



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

KI Dnr 20/00065

REMISSVAR

2020-03-19

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr: Fi2019/04231/B
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Betänkandet EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder, ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris (SOU 2019:60) – Fi2019/04231/B

Generell ingång

Att hantera EU:s bankpaket som en helhet, och att noggrant se till att de olika delarna samspelar med varandra, behöver vara en central utgångspunkt för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Särskilt angeläget blir det att hitta en rimlig metodik för att förhålla sig till tillsynsförordningen. I egenskap av direkt tillämplig EU-lagstiftning varken kan eller ska förordningen anpassas till nationell rätt. Men desto viktigare blir det då att ge relaterad nationell rätt en utformning som passar bra ihop med förordningen.

Kommuninvest (Kommuninvest ekonomisk förening) delar det grundläggande synsätt som utredningen inledningsvis redogör för i avsnitt 4. Det finns ett uppenbart behov av lagstiftning – och andra åtgärder – som kompletterar tillsynsförordningen. Kommuninvest menar dock att det i det

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2

Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se



fortsatta lagstiftningsarbetet är nödvändigt att addera ytterligare några element till de konkretiseringar och anpassningar som i det avsnittet och övriga delar av betänkandet görs med koppling till tillsynsförordningen.

Att skapa en god hantering av EU:s bankpaket behöver också, på ett närbesläktat tema, handla om att gå relativt långt i att främja en enhetlig tolkning och tillämpning av de kommande regelverken. Att tydliggöra på förhand blir ofta mer effektivt och rationellt än att lämna oklarheter öppna i väntan på en långsiktig utveckling av rättstillämpning och/eller praxis.

Offentligt utvecklingskreditinstitut

I tillsynsförordningen (ändringsförordning) introduceras genom bankpaketet den nya kategorin ”offentligt utvecklingskreditinstitut” (PDCI, för definition se Art 429a.2). En viktig anledning till detta är, vilket framgår av skäl 11 i samma förordning, att ett bruttosoliditetskrav på 3 procent utan balanserande åtgärder skulle påverka denna typ av offentliga eller offentligt stödda aktörer i oproportionerligt hög grad.

I beräkningen av bruttosoliditetsgraden skapas det därför, i syfte att värna den önskade proportionaliteten, en möjlighet för dessa institut att i kalkylen för det totala exponeringsmålet undanta ”exponeringar till följd av fordringar på nationella regeringar, delstatliga självstyrelseorgan, lokala myndigheter eller offentliga organ i samband med offentliga investeringar och subventionerade lån” (Art 429a.2b).

Kommuninvest uppfyller, enligt den internt genomförda bedömningen, med god marginal de uppsatta kriterierna för att definieras som ett PDCI. Finansinspektionen fann inga skäl att ifrågasätta denna bedömning i sin senaste översyn- och utvärderingsprocess. Det blir fortsättningsvis mycket viktigt, för såväl Kommuninvests verksamhet som Finansinspektionens tillsyn, att i en öppen och konstruktiv dialog upprätthålla en långsiktig stabil samsyn i denna fråga. För att Kommuninvest, genom sina medlemmar, ska kunna hantera kapitalfrågorna och särskilt behovet av kapitaluppbyggnad på ett rationellt sätt är långsiktig förutsägbarhet kring kraven en viktig grundförutsättning.

Det skulle, med tanke på att detta rör sig om en EU-förordning, kunna bli så att det på lite sikt utvecklas en mer specifik rättstillämpning som på olika vis knyter an till definitionen av ett PDCI. Om så sker blir det



angeläget att den öppna och konstruktiva dialogen utvidgas till att även omfatta synen på en sådan rättstillämpning.

Att definieras som ett PDCI innebär för Kommuninvest att all utlåning till medlemmarna, alltså kommuner och regioner, och deras bolag kan avräknas från det totala exponeringsmättet. Kommuninvest möter därigenom med råge bruttosoliditetskravet på 3 procent. Per 2019-12-31 uppgick Kommuninvests (Koncernens) bruttosoliditetsgrad exklusive utlåning till 12 procent.

Etableringen av PDCI som en särskild kategori av kreditinstitut är en mycket signifikant nyhet i bankpaketet. Kommuninvest ser det som både logiskt och naturligt att de grundläggande avvägningarna bakom denna förändring konsekvent får genomslag i det därtill relaterade bankregelverket – på såväl europeisk som nationell nivå.

Till att börja med anser Kommuninvest att det vore rimligt att synliggöra och kontextualisera den nya kategorin på lämplig plats i gällande bankregelverk. Ett bra ställe att göra detta vore kapitlet med inledande bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Eftersom annan lagstiftning, exempelvis lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, i vissa definitionsfrågor hänvisar till lagen om bank- och finansieringsrörelse skulle en uppdatering där kunna fungera som ett mer allmänt klargörande inom bankregelverket.

En konkret skrivning för detta skulle kunna utformas på lite olika vis. Kommuninvest har inga skarpa preferenser kring hur man exakt bör gå tillväga. Men följande tillägg (i fet och kursiverad stil), till 1 kap. i utredningens Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, skulle förmodligen kunna vara en lösning:

5 § (s 23 i betänkandet):

9. kapitalbas: detsamma som i artikel 72 i tillsynsförordningen,
10. kreditinstitut: bank och kreditmarknadsföretag, ***inklusive bank och kreditmarknadsföretag som i tillsynsförordningen kategoriseras som offentligt utvecklingskreditinstitut***

Kommuninvest menar att det fortsatta lagstiftningsarbetet även borde omfatta en ordentlig sondering av hur den nya PDCI-kategorin kan



synliggöras, kontextualiseras och understödjas på den förvaltningsrättsliga sidan. Ju mer det nya rättsläget kan tydliggöras, desto bättre.

Högsta förvaltningsdomstolen, då benämnd Regeringsrätten, klargjorde 1994 i en principiellt mycket viktig dom bl a att en kommuns åtaganden genom medlemskapet i Kommuninvest inte strider mot kommunallagen samt att föremålet för Kommuninvests verksamhet inte faller utanför den kommunala kompetensen.

I samband med att PDCI-kategorin introduceras i EU-lagstiftningen skulle det, som en av flera möjliga åtgärder i sammanhanget, vara rimligt att överväga ett slags formalisering av denna avgörande principiella hållning där substansen i domen överförs till konkreta bestämmelser i kommunallagen och/eller lagen om vissa kommunala befogenheter.

10.4.1-10.4.2

Bruttosoliditet i pelare 2

PDCI-perspektivet behöver även i mer operativ mening realiseras inom ramen för det svenska genomförandet av bankpaketet. En avgörande punkt i det avseendet rör särskilda kapitalbaskrav i pelare 2. Samtidigt som bruttosoliditeten omsätts i ett skarpt krav i pelare 1 innebär bankpaketet att behöriga myndigheter ges ett nytt mandat när det gäller hanteringen av bruttosoliditet i pelare 2.

Myndigheterna kan – med de nya reglerna – på basis av analysen av enskilt institut besluta om ett särskilt kapitalbaskrav i pelare 2 för risken för alltför låg bruttosoliditet. De kan även, mer framåtsyftande, meddela riktlinjer för särskild kapitalbas, s k pelare 2-guidance, i syfte att hantera risken för alltför låg bruttosoliditet.

Kommuninvest kan inte se någon annan logik i detta upplägg än att det ska finnas en länk mellan bruttosoliditetskravet i pelare 1 och bruttosoliditetsrelaterade tillsynsinsatser i pelare 2. Av detta följer att PDCI-aspekten när det gäller bruttosoliditet i pelare 1 även bör finnas med i behöriga myndigheters överväganden kring specifika instituts bruttosoliditet i pelare 2.

I ett hypotetiskt exempel vore det orimligt om ett PDCI i pelare 2 åläggs ett kapitalbaskrav för risken för alltför låg bruttosoliditet på en så hög nivå



att detta omkullkastar den samhällsnyttiga affärsmodell som PDCI-bestämmelserna i pelare 1 är till för att skydda. En sådan potentiell motsägelse i bankpaketet – där reglerna i olika delar skulle krocka – kan inte antas vara avsedd och skulle över huvud taget inte kunna betraktas som acceptabel.

Särskilda kapitalbaskrav mot alltför låg bruttosoliditet finns det självfallet ingenting generellt att invända mot. Detta kan i olika lägen vara högst motiverat. Men för att landa i rimliga tillsynsinsatser är det nödvändigt att inte tappa bort det proportionalitetsresonemang som ligger till grund för PDCI-statusen och dess effekter i pelare 1.

Kommuninvest har haft en konstruktiv dialog med Finansinspektionen i frågan om bruttosoliditet och har inte haft något att invända med de bedömningar som de gjort så långt. Men i det fortsatta lagstiftningsarbetet ser Kommuninvest ändå ett behov av att tydliggöra att PDCI-perspektivet ska finnas med i överväganden kring bruttosoliditet i pelare 2. Att formalisera den saken skulle vara gynnsamt för såväl förutsägbarheten som den ömsesidiga förståelsen. Detta är inte en detalj i sammanhanget, utan en av de mer betydelsefulla grundförutsättningarna.

Mot den bakgrunden invänder Kommuninvest till viss del mot den aspekt av utredningens förslag i punkterna

10.4.1 Justeringar avseende det särskilda kapitalbaskravet

10.4.2 De särskilda kapitalbaskravens närmare omfattning

som innebär att bestämmelser som ska gälla för krav och riktlinjer för bruttosoliditet i pelare 2 i huvudsak ska regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Kommuninvest önskar hellre se en lösning där det i lag åtminstone slås fast att ett instituts status som PDCI är en omständighet som ska beaktas vid fastställandet av krav och riktlinjer rörande bruttosoliditet i pelare 2.

Kommuninvest har en öppen hållning till hur en sådan lösning mer konkret skulle utformas. En väg framåt skulle möjligen kunna vara att addera nedanstående skrivningar (i fet och kursiverad stil), eller något liknande, till 2 kap. i utredningens Förslag till lag om ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag:



1 § (sid 80 i betänkandet):

5. det finns andra situationer som är specifika för det enskilda institutet som ger anledning till väsentliga tillsynsmässiga betänkligheter.

Finansinspektionen ska, i sin analys av institutets situation, ta hänsyn till de delar av tillsynsförordningen, såsom reglerna om offentliga utvecklingskreditinstitut, som syftar till att säkra god proportionalitet.

Finansinspektionen får avstå från att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Andra Första stycket gäller inte om överträdelsen är så allvarlig att verksamhetstillståndet i stället ska återkallas.

1 c § (sid 82-83 i betänkandet):

Riktlinje för särskild kapitalbas

1 c §

*Som en del i sin översyn och utvärdering ska
Finansinspektionen bestämma lämpliga kapitalbasnivåer. Utifrån dessa kapitalbasnivåer ska
Finansinspektionen meddela institutet sådan riktlinje för särskild kapitalbas som är relevant. Sådan riktlinje ska grunda sig på institutets enskilda situation. **Finansinspektionen ska, i sin analys av institutets situation, ta hänsyn till de delar av tillsynsförordningen, såsom reglerna om offentliga utvecklingskreditinstitut, som syftar till att säkra god proportionalitet.***



7.4.1

Undantag från krav på godkännande av holdingföretag

Utredningen föreslår i ett nytt 1 a kap. lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) en rad bestämmelser som innebär att vissa moderholdingföretag ska ansöka om godkännande eller undantag från kravet på godkännande hos Finansinspektionen. I 1 a kap. 3 § tillsynslagen finns de närmare bestämmelserna om undantag från kravet på godkännande. Paragrafen innehåller fem förutsättningar som samtliga måste vara uppfyllda för att ett godkännande inte ska krävas.

Kraven i punkten 3 innebär att ett dotterkreditinstitut ska ha utsetts som ansvarigt för att säkerställa att gruppen efterlever tillsynskraven på gruppnivå. I författningskommentaren till denna punkt anges att detta innebär att dotterföretaget även ska ha alla nödvändiga medel och rättsliga befogenheter för att fullgöra dessa skyldigheter på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån allmänna associationsrättsliga regler är dotterföretag självständiga rättssubjekt i förhållande till moderföretaget. Däremot är dotterföretaget underordnat moderföretaget utifrån ett koncernperspektiv. Normalt har ett moderföretag rätt att genom direktiv och riktlinjer påverka dotterföretagets verksamhet på olika sätt, i vart fall så länge det inte fråntar dotterföretaget det ansvar som framgår av den associationsrättsliga lagstiftningen. Denna bestämmanderätt utövar moderföretaget vid dotterföretagets stämma genom de direktiv som ges till dotterföretagets förvaltningsorgan och som sedan verkställs av dess styrelse och VD. Däremot är möjligheten för ett moderföretags ledning att lämna föreskrifter direkt till dotterföretagets styrelse eller VD mycket begränsad.

Med dessa förhållanden som utgångspunkt anser Kommuninvest att det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver tydliggöra vad som i detta sammanhang avses med begreppet *rättsliga befogenheter*. Ett av syftena med ett särskilt förfarande för undantag från kravet på godkännande av finansiella moderholdingföretag är att ge ett dotterinstitut förutsättningar att på gruppnivå uppfylla kraven enligt tillsynförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Detta bör dock ske på ett sätt som stämmer överens med de associationsrättsliga reglerna.



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

En ytterligare förutsättning som måste vara uppfylld för att godkännande inte ska krävas framgår av punkten 4. Enligt denna punkt får moderföretaget inte vara delaktigt i att fatta förvaltningsbeslut eller operativa eller finansiella beslut som påverkar gruppen eller de dotterföretag i gruppen som är finansiella institut eller institut.

Kommuninvest anser att det är nödvändigt att tydliggöra innebörden av och gränserna för *förvaltningsbeslut* respektive *finansiella beslut*. Som anges ovan förekommer det att moderföretag fastställer direktiv och riktlinjer för ett dotterföretags verksamhet. Dessa kan vara allmänt hållna och exempelvis ange målbild, värderingar och förväntningar. Men de kan även omfatta mer specifika krav av strategisk och finansiell karaktär. Vidare kan moderföretaget välja att kapitalisera gruppen på konsoliderad nivå genom att tillföra kapital till moderföretaget, vilket bör ses utifrån ett ägarintresse och inte utifrån ett finansiellt beslut, även om avsikten är att kapitaliseringen därefter ska ske hos dotterföretaget på individuell nivå.

Vid sidan av de synpunkter och invändningar som beskrivits ovan tillstyrker Kommuninvest förslagen i betänkandet.

KOMMUNINVEST EKONOMISK FÖRENING

Göran Färm

Tomas Werngren

Ordförande

Verkställande direktör

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2

Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se