system med högre garantinivåer, vilket framgår ur artikel 7.3. Enligt artikel 7.4 är det tillåtet att endast ersätta en begränsad del av insättningarna genom koassurans. Sammanlagt måste dock minst 90 % av insättningarna ersättas genom garantisystemet. Minimigränsen på 20 000 euro gäller emellertid och för att kunna använda sig av maximal koassurans måste insättningsgarantisystemet således minst ge en ersättning på 22 222 euro före avdraget på 10 %.⁶⁶

Enligt artikel 8.1 gäller täckningsgränsen de sammanlagda insättningarna hos ett kreditinstitut oavsett antalet insättningar, valuta och lokalisering inom gemenskapen. Direktivet kräver genom artikel 7.6 även att insättare ges rätt att föra talan mot insättningsgarantisystemet.

Som huvudregel gäller täckningsgränsen för varje identifierbar insättare, vilket alltså innebär att gemensamma konton med flera insättare kan ha större täckning, se artikel 8.2 1 st. och tjugonde beaktandesatsen till direktivet. Varje medlemsstat kan dock i vissa fall själv besluta om att insättningar i gemensamt ägda konton ska läggas samman och behandlas som att de gjorts av en enda insättare, se artikel 8.2 3 st.

⁶⁴ I direktivet står det 20 000 ecu, men år 1999 ersattes ecun av euron i förhållande 1:1.

⁶⁵ Behörig myndighet utses av varje medlemsstat för sig.

⁶⁶ KOM(2006) 729, s. 5 not 7.

3.2.4 Ömsedidigt erkännande och exportförbudet

Ett potentiellt problem med ett minimidirektiv på det här området är att de olika systemen kan ha olika täckningsnivåer och att compensationerna därför kan se olika ut i olika medlemsstater. Enligt artikel 4.1 1 st. skall filialer omfattas av kreditinstitutets (huvudkontorets) insättningsgarantisystem⁶⁷. Men om filialerna har ett system som ger lägre täckning än värdlandets system, kan det blir svårt för filialerna att slå sig in på värdlandets marknad. Om filialerna istället har ett system som ger högre täckning, kan banker från andra medlemsstater helt slå ut värdlandets inhemska banker. Dessa marknadsstörrisken behandlas bl.a. i de trettonde och fjortonde beaktandesatserna till direktivet, men även i artikel 4.1 2 st. t.o.m. artikel 4.5.

Den trettonde beaktandesatsen till direktivet tar upp fallet då filialen har lägre täckning genom insättningsgarantisystemet i hemlandet än övriga banker i värdlandet har genom värdlandets system. För att ge filialerna chans att konkurrera på liknande villkor bör de tillåtas att ansluta sig till ett insättningsgarantisystem i värdlandet som kompletterar hemlandets ersättningsnivåer så att de motsvarar värdlandets. Denna bestämmelse finns fastslagen i art. 4.2.

Marknadsstörringar kan också uppkomma genom att filialer erbjuder en garanti med högre ersättningsnivåer än vad värdlandets eget system kan erbjuda. En tillfällig bestämmelse, det s.k. exportförbudet, infördes därför gällande fram till den 31 december 1999, med innebörden att filialer inte får erbjuda högre täckning än värdlandets maximala täckning. Detta diskuteras i den fjortonde beaktandesatsen och bestämmelsen återfinns i art. 4.1 2 st. Det bestämdes att en utvärdering skulle göras i samband med att regeln var tänkt att upphöra för att bedöma om en förlängning skulle vara nödvändig.

Exportförbudet kritiserades starkt från många håll, bl.a. väckte Tysklands regering talan om ogiltighetsförklaring av regeln och även av hela direktivet i EG-domstolen.⁶⁸ Den tyska regeringens hävdade bl.a. att exportförbudet stred mot de motiv som anges i direktivet, insättarskyddet och underlättande av kreditinstituts gränsöverskridande verksamhet. Vidare menade Tyskland att exportförbudet försvårade samarbetet mellan banker inom gemenskapen och att det stred mot principen om miniminivå för harmonisering och ömsesidigt erkännande. Man ansåg också att exportförbudet stred mot direktivets mål att skydda sparare i och med att en filial kunde tvingas sänka sin garantinivå.⁶⁹

EG-domstolen slog fast att exportförbudet utgjorde ett undantag från principerna om minsta möjliga harmonisering och ömsesidigt erkännande,

⁶⁷ Dotterbolag omfattas alltså ej av huvudkontorets insättningsgarantisystem.

⁶⁸ Ärende C-233/94 Tyskland mot Europaparlamentet och rådet.

⁶⁹ KOM(1999) 722 slutlig, s. 4.

men menade att frågan var komplicerad och medlemsstaternas lagstiftning var olika och att gemenskapslagstiftaren vid utformandet av direktivet därför varit behörlig att företa den nödvändiga harmoniseringen gradvis. Vid direktivets tillkomst fanns inte insättningsgarantisystem i alla medlemsstater, och de flesta av de existerande systemen omfattade inte filialer till kreditinstitut som var auktoriserade i andra länder. Domstolen menade att gemenskapslagstiftaren hade sökt uppnå ett legitimt mål, att hindra varje marknadsstörning till följd av att filialer skulle komma att erbjuda högre täckning än värdlandets kreditinstitut. Exportförbudets inskränkning i kreditinstitutets verksamhet ansågs inte vara oproportionerlig, och Tysklands talan lämnades utan bifall.⁷⁰

I kommissionens rapport studeras huruvida marknadsstörningar uppkommit efter exportförbudets införande och man gör en bedömning om huruvida exportförbudet fortfarande behövs eller om principen om ömsesidigt erkännande nu kan råda fullt ut. Man fann inte några objektiva eller faktiska uppgifter som skulle kunna tala för att det förekommit marknadsstörningar till följd av exportförbudet. Bankmarknaden var mer harmoniserad och integrerad 1999 än vid direktivets införande, bl.a. hade alla medlemsstater utom tre en obligatorisk garantinivå på mellan 20 000 och 25 000 euro. Kommissionen ansåg det omotiverat att förlänga exportförbudet och menade att det var viktigare att fullt ut genomföra principen om en inre marknad för banktjänster än att skydda mot den avlägsna risken för marknadsstörningar. Exportförbudet förlängdes följaktligen inte.⁷¹

Redan här kan nämnas att Norges höga ersättningsnivå på insättningsgarantin (se avsnitt 5.2.4) inte verkar ha haft nämnvärd snedvridande effekt på konkurrensen i de länder där norska banker har filialer.

3.2.5 Skyldighet för kreditinstitut att lämna information om garantins omfattning

Direktivet kräver genom artikel 9.1 1 st. att medlemsstaterna säkerställer att kreditinstituten ger sina kunder information om vilket insättningsgarantisystem det är anslutet till och hur hög skyddsnivån är. Enligt 2 st. i samma artikel måste information om villkoren för kompensation och vilka formaliteter som krävs för att kompensationen skall utbetalas också ges på begäran.

Gemenskapslagstiftaren vill däremot inte att ersättningsnivåerna ska bli för stora konkurrensmedel mellan kreditinstituten. Därför har i artikel 9.3 införts en bestämmelse om att användningen av information om insättningsgarantisystemet i marknadsföringssyfte skall begränsas. Detta för att förhindra att banksystemets stabilitet och insättarnas förtroende ska

⁷⁰ C-233/94, punkterna 43, 55-57 och 86.

⁷¹ KOM(1999) 722 slutlig, s. 6-9.

påverkas negativt. Riktlinjerna säger att marknadsföringen bör utformas som en saklig hänvisning till det aktuella insättningsgarantisystemet.

3.2.6 Tidsgräns för utbetalning ur insättningsgarantisystemet

Huvudregeln, som finns i artikel 10.1 i direktivet, är att insättningsgarantisystemen skall kunna betala ut fordringar i form av insättningar som vederbörligen kan styrkas av insättarna, inom tre månader från det att insättningarna klassas som indisponibla⁷² enligt direktivet. Undantagsvis, under extraordinära omständigheter (som inte ges någon närmre definition i direktivet) kan insättningsgarantimyndigheten i medlemsstaten ansöka om maximalt tre månaders förlängning av den ursprungliga tremånadersfristen hos behörig myndighet i medlemsstaten, vilket framgår av artikel 10.2. Sådan förlängning får beviljas högst två gånger, vilket innebär att den teoretiskt maximala tidsfrist som direktivet medger är 9 månader.

De i det föregående stycket nämnda tidsfristerna ger inte insättningsgarantimyndigheten rätt att vägra ge ersättning till insättare som inte kunnat göra anspråk på utbetalning i tid, vilket stadgas i artikel 10.3.

Som exempel på hur utbetalningar sker i praktiken kan nämnas att i Sverige betalar garantimyndigheten ut ersättningarna till insättarna inom tidsfristen och övertar därmed insättarnas rättigheter gentemot banken.

3.3 Framtida utveckling av gemenskapsrätten

År 2005 gjorde kommissionen en översyn av direktivet genom samråd. Resultatet presenteras i ett meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar. De argument för en förändring av direktivet som framkom var framför allt de väsentliga skillnader i ersättningsnivå som förekommer inom gemenskapen (14 481 euro i Litauen⁷³ jämfört med 103 291 euro i Italien) samt skillnader i hur systemen finansieras i olika länder. Argument mot en förändring var framför allt att kostnaderna skulle bli för höga, i synnerhet för de system som finansieras i efterhand ifall man bestämde att alla system skulle finansieras i förhand. Dessa skulle nämligen behöva ta ut höga premier för att bygga upp en garantifond.⁷⁴

⁷² Se avsnitt 3.2.3 för definitionen av indisponibel insättning.

⁷³ Att den Litauiska täckningsgränsen är lägre än 20 000 euro beror på de övergångsbestämmelse som reglerar Litauens anslutning till EU.

⁷⁴ KOM(2006) 729, s. 2-3.

Kommissionen presenterade tolv områden där direktivet skulle kunna förbättras genom pragmatiska lösningar som inte kräver någon ändring av själva direktivtexten. Diskussionen kring förbättringar handlade bl.a. om ifall koassuransreglerna borde ändras eftersom koassurans kan minska *moral hazard*-risken⁷⁵. Vidare förespråkade kommissionen en bredare användning av riskbaserade premiesystem, men någon harmonisering ansågs inte kunna ske utan ändring i direktivet bl.a. eftersom system som finansieras i efterhand tillåts i det nuvarande direktivet och sådana inte kan använda riskbaserade premiesystem.⁷⁶

Kommissionen ville också undersöka ifall det var möjligt att på ett enkelt sätt underlätta för kreditinstitut att flytta sitt huvudkontor inom gemenskapen. Detta skulle bl.a. förenklas om det var möjligt att få tillbaka till insättningsgarantisystemet redan inbetalade premier. Detta är idag upp till varje enskild medlemsstat. En reformering av direktivet för att korta ned tidsfristen för återbetalning tas också upp, med argumentet att datorsystemen är mer utvecklade nu än vid direktivets tillkomst och att det därför borde gå att få ner vänteperioden. Slutligen kan också nämnas att tanken på ett alleuropeiskt (överstatligt) system för insättningsgarantier förkastats, medan man däremot öppnar upp för möjligheten till regionala system där flera medlemsstater har ett gemensamt system. Enligt kommissionen finns det inget i direktivet som hindrar ett sådant regionalt samarbete.⁷⁷

Innan några beslut tas om ändringar av insättningsgarantireglerna, anser kommissionen att fördelningen av det allmänna tillsynsansvaret och de ekonomiska förpliktelserna i krissituationer måste klargöras. Det första av de två exempel som kommissionen tar upp är vissa systems erbjudande av ytterligare likviditet till kreditinstitut i kris och att sådana likviditets-erbjudanden kan omfattas av EU:s regler om statligt stöd. Det andra exemplet är frågan om vem som ska besluta om att låta en bank ställa in betalningarna och att aktivera insättningsgarantisystemets utbetalningar, och att det i gränsöverskridande fall kan involvera flera inblandade system.⁷⁸

⁷⁵ Faran för *moral hazard* minskar eftersom koassurans är en sorts självrisk. Detta innebär att insättarna riskerar att förlora en del av sina insättningar om deras bank fallerar, vilket ger insättarna incitament att undersöka bankernas ekonomiska ställning innan de väljer bank.

⁷⁶ KOM(2006) 729, s. 4-7.

⁷⁷ KOM(2006) 729, s. 7-8.

⁷⁸ KOM(2006) 729, s. 8-9.

4 Insättningsgaranti i Sverige

4.1 Bakgrund

4.1.1 Den svenska bankkrisen på 1990-talet

Den svenska bankkrisen i början på 1990-talet hade sitt ursprung i de två devalveringarna av den svenska kronan 1981 och 1982. Dessa var inledningen på en högkonjunktur som skulle vara ända till 1989. Konjunktursvängningar anses normalt vara c:a fyra år, och en viss avmattning märktes också under slutet av 1985. Två händelser i slutet på 1985 och början på 1986 bidrog starkt till att förlänga högkonjunkturen: att den svenska riksbanken slopade utlåningstaket och att OPEC:s oljesamarbete kollapsade. Slopandet av utlåningstaket ledde till en kraftig ökning av bankernas utlåning, och OPEC:s kollaps ledde till sjunkande oljepriser vilket ledde till en förlängning av den internationella högkonjunkturen.⁷⁹

Investeringsstakten var hög, särskilt inom fastighetsmarknaden, och priserna steg kraftigt. Avregleringen av de finansiella marknaderna ledde till ökad konkurrens mellan bankerna, och följden blev att bankerna sänkte sina krav på låntagarnas kreditvärdighet för att öka sina marknadsandelar. Bankerna saknade incitament för att kontrollera kreditvärdighet, och FI, som var tillsynsmyndighet, saknade kompetens och verktyg för att kunna påverka bankerna.⁸⁰

Omkring 1990 vek konjunkturen och en tre år lång recession följde. Svensk export minskade till följd av en generell nedgång i den internationella ekonomin, vilket i sin tur ledde till högre arbetslöshet. Fastighetspriserna sjönk med över 50 % på 18 månader. Regeringen genomförde en stor skattereform som ökade incitamenten till att spara och minskade efterfrågan på lån. Nya skatteregler, höga nominella räntor och låg inflation medförde att realräntan steg mycket kraftigt.⁸¹

När låntagare inte kunde betala de höjda räntorna fick bankerna stora kreditförluster, och eftersom fastighetspriserna hade sjunkit så kunde bankerna inte få tillbaka de pengar de lånat ut genom att realisera säkerheterna. Utöver detta började även det europeiska valutasamarbetet, till vilket den svenska kronan var knutet genom den fasta växelkursen, att få problem. Den svenska kronan släpptes fri, det vill säga att växelkursen blev flytande, och omedelbart sjönk kronans värde kraftigt. Eftersom många svenska banker hade finansierat sin utlåning genom att själva låna från andra banker utomlands i utländska valutor, ökade de svenska bankernas

⁷⁹ SOU 1998:160, s. 135.

⁸⁰ Andersson & Viotti, s. 71-72.

⁸¹ a.a., s. 72.

inlåning okontrollerbart i takt med att den svenska valutan sjönk i värde. Detta ledde till att utländska banker ströp kreditflödet till svenska banker.⁸²

4.1.2 Bankgarantin

Det första tecknet på den förestående bankkrisen kom i september 1990, då finansbolaget Nyckeln tvingades ställa in sina betalningar. Ett år senare ingrep regeringen för att rädda Nordbanken och Första Sparbanken när deras problem med kreditförluster blev akuta. Först ytterligare ett år senare presenterades bankgarantin. Banklagskommittén, som tillsattes efter bankkrisen, kom i sitt delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*⁸³ bland annat fram till att eftersom bankkrisens händelseförlopp framför allt styrdes av den allmänna ekonomiska utvecklingen, är det inte sannolikt att staten skulle kunna ha påverkat utvecklingen genom tidigare åtgärder. Vidare hade det sannolikt varit politiskt svårt att ingripa förrän den akuta krisen faktiskt uppstått. Dock menar Banklagskommittén att de ad hoc-lösningar som staten vidtog inte alltid fick en ändamålsenlig utformning, och att ett tidigare ingripande hade underlättats om ändamålsenliga regler för detta redan hade funnits.⁸⁴ Samtidigt kan det sägas att statens ingripande var resolut och att det mitt i allt elände fick avsedd verkan på sikt.

Bankgarantin är benämningen på den garanti som den dåvarande regeringen gav till banker och vissa andra kreditinstitut, och som hade till syfte att dessa skulle kunna fullgöra sina förpliktelser i tid. Det rörde sig alltså inte formellt sett om en garanti, utan istället skulle de institut som inte på egen hand kunde fullgöra sina åtaganden få stöd från regeringen. Riksdagen ställde sig bakom garantin i december 1992, men regeringen gavs stor frihet bl.a. med avseende på stödets storlek och dess tidsramar. En särskild myndighet, Bankstödsnämnden, bildades för att utveckla och hantera stödet.⁸⁵

Bankgarantin fick snabbt positiva effekter på banksystemet. Läget på de finansiella marknaderna stabiliserades, och omvärldens misstro mot de svenska kreditinstituten minskade. Redan 1993 förbättrades bankernas situation, och av de fyra banker som tidigt ansökt om stöd, kunde två genomföra nyemissioner som gav dem tillräckligt kapitaltillskott för att kunna dra tillbaka sina ansökningar om stöd från bankgarantin. De två värst drabbade bolagen, Gota Bank och Nordbanken, fick sina dåliga krediter överförda till två avvecklingsbolag, Retriva och Securum. Därpå såldes resterna av Gota Bank till Nordbanken.⁸⁶

⁸² a.a., s. 72-73.

⁸³ SOU 1998:160

⁸⁴ SOU 1998:160, s. 149-150.

⁸⁵ a.a., s. 146.

⁸⁶ a.a., s. 146-147.

Intressant i sammanhanget kan vara de kostnader som bankkrisen innebar för kreditinstituten och för staten. De sammanlagda kreditförlusterna för kreditinstituten från början av 1990 till mitten på 1995 beräknas överstiga 200 miljarder kr. Staten, det vill säga skattebetalarna, hade som mest ett direkt åtagande på 100 miljarder kr, varav c:a 60 miljarder belastade statsbudgeten. Mycket av detta har kunna återvinnas under senare år.⁸⁷

4.1.3 Insättningsgarantidirektivets påverkan på svenska förhållanden

EG-direktivet (94/19/EG) om system för garanti av insättningar antogs den 30 maj 1994. Sverige var då ännu inte medlem i EU, men var part i det s.k. EES-avtalet (Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde) som trädde i kraft den 1 januari 1994. Insättningsgarantidirektivet infogades i EES-avtalet den 28 oktober 1994 och Sverige blev därmed skyldigt att implementera direktivets bestämmelser. Sveriges inträde som medlem i EU den 1 januari 1995 medförde således inte någon skillnad i frågan om kravet att implementera insättningsgarantidirektivet.⁸⁸

Den bankgaranti som infördes 1992 och som fortfarande gällde i samband med lagstiftningsarbetet uppfyllde inte EG-direktivets krav, bl.a. kravet på att insättningsgarantisystemet inte får vara finansierat med skattemedel och att en medlemsstats åtagande att säkerställa ett kreditinstitut inte kan utgöra ett alternativ till ett insättningsgarantisystem. Därför utarbetades ett förslag till insättningsgaranti i Sverige genom Ds 1995:3 och proposition 1995/96:60. Lagstiftaren bestämde att någon ersättning ur insättningsgarantisystemet inte kunde bli aktuell så länge bankgarantin fortfarande var i kraft.⁸⁹

Lagen om insättningsgaranti (1995:1571) trädde ikraft den 1 januari 1996 och bankgarantin upphörde att gälla samma år. Bankstödsnämnden bytte namn till IGN och fick till uppgift att hantera insättningsgarantin.⁹⁰

4.2 Lag (1995:1571) om insättningsgaranti

4.2.1 Målsättningar och syften

Syftet med det svenska systemet för insättningsgaranti var att implementera EG-direktivet och att infoga garantisystemet i det svenska regelverket för kreditinstitut samt att anpassa det efter den svenska kreditmarknadens struktur. Vid lagens tillkomst följde man EG-direktivet och byggde därför upp det svenska systemet som framför allt ett konsumentskydd. Även om

⁸⁷ a.a., s. 133.

⁸⁸ Prop. 1995/96:60, s. 31.

⁸⁹ a.a., s. 34.

⁹⁰ Ingves, s. 8.

direktivet tillät insättningsgarantisystem med vidare skyddsfunktioner och uppgifter, så talade även direktivets krav på snabbt införlivande för att initialt inte skapa ett för stort system. Den svenska bankkrisen hade dock väckt frågor om hanteringen av bankers solvensproblem och en integrering av reglerna om insättningsgaranti och reglerna om åtgärder vid solvensproblem utreddes vidare av banklagskommittén.⁹¹

En positiv bieffekt av det konsumentskydd en insättningsgaranti ger, är att det minskar risken för oro hos allmänheten och att uttagsanstormningar av insatta medel därmed borde kunna undvikas. Ett sekundärt mål var alltså att insättningsgarantin ansågs ge ett systemskydd, eftersom konsumentskyddet också hjälper till att upprätthålla ett fungerande betalningssystem. För att inte uppmuntra till ökat risktagande ansåg lagstiftaren att det var rimligt att systemet skulle finansieras genom avgifter från de deltagande bankerna och att avgifterna skulle bestämmas i förhållande till varje deltagande banks riskexponering.⁹²

Omfattningen av garantin begränsades till inlåning på konto eftersom det ansågs gynna konsumenter bäst, och eftersom dessa inlåningsmedel ansågs ha en för hushållen central funktion för betalningstransaktioner och kassahållning. Vidare beslutades att ett enda garantisystem skulle gälla för alla bankformer, eftersom skillnaderna i associationsform inte medförde olika behov i form av konsumentskydd samt att ett gemensamt system kan sprida kostnaderna för fallissemang.⁹³ Se vidare avsnitt 4.2.3 nedan.

4.2.2 Grundläggande bestämmelser

En av de centrala bestämmelserna i lagen om insättningsgaranti är 3 § IGL. Paragrafens första stycke stadgar att alla insättningar hos svenska institut i landet eller deras filialer utomlands omfattas av garantin. Att alla insättningar hos svenska institut ska garanteras innebär att det är obligatoriskt för instituten att ansluta sig till insättningsgarantisystemet, varför anslutning till systemet numera är ett krav för att beviljas tillstånd (oktroj) att driva bankrörelse.⁹⁴ Enligt 11 b § IGL är institut som erbjuder sig att ta emot insättningar dessutom skyldiga att ta emot sådana insättningar av var och en om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Exempel på särskilda skäl mot att ta emot insättning är enligt förarbetena bl.a. om kunden tidigare varit ohederlig mot en bank eller om det föreligger misstankar om penningtvätt.⁹⁵

En annan central bestämmelse är att ersättning från garantin är begränsad till högst 250 000 kr per institut och insättare, vilket framgår av 4 § 2 st. IGL. 1

⁹¹ Prop. 1995/96:60, s. 33-35.

⁹² Ds. 1995:3, s. 35-36.

⁹³ Prop. 1995/96:60, s. 35-36.

⁹⁴ Falkman, s. 472.

⁹⁵ Prop. 2002/03:139, del 1, s. 598.

st. i samma paragraf klargör att insättaren har rätt till ersättning både för insättningen och för upplupen ränta till den dag då ersättningsrätten inträder.

4.2.3 Vilka institut omfattas av garantin?

Av 2 § 1 p. IGL framgår att såsom institut räknas svenska och utländska banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. Vid lagens tillkomst uttalade sig vissa remissinstanser mot att sparkassor i ekonomiska föreningar skulle omfattas av insättningsgarantin.⁹⁶

Lagstiftaren menade att sparkassorna inte bedriver bankverksamhet eftersom de inte vänder sig till allmänheten. Om detta hade varit fallet så hade de omfattats av det andra banksamordningsdirektivet (89/646/EEG), och omgärdats av samma regler och övervakning som banker i allmänhet. Då hade de följaktligen också omfattats av insättningsgarantin. Den grundläggande funktionen för sparkassor är att medlemmarna mot en gynnsam ränta bidrar till föreningens försörjning, vilket alltså starkt skiljer sig från normal bankverksamhet. Ett annat problem som lagstiftaren tar upp är att avgifterna till insättningsgarantisystemet grundar sig på bankernas kapitaltäckningsgrad, och eftersom sparkassor inte har några kapitaltäckningskrav så blir det svårt att inordna dessa under systemet. Sparkassor står således utanför garantisystemet.⁹⁷

4.2.4 Vilka insättningar omfattas av garantin?

En insättning är enligt 3 § 3 p. IGL ett nominellt bestämt tillgodohavande som är tillgängligt för insättaren med kort varsel. Ett flertal remissinstanser hade vid lagstiftningsarbetet synpunkter på vilka konton och tillgodohavanden som skulle omfattas av systemet. Lagstiftarens förslag grundade sig på definitioner i tidigare propositioner och lagrådsremisser, men någon mer exakt avgränsning kom alltså inte till stånd i lagtexten. Istället lämnades ansvaret för att dra de exakta gränserna över till rättstillämpningen.⁹⁸

Det finns dock vissa riktlinjer för vilka tillgodohavanden som ska omfattas av insättningsgarantin i förarbetena. Om uppsägningstiden för ett inlåningskonto är en månad eller mindre, anses insatta medel vara disponibla trots att de inte är omedelbart tillgängliga. Detta innebär att konton som har en uppsägningstid men som ändå kan disponeras av insättaren, även om det tillkommer uttagsavgifter, omfattas av garantin.⁹⁹

⁹⁶ Prop. 1995:96:60, s. 36.

⁹⁷ Prop. 1995:96:60, s. 39-43.

⁹⁸ Prop. 1995:96:60, s. 54-58.

⁹⁹ Prop. 1995:96:60, s. 55-58.

Vad gäller insättningar som är gjorda till fast ränta och som är bundna till viss period, utan möjlighet till förtida uttag, så omfattas dessa inte av garantin. Ifall en sådan bunden insättning är förenad med rätt till förtida uttag, bör den ändå inte omfattas av insättningsgarantin om kontobehållningen efter ett sådant uttag är beroende av förändringar i marknadsräntorna. Vidare tas som exempel upp att inlåning inom individuellt pensionssparande inte omfattas av garantin, bland annat eftersom uttag endast kan göras för omplacering inom pensionssparandet.¹⁰⁰

Det är inte bara vilken typ av insättning som avgör om det föreligger rätt till ersättning. Enligt 5 § IGL ska de anslutna institutens egna insättningar inte omfattas av garantin. Slutligen kan också nämnas att enligt 4 b § IGL ska pengar som enligt lagakraftvunnen dom härrör från vissa typer av brott¹⁰¹ inte ersätts ur garantin, samt att gällande insättning som är pantsatt ska pantavaren, enligt 4 a § IGL, ges panträtt i ersättningen.

4.2.5 Den handläggande myndigheten och dess ansvarsområde

Före årsskiftet 2007/2008 var det IGN som handlade frågor om insättningsgarantin. Detta är nu ändrat till ”den myndighet som regeringen bestämmer” enligt 1 § 2 st. och 2 § 5 p IGL. Regeringen har bestämt att insättningsgarantin numera skall handläggas av RGK, vilket framgår av 1 § i *förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret*.

Den myndighet som är ansvarig för garantisystemet skall bl.a. se till att systemets finansiering är säkerställd och att fonderade medel förvaltas.¹⁰² Vidare ska myndigheten se till att åtgärder vidtas mot banker som inte uppfyller sina förpliktelser.¹⁰³ Vid ersättningsfall ska myndigheten fatta alla beslut om ersättning från garantisystemet. Garantimyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 24 § IGL.¹⁰⁴

Myndigheten ska även samarbeta med andra länders insättningsgaranti-myndigheter för att utbyta information och träffa överenskommelser om bland annat regleringen av ersättningsfall och filialetablering. Däremot skall den myndighet som ansvarar för det svenska insättningsgarantisystemet inte utöva löpande tillsyn över banker eller andra aktörer på marknaden, eftersom den i sin egenskap av administratör inte anses ha behov av sådan insyn i bankers verksamhet.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Prop. 1995:96:60, s. 55-58.

¹⁰¹ Närmare bestämt häleri, penninghäleri, häleriförseelse och penninghäleriförseelse enligt BrB 9:6, 9:6a, 9:7, och 9:7a.

¹⁰² Finansieringen av insättningsgarantisystemet diskuteras vidare i avsnitt 4.2.8, och systemets förvaltning behandlas i avsnitt 4.3.1.

¹⁰³ Se vidare avsnitt 4.2.9.

¹⁰⁴ Ds. 1995:3, s. 86-89.

¹⁰⁵ Ds. 1995:3, s. 86-89.

I propositionen föreslog vissa remissinstanser att FI skulle utses till ansvarig myndighet för insättningsgarantisystemet, men detta avfärdades eftersom det ansågs att en sådan utvidgning av ansvaret för FI skulle kunna medföra en målkonflikt och inverka negativt på tillsynen. Likaså avfärdades ett utnämmande av RGK till ansvarig myndighet med motiveringen att ett ansvar för garantisystemet vore främmande för RGK eftersom RGK:s uppgift är att samordna myndigheters verksamhet med statliga garantier och statliga lån till näringslivet. Dessutom vore det inte lämpligt att ge RGK ansvar för utbetalning av ersättningar till kontoinnehavare i banker eftersom dess huvuduppgift är att ta upp lån och förvalta statsskulden så effektivt som möjligt.¹⁰⁶

10 år senare hade lagstiftaren ändrat åsikt, och IGN:s fortsatta varande var en av de saker som diskuterades i SOU 2005:16 - ett reformerat system för insättningsgarantin. En av anledningarna till att man ville överföra IGN:s verksamhet till RGK var att IGN ansågs vara för en för liten och sårbar myndighet, vilket man ansåg hade visats av de ersättningsfall som förekommit. Dessutom ansågs det mer kostnadseffektivt att överföra verksamheten till en större myndighet.¹⁰⁷ En jämförelse mellan de svenska och norska handläggande myndigheterna görs i avsnitt 6.4.

4.2.6 Reglering av filialer

Som nämndes i avsnitt 4.2.2 stadgar 3 § 1 st. IGL att insättningar hos svenska instituts filialer i ett annat (EU- eller) EES-land omfattas av den svenska garantin. 3 § 2 st. IGL ger garantimyndigheten rätt att besluta att garantin även skall gälla filialer utanför EES till svenska institut eller filialer i Sverige till utländska institut. Vad gäller institut med huvudkontor inom EES och med filial i Sverige, så stadgar insättningsgarantidirektivet som tidigare nämnts¹⁰⁸, att dessa skall omfattas av insättningsgarantin i det land där institutets huvudkontor är beläget.

Filialer i Sverige till institut som är hemmahörande utanför EES behöver ansöka om tillstånd för att driva bank- eller finansieringsrörelse i Sverige enligt 4 § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Av 3 punkten i samma paragraf framgår att sådant tillstånd bland annat endast ges om insättningar hos filialen omfattas av svensk eller utländsk insättningsgaranti. Den utländska (hemlandets) insättningsgaranti måste i så fall skydda samma sorters insättningar som den svenska garantin och med ett belopp motsvarande minst 20 000 euro efter eventuell självrisk.

Det är möjligt för filialer i Sverige att ansluta sig till en frivillig komplettering av hemlandets garanti genom att ansluta sig till det svenska

¹⁰⁶ Prop. 1995:96:60, s. 77.

¹⁰⁷ Bet. 2006/07:FiU20, s. 98.

¹⁰⁸ Se avsnitt 3.2.4.

garantisystemet.¹⁰⁹ Detta gäller oavsett om hemlandet är ett EES-land eller inte. Ansökan görs till den handläggande myndigheten, och denna tar därefter beslut i frågan. Enligt 6 § IGL svarar dock den svenska garantin endast för skillnaden mellan det maximala garanterade beloppet enligt den svenska garantin och det belopp som kan betalas ut enligt den utländska garantin.¹¹⁰ Den frist på 3 månader för utbetalning ur insättningsgarantisystemet gäller även för utländska instituts filialer i Sverige.

4.2.7 Informations- och uppgiftsskyldighet

Svenska institut och utländska filialer som tar emot insättningar i Sverige har enligt 11 § IGL en skyldighet att informera den som har gjort eller avser att göra en insättning om insättningen omfattas av garanti eller inte. Vidare måste information också ges om vilken ersättningsnivå som gäller för garantin och formerna för utbetalning av ersättning från garantin. Enligt 11 § 2 st. IGL måste denna information lämnas vid marknadsföring av ett erbjudande och innan ett avtalsförhållande ingås. Under avtalstiden ska informationen dessutom framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet. Dessutom finns det en bestämmelse i 22 § IGL enligt vilken institutet måste informera insättarna om garantimyndigheten beslutat att garantin inte längre ska gälla för institutet.

Vid åsidosättande av informationsskyldigheten enligt 11 § IGL, stadgar 11 a § att marknadsföringslagen (1995:450) ska tillämpas.

Informationsskyldigheten anses vara sådan information av särskild betydelse från konsumentsynpunkt som 4 § 2 st. marknadsföringslagen behandlar. Ifall ett institut informerar konsumenter men åsidosätter informationsplikten gentemot övriga insättare, ska ett ingripande enligt 20 § IGL göras, se vidare avsnitt 4.2.9.

Informationsskyldigheten rör institutens skyldighet att informera insättare om insättningsgarantin. Uppgiftsskyldigheten är den skyldighet instituten som omfattas av garantin har enligt 16 § IGL att ”lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att fastställa institutets avgift och i övrigt för sin verksamhet”. Uppgifterna ska ha granskats av formellt utsedd revisor.

Ifall ett institut försatts i konkurs så har konkursförvaltaren en skyldighet att enligt 17 § IGL lämna de uppgifter som behövs för att garantimyndigheten ska kunna betala ut ersättning till insättarna och även i övrigt biträda

¹⁰⁹ Här kan som praktiskt exempel ges Parex Bank, som är en lettisk bank. Parex erbjuder svenskar att spara i svenska kronor i banken. Dessa insättningar omfattas då först av den lettiska insättningsgarantin, som täcker upp till 20 000 euro. Därefter träder den svenska insättningsgarantin in och täcker belopp mellan 20 000 euro och 250 000 kr, eftersom banken anslutit sig till frivillig komplettering i det svenska garantisystemet. Se http://www.parex.se/se/about/vanliga_fragor/.

¹¹⁰ Prop. 1995/96:60, s. 51-52.

myndigheten. Ersättningen beräknas i enlighet med redogörelserna i 4.2.2 och 4.2.4.

4.2.8 Finansiering av garantisystemet

Det svenska insättningsgarantisystemet finansieras genom avgifter från de institut som är anslutna till systemet. Grundbestämmelsen återfinns i 12 § 1 st. IGL och innebär att instituten ska betala en årlig avgift grundad på de insättningar hos instituten som omfattas av garantin.

Totalt ska avgifterna, enligt 12 § 2 st. IGL uppgå till 0,1 % av de garanterade insättningarna, men garantimyndigheten ska närmare bestämma varje enskilt instituts avgift. 13 § 2 st. IGL stadgar att det enskilda institutets avgift ska vara mellan 60 % och 140 % av de 0,1 % som stadgas i 12 § 2 st. IGL. Den exakta avgiften inom spannet på 60 % till 140 % bestäms med hänsyn till det aktuella institutets kapitaltäckningsgrad, vilken beräknas enligt 2 kap. 1 § 1 st. 1 p. *lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar*. Sammanfattningsvis måste alltså institut som omfattas av garantin betala en årligen bestämd avgift på mellan 0,06 % och 0,14 % av sina garanterade insättningar till garantimyndigheten. För aktuell avgiftsstatistik, se avsnitt 4.3.1.

15 § 1 st. IGL behandlar hur garantimyndigheten ska förvalta inbetalda avgifter. Behållningen efter förvaltningskostnader ska placeras på räntebärande konto i RGK (som även är garantimyndighet numera) eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. Av 2 st. samma paragraf framgår att garantimyndigheten har rätt att låna medel i RGK ifall behållna avgiftsmedel inte räcker till för att betala ut ersättningar.

Utöver detta finns detaljerade bestämmelser för dröjsmålsränta på avgifter (13 § 3 st. IGL) och för hur avgifter ska beräknas för institut som inte varit anslutna till systemet under hela det år för vilket beräkningen av institutets avgifter görs (14 § IGL).

4.2.9 Ingridemöjligheter

Vid misskötsel från ett instituts sida får garantimyndigheten enligt 21 § IGL ingripa mot sådana filialer till svenska institut i länder utanför EES eller utländska instituts filialer i Sverige som myndigheten genom tidigare beslut beviljat anslutning till det svenska insättningsgarantisystemet. Dock måste, avseende icke-EES instituts filialer i Sverige, beviljandet om anslutning till det svenska systemet inte vara en förutsättning för institutets tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige. Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att garantimyndigheten endast kan ingripa mot de institut som frivilligt anslutit sig till det svenska systemet.

Det ingripande som står garantimyndigheten till buds är att förelägga ett felande institut att vidta rättelse, vilket stadgas i 21 § 1 st. IGL. Om ingen rättelse skett efter ett år, så har garantimyndigheten rätt att enligt 21 § 2 st. IGL besluta att garantin inte längre ska gälla för insättningarna i institutet. Ett viktigt påpekande görs i 23 § IGL, nämligen att ett beslut om att garantin inte längre gäller inte påverkar de insättningar som omfattades av garantin vid tidpunkten för beslutet.

I samband med Custodia-fallet, som var ett kreditinstitut med huvudkontor i Sverige, meddelade garantimyndigheten på sin webbsida på Internet att nya insättningar hos Custodia inte skulle komma att omfattas av insättningsgarantin. Custodia överklagade myndighetens beslut och kammarrätten meddelade att garantimyndigheten saknade befogenhet att ta sådana beslut. Fallet behandlas närmare i avsnitt 4.3.2.

I övriga fall är FI den myndighet som ska ingripa, och enligt 20 § IGL ska garantimyndigheten underrätta FI om ett institut som omfattas av garantin inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen. FI kan i sin tur meddela förbud, förelägganden, varningar eller i sista hand återkalla institutets tillstånd att bedriva verksamhet. Enligt förarbetena är det endast FI som är behörigt att fatta beslut om att en bank inte längre skall omfattas av det svenska garantisystemet och att detta ska ske genom återkallelse av bankens oktroj.¹¹¹

4.2.10 När inträder rätt till ersättning?

Av 8 § 1 st. IGL framgår att rätten till ersättning inträder, för svenska institut och för svenska instituts filialer i utlandet, när ett institut försätts i konkurs. För filialer här i landet till utländska institut inträder rätten till ersättning när en behörig myndighet i institutets hemland förklarar att insättningar hos institutet är indisponibla, vilket stadgas i 8 § 2 st. IGL

Ersättning från insättningsgarantisystemet ska betalas ut så snart som möjligt, dock senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet eller indisponibilitetsförklaringen, vilket anges i 9 § 1-2 st. IGL. Garantimyndigheten kan dock enligt 9 § 3 st. IGL ansöka om förlängning av tidsfristen hos allmän förvaltningsdomstol. Ifall synnerliga skäl föreligger kan domstolen förlänga tidsfristen för utbetalning med tre månader. Sådan förlängning kan som mest beviljas två gånger och då som mest 3 månader åt gången.

Enligt förarbetena innebär synnerliga skäl i 9 § 3 st. IGL att möjligheten till förlängning ska tillämpas restriktivt. Ett exempel på när en förlängning av tidsfristen kan bli aktuell är om bankens räkenskaper är i oreda och det är svårt att få fram uppgifter om insättarna och insättningarnas storlek. Ett annat exempel är om en ersättningsberättigad insättare framställer krav på

¹¹¹ Prop. 1995/96:60, s. 108-109.

ersättning så sent att garantimyndigheten inte kan betala ut ersättningen inom tidsfristen.¹¹²

En insättares rätt till ersättning till följd av ett svenskt instituts konkurs kan preskriberas. Enligt 10 § IGL sker detta om insättaren inte gjort anspråk på ersättningen innan han har förlorat sin rätt till utdelning i institutets konkurs. Förlust av rätten till utdelning i en konkurs regleras i det aktuella fallet genom 11 kap. 12 § konkurslagen, och innebär att en borgenär förlorar rätten till utdelning ”om han inte gör anspråk på medlen inom två år räknat från dagen då beslutet att fastställa utdelningen vann laga kraft, eller den senare dag då borgenären blev berättigad att lyfta medlen utan att ställa säkerhet”. Detta betyder rent praktiskt att en insättares ersättningsrätt preskriberas samtidigt som konkursen i banken avslutas.¹¹³

Ifall någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakar att ersättning betalas ut obehörigt eller med för högt belopp, kan garantimyndigheten enligt 18 § 1 st. IGL fatta beslut om återbetalning av beloppet jämte ränta. Återbetalning ska också, enligt 2 st., ske vid andra fall då ersättning utbetalats felaktigt och mottagaren skäligen borde ha insett att han var obehörig eller att beloppet var för högt. Denna reglering torde följa de allmänna regler om *conditio indebiti* i svensk rätt som innebär att felaktig betalning som huvudregel ska återbetalas, om inte mottagaren varit i god tro.¹¹⁴

Enligt 19 § IGL sker vid utbetalning av ersättning ur ett garantisystem ett övertagande av insättares fordran mot banken. Ifall det skett utbetalning ur det svenska systemet så träder staten in i insättares rätt mot institutet med företrädesrätt framför insättaren upp till det utgivna beloppet. Ifall utbetalning skett ur ett utländskt garantisystem för ett svenskt institut så träder det utländska garantisystemet in i insättares rätt mot institutet och ges samma företrädesrätt som svenska staten i det förra fallet.

4.3 Det svenska insättningsgarantisystemet i praktiken

4.3.1 Ekonomi och finansiering

IGN har varje år sedan insättningsgarantin infördes presenterat statistik och bedömningar över hur verksamheten fungerat i sina årsredovisningar. Årsredovisningen för 2007 är IGN:s sista, eftersom administrationen, som tidigare nämnts, flyttades över till RGK vid årsskiftet 2007/2008.

¹¹² Prop. 1995/96:60, s. 82-83.

¹¹³ Prop. 1995/96:60, s. 83-84.

¹¹⁴ Se t.ex. Adlercreutz, s. 284-286.

En av nämndens huvuduppgifter var att förvalta de medel som inkom genom de anslutna institutens avgifter. Förvaltningen utfördes enligt uppdrag av Kammarkollegiet. De totala årliga debiterade avgifterna har sedan 2003 legat på en nivå mellan 391 miljoner kr (2004) och 578,6 miljoner kr (2007). Vid årsskiftet 2006/2007 var 176 institut anslutna till insättningsgarantin, varav 125 var aktiva. De aktiva instituten tog emot totalt 578,6 miljarder kr i garanterade insättningar, vilket är en ökning med 50 miljarder kr sedan året innan.¹¹⁵

Institutens kapitaltäckningsgrad varierade vid årsskiftet 2006/2007 mellan 8,07 % och 135,63 %. De institut som hade sämst kapitaltäckningsgrad fick betala den maximala avgiften på 0,14 % av sina garanterade insättningar för avgiftsåret 2007. Institut med en kapitaltäckningsgrad på 55 % eller mer fick betala den lägsta avgiften på 0,06 % av sina respektive garanterade insättningar.¹¹⁶

Förvaltningen av de avgifter som inkommer från instituten ska ge en långsiktig god avkastning, men samtidigt ska en god betalningsberedskap och riskspridning upprätthållas. Den sammanlagda behållningen var 17,2 miljarder kr vid årsskiftet 2007/2008. Förvaltningen följde från 2005 fram till 2007 en speciell indexportfölj. Detta förfarande har nu övergivits eftersom den löpande portföljanpassningen ledde till förhållandevis höga transaktionskostnader och att förluster realiserades trots att inget likviditetsbehov fanns. Målet är nu att portföljen ska innehålla en jämn fördelning av utestående nominella statsobligationer med löptider upp till tio år och att placeringarna ska behållas till förfall.¹¹⁷

Det är viktigt att garantimyndigheten har tillgång till likvida medel så att den snabbt kan hantera en kris. Detta torde inte utgöra något problem eftersom RGK har möjlighet att låna upp pengar vid behov.¹¹⁸

Den årliga avkastningen på de förvaltade medlen har varierat kraftigt genom åren. Toppnoteringen är på 7,20 % för år 2002, då portföljen förvaltades aktivt med målet att ge högre avkastning än indexportföljen. Bottennoteringen är 1,09 % för år 2006. 2007 uppgick årsavkastningen till 2,06 %.¹¹⁹

4.3.2 Ersättningsfall

Sedan insättningsgarantin infördes år 1996, har det endast förekommit två fall då ersättning behövt betalas ut på grund av att institut har fallerat. Båda

¹¹⁵ Statistiken är hämtad från Insättningsgarantinämndens årsredovisning avseende år 2007, s. 5 och 8.

¹¹⁶ Årsredovisning för Insättningsgarantinämnden avseende år 2007, s. 8.

¹¹⁷ a.a., s. 10-11.

¹¹⁸ SOU 2005:16, s. 421.

¹¹⁹ Årsredovisning för Insättningsgarantinämnden avseende år 2007, s. 12.

dessa institut försattes i konkurs år 2006, men utbetalning av ersättningar pågick fram till år 2007.¹²⁰

Det första fallet rörde kreditmarknadsbolaget Custodia AB, som försattes i konkurs den 28 augusti 2006. Under 2006-2007 betalades 134,2 miljoner kr ut ur insättningsgarantifonden till 1282 insättare hos Custodia. Till detta kom administrativa utgifter för insättningsgarantimyndigheten som uppgick till 12,3 miljoner kr. IGN avtog en del invändningar från insättare angående nämndens beräkning av ersättning. 17 insättare överklagade nämndens beslut till Länsrätten, där alla överklaganden som tagits upp fram till årsslutet 2007 avslagits. Överklagandena handlade framför allt om att insättare som gjort insättningar i bundet sparande ej beviljats ersättning från garantin.¹²¹

Det andra fallet gällde kreditmarknadsbolaget Allmänna Kapital (Sverige) AB. Efter det att institutet försatts i konkurs den 17 november 2006, kunde utbetalningar ur garantin börja betalas ut redan samma år. Under 2007 kunde de sista utbetalningarna till de sammanlagt 287 ersättningsberättigade insättarna göras. Totalt betalades 40,9 miljoner kr ut i ersättning till insättare. Administrationskostnaderna uppgick till 1,1 miljoner kr.¹²²

Framför allt Custodia-fallet, men även ett fall rörande investerarskyddet, visade på en del problem i samband med ersättningsfall. IGN:s egna organisation var mycket liten och ett avtal hade träffats med Sveriges Riksbank, FI och RGK om en beredskapsstyrka på nio tjänstemän som IGN skulle kunna få till sitt förfogande i tre månader i samband med ersättningsfall. I t.ex. Custodia-fallet saknades egen kompetens och dessutom drog fallet ut på tiden (bland annat på grund av att Custodias databaser över kunder och insättningar var felaktiga) så att IGN måste ansöka om att få förlängt tidsfristen för utbetalning till insättarna. För att lösa personalfrågan anlätade IGN konsulter.¹²³

Databaserna i Custodia-fallet var otillförlitliga och IGN ansåg det viktigt att få ut databaserna så snabbt som möjligt efter konkursbeslutet, så att företrädare för institutet inte kunde komma åt att ändra och radera i databasen för att dölja brott. IGN kunde konstatera att det är stor risk att databasernas kvalitet försämras under tiden nära före ett konkursbeslut.¹²⁴

Insättare som ville ha ut ersättning ur garantin var tvungna att lämna uppgifter om vilket konto de ville ha utbetalt ersättningen till. För att förhindra bedrägerier försökte IGN kontrollera med bankerna så att dessa konton verkligen tillhörde de ersättningsberättigade insättarna. Banksekretessen gjorde att IGN var beroende av bankernas goda vilja för att

¹²⁰ a.a., s. 14-15.

¹²¹ a.a., s. 14.

¹²² a.a., s. 15.

¹²³ Insättningsgarantinämnden, Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall, 2007-11-13, s. 11-13.

¹²⁴ a.a., s. 14-15.

kunna få ut namnen på kontohavarna, och nämnden föreslog att det bör lagstiftas om en skyldighet att lämna ut dessa uppgifter.¹²⁵

I Custodia-fallet hade FI beslutat att återkalla Custodias tillstånd att bedriva finansieringsrörelse redan den 27 januari 2006. Custodia överklagade FI:s beslut, och länsrätten meddelade att FI:s beslut inte skulle gälla tills vidare (inhibition). Länsrätten avlog Custodias överklagan av FI:s beslut den 27 april och upphävde inhibitionsbeslutet.¹²⁶

IGN förklarade i samband med FI:s ursprungliga beslut om tillbakadragande av Custodias tillstånd att insättningsgarantin inte skulle gälla för insättningar hos Custodia som gjordes efter den 27 januari, och IGN vidhöll denna uppfattning efter länsrättens meddelande om inhibition. Custodia överklagade denna information från IGN, och fick först sin talan avvisad i länsrätten. Efter överklagande till Kammarrätten¹²⁷ fick Custodia rätt: IGN:s uttalande om insättningsgarantins omfattning i fallet var att se som ett beslut, och eftersom ”beslutet saknade samband med något enskilt ärende vari IGN haft att pröva den aktuella frågan hade IGN överskridit sin kompetens”.¹²⁸

Kammarrättens beslut är problematiskt ur konsumentsynpunkt eftersom det förhindrar insättare från att få klagande besked om garantin kommer att omfatta deras insättning. Denna information bör kunna ges i samband med insättningen, och att tillåta IGN att ta beslut i frågan hade varit gynnande för konsumenterna.¹²⁹

4.3.3 Framtiden

SOU 2005:16 behandlar en översyn av insättningsgarantin (och investerarskyddet), och en framtida reformering av systemet föreslås. Utredningen är starkt kritiskt till insättningsgarantisystemets nuvarande tillhandahållande av ett generellt förmögenhetsskydd, och skulle vilja förespråka ett mycket snävare skydd som framför allt skulle skydda transaktionsmedel. En sådan förändring är dock inte möjlig att genomföra eftersom EG-direktivets regler förhindrar detta.¹³⁰

Utredningen föreslog istället att garantinivån på 250 000 svenska kr behålls, men att sparande på konton som har uttagsavgift inte skall skyddas av garantin i fortsättningen. I likhet med tidigare ska långsiktigt bundet sparande och individuellt pensionssparande hållas utanför insättningsgarantisystemet. Vidare ville utredningen undanta finansiella

¹²⁵ a.a., s. 15.

¹²⁶ a.a., s. 8.

¹²⁷ Beslut den 10 februari 2006, mål nr 855-06.

¹²⁸ Insättningsgarantinämnden, Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall, 2007-11-13, s. 16.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ SOU 2005:16, s. 16.

företag, kommuner, myndigheter, pensionsfonder och liknande institutioner från insättningsgarantin. Även stora företag borde enligt utredningen undantas, men detta hade inte varit i överensstämmelse med EG-direktivet.¹³¹

Utredningen ville behålla insättningsgarantin som en separat garantigen inom staten, men ansåg att en harmonisering med de regler som gällde för övriga statliga garantier var nödvändig. Detta innebar bl.a. att garantimyndigheten skulle ges resultatansvar, att garantiavgifterna skulle sättas av myndigheten och inte genom lag, att självkostnadsprincipen skulle tillämpas, att avgifterna endast ska få tas ut i förskott (finansiering ex ante) och att avgifterna för de enskilda instituten ska spegla deras riskexponering.¹³²

Insättningsgarantifonden bör enligt utredningen byta namn till garantireserv. Medlen bör placeras på konto i RGK men ska fortsatt vara öronmärkta för att täcka utbetalningar från insättningsgarantisystemet. Underskott finansieras genom kontokredit hos RGK kopplad till garantireserven.¹³³

För att förbättra konsument- och systemskyddet förespråkar utredningen en snabbare utbetalning av ersättning, och föreslår att tidsfristen förkortas från 3 månader till 1 månad.¹³⁴

Ett av förslagen från kommittén som hittills fått genomslag i lagstiftningen är avvecklingen av IGN. Motiven bakom denna förändring har redan behandlats i avsnitt 4.2.5.

Ett annat av kommitténs förslag som också genomförts är en förändring av avgifterna till garantifonden. Denna ändring innebar att målet för fondens storlek togs bort och att avgifterna inte kunde ändras beroende på fondens storlek. Ändringen tillkom bl.a. på grund av Nordeas planer på att göra om dotterbolagen i Danmark, Norge och Finland till filialer till ett europabolag med säte och huvudkontor i Sverige. Detta skulle innebära att den svenska insättningsgarantin skulle komma att omfatta insättningar som tidigare täcktes av de övriga ländernas insättningsgarantisystem, vilket i sin tur skulle ha höjt avgifterna, enligt bestämmelserna i det gamla systemet, för alla banker som är anslutna till det svenska systemet. En av orsakerna till ändringen av avgiftssystemet var alltså att man inte ville att andra banker i Sverige skulle drabbas negativt av om Nordea skulle fullfölja sina planer.¹³⁵

År 2007 tillsattes ytterligare en utredning genom kommittédirektiv 2007:60. Utredningens syfte var att föreslå åtgärder för att effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som omfattas av insättningsgarantin. De första ersättningsfallen visade på brister i systemet, och det är framför allt de

¹³¹ a.a., s. 16-17.

¹³² a.a., s. 184.

¹³³ a.a., s. 18-19.

¹³⁴ a.a., s. 19.

¹³⁵ a.a., s. 425-426.

lärdomar som kan dras därifrån som motiverar utredningen. Utredningen ska vara klar senast den 3 oktober 2008.¹³⁶

¹³⁶ Kommittédirektiv 2007:60, s. 1-12.

5 Insättningsgaranti i Norge

5.1 Bakgrund

Liksom Sverige hade även Norge en bankkras efter den långa högkonjunkturen på 1980-talet. Norges kris började dock redan 1988. Vid bankkrisens början fanns två *sikringsfonder* som hade till uppgift att skydda insättningar. Sikringsfonderna kunde göra detta genom att antingen tillskjuta pengar till bankerna så att fallissemang kunde undvikas, eller att täcka insättarnas förluster när en bank måste avvecklas.¹³⁷

I krisens början användes fondernas medel till att fusionera krisdrabbade banker med mer ekonomiskt välmående banker, men i takt med att krisen förvärrades minskade också följaktligen fondernas egna kapital. Under tiden fonderna fortfarande hade tillräckligt kapital för att kunna agera, försattes endast en bank i konkurs.¹³⁸

Mellan 1988 och 1991 använde sikringsfonderna 7,9 miljarder norska kr till stöd och kapitaltillskott åt krisdrabbade banker. 1991 hade sikringsfonderna så lite eget kapital kvar att de inte på ett trovärdigt sätt skulle kunna skydda insättningar. För att mildra krisen skapades detta år *Statens banksikringsfond* och *Statens bankinvesteringsfond*.¹³⁹

Statens banksikringsfond fick till uppgift att ge lån till sikringsfonderna för att dessa i sin tur skulle kunna ge kapitaltillskott till krisdrabbade banker i form av preferenskapital. Statens bankinvesteringsfond skulle på affärsmässiga grunder delta i aktieemissioner tillsammans med privata investerare. Statens Banksikringsfond avvecklades under 2002 och lov om Statens Banksikringsfond upphävdes den 1 april 2003¹⁴⁰. Statens bankinvesteringsfond avvecklades genom beslut den 15 december 2003¹⁴¹, avvecklingen var fullbordad den 29 april 2005.¹⁴² Slutnotan för den norska staten för räddningsaktionerna mot de norska bankerna slutade på 15,5 miljarder kr för perioden augusti 1991 till augusti 1992.¹⁴³

Som medlem i EES blev Norge förpliktigt att uppfylla reglerna i EG-direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, efter EES-kommitténs beslut om att bifoga detta till EES-avtalet. Det norska Stortinget gav sitt samtycke till kommitténs beslut, och ett lagstiftningsarbete sattes

¹³⁷ Prop. 1992/93:135, s. 9-10.

¹³⁸ a.a., s. 10.

¹³⁹ NOU 1995:25, s. 18-19.

¹⁴⁰ St. meld. nr. 7 (2003-2004), kapitel 6.

¹⁴¹ B. innst. S nr.6 (2003-2004).

¹⁴² Ot. prp. nr. 37 (2005-2006), kapitel 2.

¹⁴³ Prop. 1992/93:135, s. 10.

igång i Norge för att skapa ett insättningsgarantisystem i enlighet med EG-direktivets regler.¹⁴⁴

5.2 Lov om sikringsordninger for banker, forsikringsselskaperenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner

5.2.1 Målsättningar och syften

Det system som fanns i Norge innan EG-direktivet implementerades var de två sikringsfonderna, en för sparbanker och en för affärsbanker. En utredning, *Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner* (NOU 1995:25), tillsattes för att utreda vilka ändringar som skulle behövas för att uppfylla kraven i direktivet. Enligt den norska utredaren uppfyllde den befintliga lagstiftningen redan de grundläggande kraven i EG-direktivet. En del mindre ändringar behövde dock genomföras, t.ex. behövde skillnader i befogenheter och beloppsgränser mellan fonderna utjämnas.¹⁴⁵

Utgångspunkten var att insättningsgarantin skulle vara det centrala elementet i den nya sikringsfundsordningen. Utredarna var överens om att sikringsfonden skulle ges vidare befogenheter än att bara garantera insättningar, även om man inte var överens om när dessa befogenheter skulle tillåtas att användas. Anledningen till att utredarna ville ge fonden vidare befogenheter var att sikringsfonderna haft sådana befogenheter under den senaste bankkrisen och att detta system bedömdes ha fungerat bra, även om fonderna inte haft tillräckligt kapital för att klara krisen på egen hand.¹⁴⁶

Den norska utredarens bild av försvarslinjerna för det finansiella systemets stabilitet är att bankernas soliditetskrav är första försvarslinjen och att bankens eget kapital utgör ett generellt borgenärsskydd. Därefter kan sikringsfonderna tas i anspråk, såsom en andra försvarslinje, genom att säkra insättningar och genom att kunna tillskjuta eget kapital till bankerna. Som en sista försvarslinje, då sikringsfonderna inte längre kan fylla sin funktion, är det upp till staten att rycka in och rädda systemet.¹⁴⁷

Genom lagändringar som trädde i kraft 2004, slogs Sparebankenes Sikringsfond och Forretningsbankenes Sikringsfond samman till Bankenes Sikringsfond.¹⁴⁸ Alla sparbanker och forretningsbanker i Norge ska numera

¹⁴⁴ NOU 1995:25, s. 19.

¹⁴⁵ NOU 1995:25, s. 26.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ a.a., s. 27.

¹⁴⁸ Lov om endringer i lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner.

således vara medlemmar i Bankenes Sikringsfond och det är regleringen av denna fond som behandlas i de följande avsnitten.

5.2.2 Grundläggande bestämmelser

Den norska *lov om sikringsordninger for banker, forsikringsselskaperens garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner* (i fortsättningen benämnd SOL) gäller enligt huvudregeln i § 1-1 (1) bland annat banker med huvudsäte i Norge.¹⁴⁹ Den norska regeringen kan dock besluta om att andra kreditinstitut, med huvudkontor utanför Norge, helt eller delvis ska omfattas av lagen. Lagen gäller enligt § 1-2 inte Norges Bank (norska centralbanken) eller andra banker som upprättats av norska staten för speciella ändamål och som bara lånar ut medel beviljade av Stortinget.

Den ur konsumentsynpunkt viktigaste bestämmelsen återfinnes i § 2-10 SOL, som har rubriken *Innskuddsgaranti* (insättningsgaranti). Paragrafens första st. innehåller huvudregeln att garantifonden ska täcka förluster som en insättare gör hos ett medlemsinstitut. Dessutom stadgas att som insättningar räknas också tillgodohavanden efter uppdrag om betalningsöverföring eller andra vanliga banktjänster och icke-förfallna räntor. Definitionen av den norska lagens motsvarighet till insättning, *innskudd*, tillsammans med undantagen från huvudregeln att alla insättningar garanteras, behandlas i avsnitt 5.2.4.

5.2.3 Vilka institut omfattas av garantin?

Sparbanker och forretningsbanker (affärsbanker) med huvudsäte i Norge måste vara medlemmar i *Bankenes sikringsfond* enligt § 2-1 SOL. Bankenes sikringsfond är den norska motsvarigheten till den svenska insättningsgarantin. Genom regeringsbeslut kan medlemsobligatoriet även utvidgas till att omfatta andra kreditinstitut¹⁵⁰. Som kreditinstitut räknas, enligt § 1-3 (2), företag vars verksamhet består i att motta insättningar eller andra tillbakabetalningspliktiga medel från allmänheten och att utfärda lån för egen räkning (vilket alltså överensstämmer med EG-direktivets definition).

Bankenes sikringsfond har enligt § 2-4 (1) SOL till uppgift att säkra att medlemmarna kan betala tillbaka de insättningar som gjorts hos dem, vilket som tidigare nämnts regleras närmare i § 2-10. Utöver detta kan fonden också ge stöd till medlemmar enligt § 2-12, vilket behandlas vidare i avsnitt 5.2.9.

¹⁴⁹ Som titeln på lagen antyder, reglerar lagen dels insättningsgarantin, dels offentlig administration av finansinstitutioner.

¹⁵⁰ Kreditinstitut benämns *kredittinstitusjoner* i den norska lagtexten.

5.2.4 Vilka insättningar omfattas av garantin?

Definitionen på *innskudd* finns i § 2-5 SOL. Enligt 1 st. definieras *innskudd* som varje kreditsaldo på konton hos ett kreditinstitut som går att hänföra till en namngiven person. Även förpliktelser enligt insättningsbevis till namngiven person omfattas av definitionen på *innskudd*. Insättningar från andra finansinstitut hålls definitionsmässigt utanför innskuddsbegreppet.

Från den huvudregeln om att garantifonden ska täcka en insättares alla förluster vid bankfallissemang, vilket nämndes i avsnitt 5.2.2, finns några viktiga undantag. Dessa återfinnes i § 2-10 punkterna 2-4 SOL. Enligt § 2-10 (2) är garantifonden inte förpliktigad att täcka mer än 2 miljoner norska kr per insättare och medlemsinstitut. Denna begränsning av det garanterade insättningsbeloppet framgår även av § 2-5 (2). Garanterad insättning definieras där som samlade insättningar upp till 2 miljoner kr från en insättare i ett medlemsinstitut.

Garantifonden är inte heller tvungen att ersätta insättningar från värdepappersfonder och andra företag för kollektiva investeringar samt insättningar som har ovanligt hög ränta eller andra ekonomiska fördelar, om dessa fördelar bidragit till att förvärra institutens ekonomiska situation, vilket framgår av § 2-10 (3) SOL.

Undantagen i § 2-10 punkterna 2-3 SOL är inte absoluta. Enligt § 2-10 (5) kan garantifondens styrelse fatta beslut om att ersätta insättare som egentligen faller under något av dessa undantag. Dock måste sådant beslut fattas med en majoritet av minst fem styrelsemedlemmar. Således kan garantifondens styrelse t.ex. besluta om att täcka mer än 2 miljoner norska kr per insättare och medlemsinstitut.

Det sista undantaget från att alla insättningar ska garanteras finns i § 2-10 (4). Där stadgas det att garantifonden inte får ersätta förluster för insättningar från företag i samma koncern som medlemsinstitutet och insättningar som består av byte från ett brott för vilket det föreligger en lagakraftvunnen dom. Detta undantag är absolut och kan inte kringgås genom beslut av styrelsen.

5.2.5 Administrationen av bankenes sikringsfond

Den norska insättningsgarantifonden är ett eget rättssubjekt enligt § 2-4 (2) SOL. Ingen av medlemmarna har äganderätt till någon del av fonden, och fonden kan inte sättas i konkurs. Av § 2-4 SOL framgår att fonden ska ha en generalförsamling, som ska vara dess högsta beslutande organ, och en styrelse som ska sköta förvaltningen.

Generalförsamlingen består av ledamöter från medlemsbankerna. Enligt huvudregeln i § 2-14 (1) SOL har varje medlem en representant och en röst.

Av § 2-14 punkterna 2-3 framgår att generalförsamlingens uppgifter består i att fatta beslut om fondens stadgar, att välja medlemmar och ersättare till styrelsen, att fastställa instruktioner för styrelsen och att behandla årsredovisningen och räkenskaperna. De stadgar för fonden som generalförsamlingen beslutar om måste dock godkännas av regeringen, vilket stadgas i § 2-4 (3).

Styrelsens arbete regleras dels, som nämndes i det föregående stycket, genom generalförsamlingens instruktioner, dels genom lagbestämmelserna i § 2-15 SOL. Styrelsen ska bestå av sju medlemmar, varav fem väljs av generalförsamlingen (1 st.). Generalförsamlingen ska välja sina ledamöter så att styrelsen får en balanserad representation från banker av olika storlek och karaktär. Norges Bank och Kredittilsynet utnämner var sin medlem av styrelsen. Styrelsens medlemmar väljs för två år i taget, och styrelsen utser en ordförande och viceordförande för ett år i taget (2 st.).

Det är styrelsen som tar de löpande besluten. Som nämndes i avsnitt 5.2.4 kan styrelsen fatta beslut om att betala ut ersättning i vissa fall då utbetalning inte är obligatorisk. Det är också styrelsen som tar beslut om att ge stöd till medlemsbanker jämlikt 2-12 § SOL, vilket stadgas i dess 2 st. Det finns dock vissa begränsningar i styrelsens beslutsförmåga, se vidare avsnitt 5.2.9.

Vidare tar styrelsen, enligt § 2-8 (2) beslut ifall garantibelopp behöver utkrävas av medlemsbankerna vid tillfällen då insättningsgarantifondens kapital är otillräckligt¹⁵¹.

5.2.6 Reglering av filialer

Filialer i Norge till kreditinstitut som har sitt huvudsäte i ett EES-land har rätt att bli medlem i den norska insättningsgarantin om insättningskyddet i filialens hemland inte kan ge samma goda skydd som den norska garantin, vilket framgår av § 2-2 (1) SOL. Den norska regeringen kan dock fastställa närmare villkor för sådant medlemskap. I § 2-2 (3) anges som exempel att den norska garantifonden ska få granska filialernas räkenskaper och värdera deras förvaltning. Filialer i Norge till institut med huvudsäte utanför EES kan efter beslut av norska regeringen också få bli medlem av den norska insättningsgarantin, vilket stadgas i § 2-2 (2).

5.2.7 Informations- och uppgiftsskyldighet

Kreditinstitut som tar emot insättningar i Norge måste informera kunderna skriftligen om vilket insättningsgarantisystem som institutet är anslutet till och vilket skydd detta system ger. Denna reglering finns i § 2-3 SOL, där det också framgår att informationen ska ges på norska och vara

¹⁵¹ Se även avsnitt 5.2.8.

lättförståelig, samt att informationen på kundens önskan tillåts ges genom elektronisk kommunikation.

Uppgiftsskyldigheten regleras bl.a. i § 2-4 (4) SOL, där det stadgas att garantifonden kan kräva att en medlemsbank lägger fram de dokument och upplysningar som fonden anser nödvändiga för att kunna granska medlemsbankens räkenskaper och förvaltning.

5.2.8 Finansiering av garantisystemet

Den norska insättningsgarantin finansieras genom avgifter från medlemsbankerna. Garantifondens storlek ska, enligt § 2-6 SOL, alltid minst uppgå till summan av 1,5 % av de totala garanterade insättningarna hos medlemmarna och 0,5 % av summan av beräkningsunderlagen för kapitaltäckningskraven för medlemsinstituten. Det är endast om garantifondens egna kapital inte uppgår till minimikravet som medlemsbankerna behöver betala in avgifter till fonden, vilket framgår av § 2-7 (1).

En medlems grundavgift är summan av 0,1 % av de samlade garanterade insättningarna och 0,05 % av beräkningsunderlaget för kapitaltäckningskravet. Denna grundavgift påverkas därefter av institutets kapitaltäckningsgrad. För varje procentenhet som ett institut ligger under respektive över en kapitaltäckning på 8 %, ökar respektive minskar avgiften med 4 %. För institut som har en kapitaltäckning som är högre än 8 % kan den totala avgiften dock aldrig minska med mer än 35 %. Dessa avgiftsberäkningar återfinns i § 2-7 (2) SOL.

Filialer i Norge som är anslutna till det norska garantisystemet betalar, enligt § 2-7 (3), en grundavgift på 0,1 % av filialens sammanlagda insättningar. Denna grundavgift påverkas på samma sätt som för instituten med huvudsäte i Norge av kapitaltäckningsgraden.

Av § 2-7 (4) framgår att den norska regeringen kan bestämma att andra avgifter ska gälla än de som redovisats ovan. En höjning av avgifterna kan ske om de sammanlagda avgifterna från medlemmarna under året är lägre än 10 % av garantifondens minimistorlek såsom den anges i § 2-6.

Om garantifondens kapital är lägre än minimikravet i § 2-6 SOL, ska skillnaden däremellan täckas genom garantier från medlemmarna. Detta fastslås i § 2-8 (1). Inbetalningskrav på grund av garantiansvaret kan dock, enligt § 2-8 (3) aldrig överstiga 10 % av garantifondens minimistorlek.

Nya medlemmar i insättningsgarantifonden ska betala medlemsavgifter från och med tidpunkten för inträdet. Även om garantifondens minimistorlek uppnåtts och övriga medlemmar inte behöver betala någon avgift, ska nya medlemmar alltid betala medlemsavgift som åtminstone uppgår till en helårsavgift. Utöver detta kan den norska regeringen fastställa en särskild

inträdesavgift som inte får överstiga en summa motsvarande den helårsavgift institutet hade fått betala om det varit medlem under hela det föregående året. Detta regleras i § 2-9 1-2 st. SOL. Ytterligare bestämmelser kan, enligt § 2-9 (3) utfärdas av den norska regeringen vid avvecklingar, fusioner och väsentliga förändringar i verksamhetsområde.

5.2.9 Ingripandemöjligheter

Förutom för att skydda insättningar får garantifonden även tas i anspråk för att ge stöd åt medlemsbanker som har finansiella svårigheter. Regleringen kring detta återfinns i § 2-12 SOL. Enligt 1 st. får stöd ges för att säkerställa att en medlem kan uppfylla sina förpliktelser, fortsätta sin verksamhet eller eventuellt få överfört verksamheten till ett annat institut. Fonden kan bl.a. ge stöd genom att:

- ge garantier eller annat stöd för att säkra insättningar eller täcka förluster på insättningar som inte täcks genom insättningsgarantin,
- ge stödinsättningar, lån eller garantier för lån eller uppfyllelse av andra förpliktelser, och
- tillföra eget kapital eller ställa garanti för eget kapital så att verksamheten kan fortsätta eller avvecklas.

Som tidigare nämnts är det, enligt § 2-12 (2) SOL, garantifondens styrelse som avgör om stöd ska erbjudas ett institut. Styrelsen kan förena ett stöd med föreskrifter som det hjälpbehövande institutet måste leva upp till. Även Kredittilsynet kan besluta om riktlinjer under stödperioden. Av 3 st. framgår att ett beslut om stöd kräver att en majoritet på fem styrelseledamöter står bakom beslutet. Styrelsen får inte ge ett så stort stöd att garantifondens förpliktelser för insättningsgarantin sätts i fara. Dessutom anges i 6 st. den begränsningen att garantifonden inte får ställa garanti eller påta sig andra förpliktelser för insättningsgaranti eller annat stöd till ett belopp som sammanlagt utgör mer än två gånger fondens minsta kapital såsom det beräknas i § 2-6.

I § 2-12 (5) regleras de skyldigheter en medlemsbank som mottagit stöd eller garanti från fonden har gentemot garantifondens styrelse. Medlemsbanker ska följa de föreskrifter som garantifondens styrelse beslutat om och medlemmar är skyldiga att rapportera om hur deras situation och verksamhet utvecklar sig. Garantifondens styrelse har också rätt att när som helst få tillgång till upplysningar om bankernas förhållanden.

5.2.10 När inträder rätt till ersättning?

Av § 2-11 1 st. SOL framgår att rätten till ersättning inträder när ett beslut har fattats om att sätta ett medlemsinstitut under insolvensbehandling, eller när Kredittilsynet har konstaterat att ett medlemsinstitut i garantifonden varken är eller kommer att kunna betala tillbaka insättningar, och detta beror

på institutets ekonomiska situation. När Kredittilsynet fått reda på att ett institut inte har återbetalat insättningar som förfallit till betalning och att detta beror på institutets ekonomiska ställning, måste Kredittilsynet senast efter 21 dagar ta beslut i frågan om man ska göra ett konstaterande som berättigar insättare till ersättning. Dessa regler baseras på EG-direktivet. För en jämförelse med det svenska systemet, se avsnitt 6.3.

Ersättning från insättningsgarantisystemet ska, enligt § 2-11 1 st. SOL, betalas ut så snart som möjligt, dock senast tre månader efter Kredittilsynets konstaterande att institutet inte kan betala tillbaka insättningar eller beslutet om insolvensbehandling enligt förra stycket. I speciella fall kan regeringen förlänga tidsfristen med upp till tre månader, som längst kan förlängning ske med totalt nio månader.

Utbetalning av ersättning ska ske så att alla insättare först får ersättning för förluster på insättningar upp till 20 000 euro, vilket behandlas i § 2-11 2 st. Där stadgas också att förluster utöver 20 000 euro får ersättas genom utbetalning av delsummor till dess att alla insättare fått full täckning.

För filialer i Norge till kreditinstitut med huvudsäte utomlands som anslutit sig till den norska insättningsgarantin sker utbetalning från garantifonden till insättarna i den utsträckning som insättarnas förluster inte täcks av insättningsgarantin i filialens hemland, vilket regleras i § 2-11 3 st. Ersättningen till insättare hos filialer i EES-länder till kreditinstitut med huvudsäte i Norge behandlas i § 2-11 4 st. Ersättningen som betalas ut till dessa filialer genom det norska systemet får inte överstiga den ersättning som skulle betalas ut av det närmast jämförbara garantisystemet i värdlandet, och utbetalning får inte ske till andra insättare än de som omfattas av värdlandets egna garantisystem.

5.3 Det norska insättningsgarantisystemet i praktiken

5.3.1 Ekonomi och finansiering

Vid årsskiftet 2007/2008 hade bankenes sikringsfond 143 medlemmar, vilket innebar ett tillskott på en ny medlem sen föregående årsskifte. Medlemmarna tog emot 660 miljarder norska kr¹⁵² i garanterade insättningar i slutet på 2007. Sikringsfonden var inte involverad i någon krisaktion under 2007 och det fanns vid 2007 års slut heller inget som tydde på fonden skulle behöva tas i anspråk under den närmaste tiden. Bankenes sikringsfonds vinst för 2007 blev 679 miljoner norska kr (omsättningen var 700 miljoner kr), vilket innebar en avkastning på 4,2 %. Överskottet föreslås

¹⁵² Bankenes sikringsfonds årsrapport 2007, s. 49.

i Bankenes sikringsfonds årsrapport för 2007 att tillföras garantifonden såsom eget kapital.¹⁵³

Bankenes sikringsfond var vid början av 2007 "full", det vill säga att fonden hade uppnått den gräns där några nya inbetalningar inte längre ska göras. På grund av reglerna om att nystartade banker ska betala in avgifter för åtminstone 12 månader betalades det trots fondens storlek in avgifter. Dessa uppgick till strax över 1 miljon norska kr.¹⁵⁴ Även för år 2006 var sikringsfonden full, och avgifterna från de nystartade bankerna uppgick då till strax under 500 miljoner norska kr.¹⁵⁵ Trots att nyanslutna banker måste betala in en avgift för att bli medlem även om gamla medlemmar är avgiftsbefriade på grund av fondens storlek, har garantifondens styrelse riktat stark kritik mot att de nya medlemmarnas avgifter är låga.¹⁵⁶

De stadgar som antagits för Bankenes sikringsfond innehåller bestämmelser för hur fonden ska förvaltas. Bland annat ska en tredjedel av fondens medel utgöras av statsobligationer och fonden får inte investera i aktier och liknande som utställts av medlemmar av fonden. De generella riktlinjerna är att fonden ska ta hänsyn till en betryggande förvaltning, god avkastning, nödvändig likviditet och en etisk förvaltning.¹⁵⁷ En jämförelse med svenska förhållanden återfinns i avsnitt 6.4.3.

Fonden har ökat sitt kapital från 9,4 miljarder norska kr i början på 2003 till 17,2 miljarder norska kr vid årsskiftet 2007/2008. För 2006 och 2007 krävdes inga avgifter från medlemsbanker (förutom nystartade som nämnts ovan), men vid slutet av 2007 kunde det konstateras att sikringsfonden inte längre innehöll tillräckligt mycket kapital för att nå upp till minimigränsen för avgiftsfrihet.¹⁵⁸ Därför beslutade fondens styrelse att ta ut avgifter från medlemsbankerna motsvarande 458 miljoner norska kr, vilket motsvarar en tredjedel av den maximala avgift som lagen tillåter.¹⁵⁹

5.3.2 Ersättningsfall

Sedan Bankenes Sikringsfond skapades år 2004 har inga ersättningsfall eller stöd till banker ur fondens medel förekommit.¹⁶⁰

¹⁵³ a.a., s. 6.

¹⁵⁴ a.a., s. 28.

¹⁵⁵ a.a., s. 12 jämfört med s. 16.

¹⁵⁶ a.a., s. 10.

¹⁵⁷ a.a., s. 9.

¹⁵⁸ a.a., s. 16.

¹⁵⁹ a.a., s. 49.

¹⁶⁰ Detta framgår av Bankenes Sikringsfonds årsrapporter för åren 2004 t.o.m. 2007.

5.3.3 Framtiden

I en rapport¹⁶¹ från IMF år 2005 förklaras en systematisk genomgång av det norska insättningsgarantisystemet vara önskvärd i en nära framtid. IMF menar att systemet är väldesignat, men att man bl.a. bör se över den extremt höga täckningsgraden, mandatet för fonden och avgifternas storlek och utformning.¹⁶²

I en ”Staff Memo” från Norges Bank tar Thorvald Grung Moe bland annat upp att fondens mandat är oklart och att styrelsen kan hamna i intressekonflikter. Vidare är det oklart om fondens egna kapital är tillräckligt, delvis med tanke på att det garanterade beloppet på 2 miljoner norska kr per institut och insättare är mycket högt¹⁶³, delvis med tanke på fondens breda mandat. Grung Moe menar också att det är oklart om garantifonden har möjlighet att betala ut det garanterade beloppet tillräckligt snabbt.¹⁶⁴

¹⁶¹ IMF Country Report No. 05/200 - Norway: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Regulation, and Payment Systems

¹⁶² IMF, 2005, s. 23.

¹⁶³ En vidare diskussion om den norska lagstiftarens motivering till den höga täckningsgränsen förs i avsnitt 6.1.

¹⁶⁴ Grung Moe, s. 13-14.

6 Komparativ analys och sammanfattande slutsatser

6.1 Täckningsgränser

Vid en jämförelse mellan systemen är Sveriges och Norges täckningsgränser väsentligen olika. I det svenska insättningsgarantisystemet är ersättningen begränsad till 250 000 kr per insättare och institut, medan det norska systemet begränsar ersättningen till hela 2 miljoner norska kr per insättare och institut. EG-direktivet har en minimiregel på 20 000 euro.

Den norska lagstiftaren motiverade den höga gränsen med att man ville garantera att de flesta eller alla insättningar som allmänheten har i bankerna är skyddade, och att man på detta sätt mest effektivt förhindrar uttagsanstormningar. En lägre täckningsgräns skulle t.ex. kunna medföra att privatpersoner vid stora insättningar, såsom vid husförsäljningar, inte skulle ha fullgott skydd. Dessutom skulle storbankerna kunna få konkurrens-mässiga fördelar om täckningsgränsen sattes för lågt eftersom de skulle kunna anses vara för stora för att regeringen skulle kunna tillåta dem att gå i konkurs.¹⁶⁵

Den svenska lagstiftaren önskade först sätta täckningsgränsen till minimala 20 000 euro. Detta motiverades bl.a. med att statistik visade att individer över 18 år i genomsnitt endast hade 50 000 kr i banktillgodohavanden, och att den lägre gränsen därför borde vara tillräcklig. Vissa remissinstanser menade att även småföretagare omfattades av garantin och att dessa också var i behov av skydd. Remissinstansernas argumentation fick till följd att täckningsgränsen ökades till 250 000 kr (för en insättares sammanlagda tillgodohavanden i ett kreditinstitut) i det slutliga lagförslaget. Den svenska lagstiftaren var medveten om problemet med kortvariga större insättningar i samband med betalningar (t.ex. husförsäljning), men avfärdade en specialreglering av detta eftersom det ansågs bli för dyrt att administrera och eftersom man ansåg att insättningsgarantin skulle vara ett grundskydd.¹⁶⁶

Sverige och Norges täckningsgränser kan jämföras med IMF:s riktlinjer, där en täckningsgräns på 1-2 gånger landets BNP per capita rekommenderas.¹⁶⁷ Sveriges BNP per capita var år 2007 336 000 kr.¹⁶⁸ Norges BNP per capita

¹⁶⁵ NOU 1995:25, s. 42-43.

¹⁶⁶ Prop. 1995/96:60, s. 60-63.

¹⁶⁷ Garcia, s. 18.

¹⁶⁸ Enligt statistik från SCB, se

http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0103/2007K04A/NR0103_2007K04A_DI_01_SV_BNP_1950.xls.

var för samma år motsvarande c:a 509 600 kr.¹⁶⁹ Således skulle alltså Sverige ligga något lågt enligt dessa siffror, och Norge mycket högt. Därför är det inte förvånande att Norges täckningsgräns kritiserades i IMF:s rapport från år 2005.

Intressant i sammanhanget är att i den senaste svenska utredningen om insättningsgarantin i SOU 2005:16 förespråkas en kraftig sänkning av det garanterade beloppet i Sverige. Eftersom en sänkning av garantibeloppet till under 20 000 euro skulle vara oförenligt med EG-direktivet, föreslår den svenska utredningskommittén inte någon ändring av det nuvarande beloppet.

Det står klart att problemen med *moral hazard* är större med en högre täckningsgräns. Norge skulle enligt detta resonemang följaktligen ha större problem med *moral hazard* än Sverige. Enligt min mening finns det dock en annan aspekt som är värd att nämna. Den norska utredaren kommenterar i förarbetena att sannolikheten är hög att regeringen griper in och vidtar extraordinära åtgärder ifall det är en av storbankerna som håller på att gå omkull, som vid den senaste bankkrisen. Detta torde enligt min mening också gälla i Sverige, även om Norge har ett strängare ingripandesystem. I så fall skulle insättningsgarantin kanske inte överhuvudtaget behöva tas i anspråk.

Den senaste stora bankkrisen på 1990-talet kan ha skapat ett implicit insättningskydd i Sverige, åtminstone för de stora bankerna. I så fall skulle allmänheten ha större förtroende för större banker, trots att dessa inte nödvändigtvis behöver ha en bättre ekonomi än en liten bank. En större täckningsgräns inom insättningsgarantin skulle i så fall säkerställa att det inte blir någon snedvridning av konkurrensen till förmån för större banker, eftersom en större del av insättningarna i banker av mindre storlek då också skulle vara säkra.

6.2 Vilka insättningar och institut omfattas av insättningsgarantierna?

Det är inte bara täckningsgränsen som avgör hur generöst ett insättningsgarantisystem är. Vilka insättningar och institut som omfattas av garantin är också relevant, men för Sveriges och Norges del har EG-direktivet en harmoniserande effekt. Trots detta förekommer vissa skillnader.

Regleringen kring vilka insättningar som omfattas av det svenska respektive det norska insättningsgarantisystemet skiljer sig en del åt. I det svenska systemet hålls insättningar på konton med högre uppsägningstid än en

¹⁶⁹ Efter jämförelse med Norges indextal enligt statistik från SCB, se http://www.scb.se/Statistik/OV/OV0011/2008M01d/OV0011_2008M01d_DI_01_SV_BNP_per_capita.xls.

månad utanför garantisystemet, medan ingen sådan gräns finns i Norge. I både Sverige och Norge undantas insättningar från andra kreditinstitut från systemen.

En skillnad mellan systemen är att i Norge har sikringsfondens styrelse rätt att fatta beslut om att garantin ska omfatta vissa i lagen undantagna insättningar. Någon sådan beslutsrätt har inte den svenska garantimyndigheten. Efter Custodia-fallet har dock önskemål förts fram om att garantimyndigheten borde ges behörighet att besluta om insättningar omfattas av systemet eller inte.

De institut som omfattas av insättningsgarantin, och alltså ska ansluta sig till densamma, är i Sverige alla banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. I Norge ska sparbanker och affärsbanker vara medlemmar av den norska Sikringsfonden. Även här styr EG-direktivet regleringen i de båda länderna, och skillnaden i lagstiftningsteknik är att den svenska lagen försöker få med alla typer av institut i lagen, medan den norska lagen specificerar de två vanligaste formerna av institut och överlåter till regeringen att bestämma huruvida andra institut ska omfattas. Enligt EG-direktivet ska, som tidigare nämnts¹⁷⁰, alla företag som tar emot inlåning och för egen räkning beviljar krediter omfattas av insättningsgarantin.

6.3 När inträder rätten till ersättning?

Tidpunkten för ersättningsrättens inträde är ett gott mått på insättningsgarantisystemets effektivitet. Insättningsgarantins främsta mål är konsumentskydd, men även systemskydd är en viktig fördel. Det är lättare att förhindra uttagsanstörningar ifall insättarna kan få ut sina pengar inom kort tid från det att inlåningsinstitutet slutat ställa in sina betalningar.

EG-direktivet har även här en harmoniserande effekt, och i både Sverige och Norge har direktivets regler om att utbetalning ska ske senast efter tre månader, med möjlighet till maximalt två förlängningar med tre månader var, således en maximal total tidsfrist på 9 månader.

Enligt EG-direktivet räknas gränserna i föregående stycke från det att insättningarna hos ett institut blivit indisponibla, vilket de är om en myndighet förklarar att institutet inte längre kan betala tillbaka insättningarna. I Sverige är det datumet för konkursbeslutet som är startpunkten för tremånadersfristen. Norges reglering är identisk med direktivets bestämmelser, det vill säga att tidsfristen börjar räknas antingen från det att ett insolvensförfarande påbörjats, eller från det att Kredittilsynet förklarar insättningarna hos institutet vara indisponibla.

¹⁷⁰ Se avsnitt 3.2.2.

Hur snabbt ersättningarna verkligen kan utbetalas beror på insättningsgarantisystemets uppbyggnad och effektivitet. Som exempel kan noteras att i Australien får insättarna omedelbart tillgång till 20 000 AUD (australiska dollar, motsvarande knappt 120 000 svenska kr) genom centralbanken om en bank går i konkurs.¹⁷¹

Som tidigare nämnts valde den brittiska regeringen att under hösten 2007 garantera alla insättningar i Northern Rock, trots att insättningarna redan omfattades av insättningsgaranti. Detta var bland annat en följd av den press som regeringen utsattes för när det stod klart att insättarna kunde få vänta länge på att få ut ersättning ur insättningsgarantin.¹⁷²

För svenska förhållanden visar Custodiefallet att tremånadersfristen kan vara svår att hålla redan för banker av mindre storlek.¹⁷³ Trots detta föreslås i SOU 2005:16 en sänkning av tidsfristen till en månad. Även i Norge råder osäkerhet om sikringsfonden kan betala ut ersättningen inom lagstadgade tre månader. Grung Moe presenterar i sin artikel ett antal förslag på hur ersättningsutbetalningarna ska kunna effektiviseras. Enligt honom är effektivare datorsystem hos bankerna, som utvecklas tillsammans med garantimyndigheten, den lösning som ligger närmast till hands.¹⁷⁴

6.4 Garantimyndigheterna och deras befogenheter

Genom EG-direktivet ska varje medlemsstat ha ett insättningsgarantisystem, men några närmare regler för hur dessa ska administreras finns inte.

6.4.1 Klassificering av insättningsgarantisystemen

I SOU 2005:16 görs en indelning av insättningsgarantisystem enligt fyra principiella modeller. En skiljelinje mellan olika insättningsgarantisystem är om de bygger på ömsesidiga försäkringsprinciper, vilket innebär att de försäkrade instituten försäkrar varandra, eller om de bygger på garantier utställda av en eller flera externa garantigivare. Den andra skiljelinjen är om garantisystemen administreras av staten eller privata organ.¹⁷⁵

Det svenska systemet administreras av staten. Före de senaste ändringarna innehöll den svenska regleringen, enligt utredningen, en blandning av ömsesidiga försäkringsprinciper och statlig garanti. Att avgiften kunde höjas i efterhand för att finansiera utbetalningar ur garantin gav regleringen dess

¹⁷¹ Grung Moe, s. 20.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ I Custodiefallet utbetalades alla ersättning inom sex månader.

¹⁷⁴ Grung Moe, s. 20.

¹⁷⁵ SOU 2005:16, s. 173.

drag av ömsesidig försäkringsprincip. Dock var möjligheterna att höja avgifterna begränsade och i slutändan bar staten risken för finansieringen vid stora skadefall.¹⁷⁶

Numera är avgiften till det svenska systemet utformad som en fast procentsats av ett instituts garanterade insättningar (viktning sker dock mot kapitaltäckningsgraden), vilket talar för att det svenska systemet nu är en mer renodlad statlig garanti.

Det norska systemet är svårare att klassificera. Det bygger i större utsträckning än det svenska systemet på ömsesidiga försäkringsprinciper och administreras genom ett organ som mer påminner om ett privat organ vid en jämförelse med den svenska garantimyndigheten.

Vad gäller frågan om organet, Bankenes Sikringsfond, är statligt eller privat så kan det nämnas att det är skapat av staten genom lag, och statliga myndigheter är också representerade i fonden. Å andra sidan är Sikringsfonden trots allt ett eget rättssubjekt där både generalförsamlingen och åtminstone en majoritet av styrelsen består av representanter för medlemsbankerna.

Mycket talar för att Bankenes Sikringsfond bygger på ömsesidiga försäkringsprinciper. Det bästa argumentet för detta är att kapitalbrister i fonden ska täckas genom garantier från bankerna. Å andra sidan kan nybildade institut ansluta sig till systemet genom att betala en mycket låg avgift, och alltså kan få samma skydd som ett gammalt institut som totalt har betalat in mycket högre avgifter. Detta, och att medlemmarna inte har äganderätt till någon del av fonden, talar för att Bankenes Sikringsfond åtminstone inte är en renodlad ömsesidig lösning.

6.4.2 Ingripandemöjligheter

Den svenska garantimyndigheten har förhållandevis få ingripandemöjligheter. Ett medel som står myndigheten till buds är att förelägga felande institut att vidta rättelse¹⁷⁷. Därefter har institut ett år på sig att följa föreläggandet innan myndigheten kan vidta den skarpare åtgärden att fatta beslut om att insättningsgarantin inte ska gälla för nya insättningar hos institutet. I övrigt är det FI som är ansvarigt att ingripa mot institut, och garantimyndigheten har då endast möjlighet att underrätta FI om att ett institut inte fullgör sina skyldigheter.

Den norska Sikringsfonden får ingripa redan innan en bank har ställt in utbetalningar av insättningar genom att ge stöd till medlemsbanker i finansiella svårigheter. Stöd kan ges genom garantier, lån, stödsättningar eller genom att tillföra nytt eget kapital. Sådant stöd får ges efter beslut av

¹⁷⁶ a.a., s. 176.

¹⁷⁷ Sådana förelägganden kan dock endast riktas mot institut som frivilligt anslutit sig till det svenska insättningsgarantisystemet.

garantifondens styrelse, och i samband med stöd får denna också ge föreskrifter som mottagaren av stödet måste följa. Övrig tillsyn sköts av Kredittilsynet¹⁷⁸.

Något större intresse för att utvidga garantimyndighetens ingripandemöjligheter i Sverige verkar fram till helt nyligen inte ha förelegat. I SOU 2005:16 förespråkar utredningen snarare en förminskning av den nuvarande garantins omfattning till att gälla ett mera grundläggande skydd. Erfarenheterna från Custodiafallet¹⁷⁹ har dock visat att garantimyndigheten inte varit behörig att fatta beslut om insättningsgarantins giltighet avseende ett visst institut i vissa fall, och den utredning som nu är på gång¹⁸⁰ har bl.a. till uppgift att se över garantimyndighetens befogenheter. Någon utvidgning av det svenska systemet för insättningsgaranti så att det även kan ge stöd till krisdrabbade banker innan de blir illikvida torde inte vara aktuell.

6.4.3 Förvaltning av fondernas kapital

Den svenska garantimyndighetens förvaltning av inbetalda avgifter till insättningsgarantin är mycket konservativ. Kapitalet i den svenska fonden ska placeras på räntebärande konto i RGK eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. Det svenska systemet förespråkar alltså mycket låg risk vid förvaltningen.

Som tidigare nämnts har Bankenes Sikringsfond större möjligheter att själv bestämma hur fondens medel ska förvaltas. Förvaltningsriktlinjerna kan antas i fondens stadgar, som beslutas av fondens generalförsamling men som måste godkännas av regeringen. I de stadgar som nu gäller måste Sikringsfonden investera en tredjedel av fondens medel i statsobligationer. Resterande två tredjedelar investeras i bland annat aktier, dock inte aktier i någon medlem av fonden.

Trots de lite olika förvaltningsfilosofierna har fonderna ungefär lika stort eget kapital. Behållningen i den svenska fonden var 17,2 miljarder svenska kr vid det senaste årsskiftet. Motsvarande siffra för den norska Sikringsfonden var 17,2 miljarder norska kr. Den norska fonden har en maximal gräns för hur stor fonden ska vara, och när den uppnåtts tas medlemsavgifter inte längre ut av gamla medlemmar. Någon sådan gräns finns inte i det svenska systemet, varför det svenska systemet på lång sikt sannolikt kommer att ha en större garantifond.

En någorlunda rättvis jämförelse över hur mycket skydd fonderna kan ge i respektive land är att jämföra hur många procent av de garanterade insättningarna som kan täckas ur fonderna. I Sverige utgör de fonderade

¹⁷⁸ Se kap. 3 i Lov om sikringsordninger for banker, forsikringsselskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner.

¹⁷⁹ Framför allt från Kammarrättens beslut den 10 februari 2006, mål nr 855-06, se avsnitt 4.3.2.

¹⁸⁰ Se Kommittédirektiv 2007:60.

medlen c:a 3 % av de garanterade insättningarna, i Norge är siffran c:a 2,6 %. I det här avseendet är det skydd som fonderna kan ge ganska lika, och som tidigare påpekats torde inget av systemen kunna klara av några större bankkriser.

Beräkningar har visat att en fond som täckt 1,25 % av de garanterade insättningarna hade räckt under Savings & Loans-krisen i USA. Denna siffra har senare ansetts vara för låg i vissa andra undersökningar. Grung Moe menar i sin artikel att den norska fonden i ett internationellt perspektiv framstår som rimligt stor, trots den höga ersättningsgränsen. Han föreslår också att de stora bankerna med närvaro i flera länder skulle kunna flyttas över till ett eget regionalt insättningsgarantisystem som t.ex. omfattar hela EU. Ett sådant större system skulle ha lättare att klara av en kris i en storbank.¹⁸¹

Enligt min mening torde även den svenska insättningsgarantifonden vara tillräckligt stor för att kunna fylla sin funktion, att klara en kris i en mindre eller mellanstor bank. Vid en sådan kris skulle insättningsgarantin kunna karakteriseras som en försäkring. Vid större kriser, ifall fonden inte räcker till och staten griper in, skulle insättningsgarantin mer vara att se som en garanti. Fondens storlek torde även internationellt sett te sig rimlig. Med tanke på de, i en internationell jämförelse¹⁸², höga avgifterna till den svenska fonden, torde det dock kunna vara ändamålsenligt att sätta upp ett mål för fondens storlek.

Nordeas planer på att skapa ett europabolag med säte och huvudkontor i Sverige och att göra om dotterbolagen i Danmark, Norge och Finland till filialer till detta europabolag skulle få intressanta konsekvenser. Om Nordea fullföljer sina planer skulle de stå för 48 % av de garanterade insättningarna i det svenska insättningsgarantisystemet. Idag står de för 22 % av de garanterade insättningarna.¹⁸³ Enligt min mening skulle det svenska insättningsgarantisystemet inte ens idag kunna klara en stor kris i Nordea enbart genom de medel som finns i insättningsgarantifonden. Staten skulle sannolikt behöva rycka in igen, precis som vid bankkrisen på 1990-talet, vid en kris i banken. Då kan man ställa sig frågan om det är den svenska staten som ska rycka in för att rädda insättare i de övriga nordiska länderna. Detta skulle nämligen kunna bli fallet om Nordeas övriga nordiska dotterbolag görs om till filialer. Reglerna om insättningsgaranti skyddar staten från att behöva ta ett för stort ansvar, men samtidigt skulle staten behöva ta ett större ansvar för att hindra en allvarlig systemkris vid en kris i ett framtida Nordea.

¹⁸¹ Grung Moe, s. 18-19.

¹⁸² a.a., s. 4.

¹⁸³ SOU 2005:16, s. 426-427.

Käll- och litteraturförteckning

Svenskt offentligt tryck

- Prop. 1992/93:135 *Om åtgärder för att stärka det finansiella systemet*
- Prop. 1995/96:60 *Insättningsgaranti*
- Prop. 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse*
- Ds. 1995:3 *Insättningsgaranti*
- SOU 1998:160 *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*
- SOU 2005:16 *Reformerat system för insättningsgarantin*
- Bet. 2006/07:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*
- Kommittédirektiv 2007:60 *Ersättning från insättningsgarantin, m.m. - en översyn av regelverket*

Norskt offentligt tryck

- NOU 1995:25 *Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner*
- St.meld. nr. 7 (2003-2004) *Kredittmeldinga 2002*
- B.innst.S nr.6 (2003-2004) *Innstilling fra finanskomiteen...*
- Ot.prp. nr. 37 (2005-2006) *Om lov om oppheving av lov 29. november 1991 nr. 78 om Statens Bankinvesteringsfond*

Gemenskapsrättsliga rättsakter

- Rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om *samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.*

Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om *samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG.*

Kommissionens rekommendation 87/63/EEG av den 22 december 1986 om *införande av system för inlåningsskydd.*

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om *system för garanti av insättningar.*

KOM (1999) 722 *Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av exportförbudet i artikel 4.1 i rådets direktivet om system för garanti av insättningar (94/19/EG).*

KOM (2006) 729 *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar.*

Litteratur m.m.

Adlercreutz, Axel *Avtalsrätt I, 12:e uppl., Juristförlaget i Lund, 2002.*

Andersson, Martin och Viotti, Staffan *Managing and Preventing Financial Crises i Penning- och valutapolitik 1999:1, s. 71-89.*

Arnesdotter, Ingrid *Moderna betalningsmetoder, Nerenius & Santérus, 1996.*

Bäckström, Urban *Sveriges ekonomi och den nya informations-tekniken, anförande den 7 februari 2001.*
<http://www.riksbank.se/upload/4775/010207.pdf>

Cooper, R och Ross, T *Bank Runs: Deposit Insurance and Capital Requirements i International Economic Review vol 43 no 1, 2002.*

Curry, Timothy och Shibut, Lynn *The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences i FDIC Banking Review vol 13 no 2, 2000.*

Falkman, Henric *Bankrörelse – risker och riskhantering i banker, Norstedts juridik, 2002.*

Financial Stability Forum *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 2001.*

- Garcia, Gillian *Deposit insurance: A survey of actual and best practices*, IMF Working Paper WP/99/54, 1999.
- Grung Moe, Thorvald *Inskuddsikring i Norge - i et internasjonalt Perspektiv* i Staff Memo No 2007/2, Norges Bank, 2007.
- Ingves, Stefan *Kan myndigheterna hantera kriser i det finansiella systemet?*, tal till Nationalekonomiska föreningen i Stockholm den 13 mars 2008.
- Kahn, C och Santos, J *Allocating Bank Regulatory Powers: Lender of Last Resort, Deposit Insurance and Supervision* i BIS Working Papers No 102, 2001.
- Lastra, Rosa-María *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, 2006.
- MacDonald, Ronald *Handbooks in Central Banking No. 9 – Deposit Insurance*, Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 1996.
- Ransom, J.B. *Capital Adequacy in Crisis: Towards an Optional Bank Deposit Insurance Regime* i Southern California Interdisciplinary Law Journal vol 7 no 2, 1998.

Elektroniska källor

A Brief History of Deposit Insurance in the United States, Federal Deposit Insurance Corporation, 1998, som finns på:
<http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf> (senast 2008-05-05)

Bankenes sikringsfonds årsrapport 2004-2007, som finns på:
<http://www.bankenessikringsfond.no/ArticleList.aspx?m=1320> (senast 2008-05-05)

Bank for International Settlements
<http://www.bis.org> (senast 2008-05-05)

Bruttonationalprodukten (BNP) årsdata 1950-, som finns på:
http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0103/2007K04A/NR0103_2007K04A_DI_01_SV_BNP1950.xls (senast 2008-05-05)

Bruttonationalprodukten (BNP) per capita, som finns på:
http://www.scb.se/Statistik/OV/OV0011/2008M01d/OV0011_2008M01d_DI_01_SV_BNP_per_capita.xls (senast 2008-05-05)

IMF Country Report No. 05/200 - *Norway: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Regulation, and Payment Systems.*

The Norwegian Banking Crisis, Norges Banks skriftserie / Occasional Papers nr. 33, som finns på:
http://www.norges-bank.no/Pages/Article____51252.aspx
(senast 2008-05-05)

Årsredovisning för Insättningsgarantinämnden avseende år 2007, som finns på:
<https://www.insattningsgarantin.se/Documents/arsredovisning%202007.pdf>
(senast 2008-05-05).

Övrigt

Insättningsgarantinämnden, Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall, 2007-11-13.

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från EG-domstolen

Ärende C-233/94 Tyskland mot Europaparlamentet och rådet.

Svenska rättsfall

Kammarrättens beslut den 10 februari 2006, mål nr 855-06.