

**EUROPEISKA CENTRALBANKEN****EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE****av den 20 juni 2003****på begäran av det svenska finansdepartementet över ett lagförslag om reformerade regler för  
bank- och finansieringsrörelse****(CON/2003/10)**

1. Den 26 februari 2003 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från finansdepartementet om yttrande över lagrådsremissen avseende reformerade regler om bank- och finansieringsrörelse (förslaget).
2. ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundar sig på andra strecksatsen artikel 105.4 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och artikel 2.1 femte och sjätte strecksatserna av rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler<sup>1</sup> eftersom lagförslaget reglerar betalnings- och avvecklingssystem samt innehåller regler om finansiella institut med betydelse för stabiliteten i de finansiella företagen och på marknaden. I enlighet med första meningen i artikel 17.5 i ECB:s arbetsordning har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

**Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse**

3. Reformen av den svenska banklagstiftningen påbörjades efter bankkrisen i början av 1990-talet då regeringen tillsatte en utredning som fick i uppdrag att utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr banker och kreditmarknadsföretag. Utredningen tog namnet *Banklagskommittén*. I sitt huvudbetänkande<sup>2</sup> presenterade kommittén förslag till genomgripande förnyelse av lagstiftningen för banker och kreditmarknadsföretag. Förslagen har därefter bearbetats i en departementspromemoria<sup>3</sup> som utgör grunden för det nu aktuella lagförslaget. Enligt lagförslaget nödvändiggör risken för allvarliga störningar i betalningssystemet och kreditförsörjningen – som skulle få omfattande samhällsekonomiska kostnader som följer – en reglering av banker och andra kreditinstitut. Målet för regleringen är att skapa ett stabilt finansiellt system, både vad gäller förmågan att klara av problem i individuella institutioner och samhällsekonomiska störningar, med goda förutsättningar för konkurrens och hög effektivitet. Lagförslaget hänvisar till det finansiella systemets

---

1 EGT L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag (SOU 1998:160).

3 Reformerade bank- och finansieringsrörelseregler (Ds 2002:5).

tre huvuduppgifter: (i) att omfördela sparande till dem som behöver ökade kapitalresurser för konsumtion eller investeringar, (ii) att omfördela och minska risker samt (iii) att förmedla betalningar på ett effektivt sätt. Enligt förslaget skall särskilt en väl fungerande finanssektor säkerställa att risken för störningar i betalningssystemen minimeras. Ett av skälen till detta synsätt är att risken för systemstörningar är större vad gäller betalningsförmedlingsfunktionen än vad som gäller för det finansiella systemets andra huvuduppgifter. Marknadsstrukturen och finansieringsverksamhetens utveckling, inklusive möjligheten att erhålla kapital via värdepappersmarknaderna, innebär att risken för att en kris skall uppkomma när det gäller tillgången till kapital är mindre än risken för en kris i betalningssystemen – skälet härför är att betalningssystemen är beroende av ett ganska litet antal aktörer. Även om det inte har varit förbehållet bankerna i lag att bedriva betalningsförmedling, har bankernas lagstadgade monopol på inlåning inneburit att de i praktiken fått en dominerande ställning i betalningsväsendet. Allt eftersom koncentrationen har ökat i banksektorn, har betalningsväsendets funktionsförmåga blivit beroende av allt färre institut vilket medfört att systemrisken har ökat. För att värna betalningssystemet ägnar lagförslaget särskild uppmärksamhet åt betalningsförmedlare som tar emot kortfristiga medel och som samtidigt ingår i generella betalsystem som är öppna för ett stort antal betalare och betalningsmottagare.

4. Mot denna bakgrund föreslås en ny definition av *bankrörelse*. Denna skiljer sig från den nu gällande definitionen av bankrörelse som är inriktad på inlåning på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Istället skall enligt lagförslaget fokus skiftas till ett ökat skydd av betalningsförmedling av företag som är både mottagare av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med kort varsel samt betalningsförmedlare via generella betalsystem. Den föreslagna definitionen avviker även från definitionen av *kreditinstitut* i gemenskapslagstiftningen vilket diskuteras i punkterna 11-14 nedan.
5. Enligt lagförslaget bör varken värnet om betalningssystemet eller skyddet för konsumenterna motivera att bankerna förbehålls rätten att ta emot inlåning. Enligt förslaget bör valmöjligheterna och konkurrensen kunna öka om bankernas inlåningsmonopol avskaffas. Det föreslås därför att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning avskaffas. Detta förslag kommenteras i punkterna 15-17 nedan.
6. I lagförslaget konstateras det att behovet av att reglera kreditförsörjningen är svagare än behovet av reglering avseende betalningsförmedlingen. Det är samtidigt svårt att avgränsa de mest skyddsvärda finansieringsformerna. Mot denna bakgrund rekommenderar lagförslaget en ny definition av *finansieringsrörelse*, vilken knyter an till EG-rättens definition av *kreditinstitut*. Definitionen av finansieringsrörelse omfattar näringsverksamhet som tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten samt lämnar kredit. Denna aspekt av lagförslaget diskuteras i punkterna 18 och 19 nedan.
7. I lagförslaget föreslås vidare att reformerade rörelse regler införs för banker och kreditmarknadsföretag, inklusive regler om soliditet och likviditet, riskhantering samt genomlysning. Ett kreditinstituts rörelse skall drivas på ett sådant sätt att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte

äventyras och ett institut skall därför identifiera, mäta, styra och ha kontroll över de risker som är förknippade med dess rörelse. Rörelsen skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att institutets ställning kan överblickas samt även i övrigt vara sund. Dessa nya förslag, samt Finansinspektionens uppgifter i samband därmed, kommenteras i punkterna 20-21 nedan.

8. I lagförslaget behandlas även allmänna frågor avseende Finansinspektionens tillsyn över finanssektorn samt dess kontroll- och ingripandemöjligheter. Lagförslaget ställer fler ingripandemöjligheter till Finansinspektionens förfogande och dessa diskuteras nedan i punkt 22.
9. Huvuddelen av reformen återfinns i förslaget till lag om bank- och finansieringsrörelse. Därutöver föreslås en ny lag om inlåningsverksamhet. Lagförslaget innebär även ett flertal ändringar av andra svenska lagar med betydelse för bank- och finansväsendet bl.a. lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank, konsumentkreditlagen (1992:830), lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag, marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden och lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar. Många av dessa lagändringar är av lagstiftningsteknisk natur (såsom exempelvis de nya hänvisningarna i lagen om Sveriges riksbank) som blir följden av införandet av förslaget till lag om bank- och finansieringsrörelse samt upphävandet av den nu gällande bankrörelselagen (1987:617) och lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och kommenteras inte separat.
10. Lagförslaget berör flera existerande EU-direktiv. Förslaget till lag om bank- och finansieringsrörelse samt förslaget till lag om inlåningsverksamhet skall bl.a. reflektera bestämmelser i sådana EU-direktiv. Den föreslagna nya definitionen av *bankrörelse* måste exempelvis ses mot bakgrund av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut<sup>4</sup> (det konsoliderade bankdirektivet). Andra relevanta rättsakter är Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar<sup>5</sup> (direktivet om insättningsgaranti), Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper<sup>6</sup> (direktivet om slutgiltig avveckling) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/46/EG av den 18 september 2000 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet<sup>7</sup> (direktivet om elektroniska pengar). Även rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar<sup>8</sup> är av betydelse för de nya reglerna avseende inlåning av företag som inte står under Finansinspektionens tillsyn.

---

4 EGT L 126, 20.3.2000, s. 1.

5 EGT L 135, 31.5.1994, s. 5.

6 EGT L 166, 11.6.1998, s. 45.

7 EGT L 275, 27.10.2000, s. 39.

8 EGT L 166, 28.6.1991, s. 77.

## Definitionen av bankrörelse

11. Enligt förslaget införs en ny definition av *bankrörelse* som innefattar både betalningsförmedling via generella betalsystem och mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel. Bakom denna nya definition ligger bl.a. målsättningen att fokusera på den del som enligt analysen i lagförslaget är viktigast ur systemsynpunkt, nämligen betalningssystem som är öppna för ett stort antal betalare och betalningsmottagare. Den föreslagna definitionen av bankrörelse avviker från gemenskapslagstiftningen och definitionen av kreditinstitut i det konsoliderade bankdirektivet. Definitionen av *kreditinstitut* finns i artikel 1 i det konsoliderade bankdirektivet och avser företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. Som anges i förslaget avviker även den i dag gällande svenska definitionen av *bank* från definitionen av *kreditinstitut* enligt det konsoliderade bankdirektivet. Enligt 1 kap. 2 § i den nu gällande svenska bankrörelselagen (1987:617) avses med *bankrörelse* verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Att bevilja krediter, som är en del av definitionen av kreditinstitut enligt bankdirektivet, är således inte något krav för att bedriva bankrörelse enligt svensk lag, varken enligt gällande lagstiftning eller enligt förslaget. Enligt gällande lag regleras i stället de institut som inte uppfyller kriterierna för banker och som driver finansieringsverksamhet av lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Av förslaget framgår att alla svenska företag som har sådan verksamhet som bedrivs av kreditinstitut, enligt definitionen i det konsoliderade bankdirektivet, sålunda för närvarande omfattas av svenska regler som uppfyller kraven enligt bankdirektivet. Enligt förslaget kommer dessa förhållanden inte att ändras när bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet upphävs och den föreslagna nya lagen om bank- och finansieringsrörelse antas med den nya definitionen av *bankrörelse*.
12. Effekterna av den föreslagna svenska definitionen av *bankrörelse* diskuteras nedan mot bakgrund av hur termen *kreditinstitut* används i gemenskapslagstiftningen, inbegripet i ECB:s rättsakter. ECB har särskilt beaktat den föreslagna definitionen vad gäller (a) behovet av att ytterligare integrera finansmarknaderna inom EU samt (b) Eurosystemets penningpolitiska transaktioner, insamlingen av monetär statistik och Europeiska centralbankssystemets (ECBS) behörighet avseende betalningssystem.
13. Det finns inget rättsligt krav på att definitionen av kreditinstitut i det konsoliderade bankdirektivet skall återges på exakt samma sätt i nationell lagstiftning och det förekommer också skillnader medlemsstaterna emellan. Sådana skillnader kan dock försvåra målsättningen att skapa en fullt ut integrerad inre marknad för finansiella tjänster. Omfattande och innovativa nationella reformer, som det svenska lagförslaget, kan vara av betydelse även för funktionen och utvecklingen av finansmarknaderna på andra håll i EU. Därför torde samtliga medlemsstater ha ett gemensamt intresse av den typ av omfattande reformer som nu presenteras i det aktuella lagförslaget. ECB anser att det i samband med ändringar av nationell lagstiftning på finansrättens område är angeläget att i möjligaste mån främja integrationen på EU:s finansmarknader. I detta samband noterar ECB

att hänvisning till kreditinstitut enligt nu gällande definition sannolikt kommer att förekomma även i framtida gemenskapslagstiftning, vilket komplicerar analysen av effekterna av att ha en divergerande definition på nationell nivå. Denna frågeställning har även framförts av andra parter vid tidigare samråd och kommenteras i lagförslaget, där det noteras att det kan finnas svenska enheter som motsvarar den föreslagna nya definitionen av bankrörelse utan att syssla med kreditgivning. I detta sammanhang vill ECB understryka vikten av likvärdiga konkurrensvillkor i olika EU-länder.

14. Även i ECB:s rättsakter används termen kreditinstitut i enlighet med definitionen i det konsoliderade bankdirektivet, och med denna term följer vissa rättigheter och skyldigheter för de institut som omfattas av definitionen. Frågan om vilka institut som i en viss medlemsstat anses vara kreditinstitut är av särskild betydelse för ECB när det gäller Eurosystemets penningpolitiska transaktioner och när det gäller att insamla monetär statistik. För de länder som antagit euron är det särskilt viktigt att ett kreditinstituts status kan fastställas när det gäller användningen av de stående faciliteterna som används som instrument för euroområdet penningpolitik samt för att säkerställa att reglerna tillämpas konsekvent i hela euroområdet. Dessa institut måste dessutom uppfylla Eurosystemets regler i fråga om kassakrav och rapportering av statistiska uppgifter till ECB avseende penningmängds- och bankstatistik. Frågan om ett instituts status som kreditinstitut är även av stor betydelse när det gäller deltagandet i betalningssystemen inom EU. Det konsoliderade bankdirektivet och direktivet om slutgiltig avveckling utgör i detta sammanhang en rättslig ram som skall garantera ett endast kreditinstitut som omfattas av behöriga myndigheters tillsyn deltar i betalningssystem som åtnjuter skydd avseende slutgiltighet enligt det senare direktivet. Följaktligen får endast företag som motsvarar definitionen av *deltagare* enligt direktivet om slutgiltig avveckling (kreditinstitut) delta i de betalningssystem som omfattas av direktivet, vilket även omfattar centralbankernas TARGET-system. Divergerande nationella definitioner försvårar tillämpningen av dessa gemensamma regler för hela Eurosystemet (och, när det gäller TARGET, för hela ECBS) även om ECB kan ta hänsyn till nationella olikheter när den utformar sitt regelverk och, när det gäller ECB:s riktlinjer, vid genomförandet.

#### **Avskaffandet av bankernas ensamrätt att ta emot inlåning**

15. Genom lagförslaget avskaffas även bankernas inlåningsmonopol. Målsättningen är att öka konkurrensen på inlåningsområdet och att öka konsumenternas valmöjligheter genom att ge dem tillgång till nya former av inlåning. Detta uppnås dels genom att andra aktörer än banker tillåts ta emot inlåning och dels genom att säkerställa att hushållen även framledes har tillgång till former av inlåning där inlåningen skyddas av den befintliga lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Genom den föreslagna avskaffningen av bankernas inlåningsmonopol kommer även kreditmarknadsföretag att tillåtas ta emot inlåning och denna inlåning skall enligt förslaget omfattas av inlåningsgarantin. Dessutom föreslås även att företag som inte omfattas av lagen om insättningsgaranti får rätt att ta emot inlåning från allmänheten. Förslaget utsträcks således till att gälla även icke-finansiella företag som inte står under Finansinspektionens tillsyn och vars inlåning inte omfattas av

insättningsgarantin. I stället föreslås en ny lag om inlåningsverksamhet där särskilda krav uppställs för sistnämnda företag och deras inlåning. Kraven som uppställs avser de associationsformer som får ta emot inlåning som inte omfattas av insättningsgarantin (aktiebolag och ekonomiska föreningar), det bundna egna kapitalet (minst tio miljoner kronor för aktiebolag respektive minst fem miljoner kronor för ekonomiska föreningar), ägarförhållandena samt revision. I lagförslaget införs även en beloppsbegränsning på 50 000 kronor per konsument samt en omfattande informationsplikt enligt vilken det tydligt skall anges att mottagna medel inte omfattas av insättningsgarantin. Andra krav omfattar presentationen av inlåningen i årsbokslutet samt möjligheter för Finansinspektionen att ingripa vid åsidosättande av tillämpliga regler. Slutligen kommer alla företag som driver inlåningsverksamhet att omfattas av svenska bestämmelser avseende förhindrandet av penningtvätt.

16. Med beaktande av dessa särskilda krav och den roll som tilldelas Finansinspektionen bör de föreslagna nya reglerna för inlåning (som inte omfattas av insättningsgarantin) inte medföra några systemrisker. I detta sammanhang vill ECB understryka vikten av att allmänheten i tillräcklig utsträckning informeras om att de berörda företagen inte står under tillsyn och att inlåningen inte är garanterad. Det är av mycket stor betydelse att de krav på informationsplikt som framgår av § 7 i lagen om inlåningsverksamhet tillämpas på ett effektivt sätt. Denna information måste förmedlas på ett tydligt sätt till allmänheten eftersom det är viktigt att insättarna är fullt medvetna om att dessa företag inte står under Finansinspektionens tillsyn (och att insättarna därför själva måste undersöka företagets ekonomiska ställning). Detta får särskild betydelse om ett av de företag som inte står under tillsyn får problem, då en felaktig uppfattning om tillsynen över dessa företag skulle kunna få negativa följdkonsekvenser för det finansiella systemet.
17. ECB skulle också vilja påpeka att förslaget till lag om inlåningsverksamhet bör gälla uteslutande inlåning som har funktionen av att representera ett värde (*store of value*) och inte avser inlåning som har funktionen av betalningsmedel (*means of payment*). Inlåning av organisationer som inte är kreditinstitut under tillsyn bör inte fungera som elektroniskt sparade betalningsmedel då detta kan leda till att den nya inlåningsformen karaktäriseras som elektroniska pengar som omfattas av direktivet om elektroniska pengar.

### **Finansieringsverksamhet**

18. Behovet av att reglera finansieringsverksamhet har ansetts mindre viktigt än behovet att reglera betalningsförmedling. När det gäller kreditförsörjningen tar förslaget sin utgångspunkt i gemenskapsrättens definition av kreditinstitut (inlåning från allmänheten och kreditgivning för egen räkning) och föreslår en ny definition av *finansieringsverksamhet*. Den föreslagna definitionen omfattar rörelser som (i) tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, direkt eller indirekt via ett företag med vilket det finns ett nära samband, och (ii) lämnar kredit, ställer garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärvar fordringar eller upplåter lös egendom till nyttjande. Finansieringsverksamhet får som huvudregel drivas endast efter tillstånd av Finansinspektionen och skall stå under dess tillsyn, även om vissa undantag föreslås. En förändring

i förhållande till vad som gäller i dag är att endast kreditgivare som lånar upp medel från allmänheten kommer att omfattas av definitionen och stå under Finansinspektionens tillsyn. Andra aktörer som tar emot inlåning (som inte omfattas av definitionen av finansieringsverksamhet) kommer att omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt vilket välkomnas av ECB.

19. ECB delar uppfattningen att det är företag som tar emot inlåning och deltar i generella betalningssystem som kräver mest uppmärksamhet ur systemrisksynpunkt. Med beaktande av de föreslagna nya bestämmelserna där inlåningsverksamheten utvidgas till att omfatta banker och kreditinstitut som deltar i generella betalningssystem, vill ECB understryka vikten av att tillsynsresurserna koncentreras på de finansiella institutioner som är mest relevanta vad gäller systemrisk. Eftersom Finansinspektionens uppgifter ökar måste tillräckliga resurser även fortsättningsvis ställas till förfogande för att säkerställa att dess huvuduppgifter avseende finansiell stabilitet kan fullgöras. Det måste också påpekas att, som ytterligare säkerhetsåtgärd, tillsynen över betalningssystemen är en uppgift som enligt fördraget åligger centralbankerna och att ett fortsatt nära samarbete mellan Finansinspektionen och Riksbanken förblir av stor betydelse.

#### **Rörelseregler för banker och kreditmarknadsföretag**

20. Förslaget innehåller gemensamma nya regler för banker och kreditmarknadsföretag. ECB noterar särskilt de nya förslagen rörande soliditet, likviditet, riskhantering och genomlysning. Lagförslagets målsättning är att skapa ett regelverk där kreditinstituts rörelse skall bedrivas på ett sätt som bl.a. säkerställer förmågan att fullgöra sina förpliktelser och kontrollera sina risker.
21. Med beaktande av bl.a. Finansinspektionens roll enligt kapitel 13 - 17 i förslaget till lag om bank- och finansieringsrörelse samt Finansinspektionens möjligheter att ge ut mer detaljerade regler, välkomnar ECB de föreslagna tillsynsreglerna för banker. Därutöver noterar ECB att Sveriges riksbank vid tidigare samråd om lagförslaget har anfört att soliditet visserligen är betydelsefullt men att den kortfristiga likviditetskontrollen bör betonas starkare, bl.a. mot bakgrund av risken för *moral hazard* till följd av Riksbankens uppgift som *lender of last resort*. I denna specifika fråga noterar ECB att den svenska regeringen, såsom framgår av förslaget, delar denna uppfattning, vilket välkomnas av ECB.

#### **Tillsyn**

22. Enligt lagförslaget kommer Finansinspektionens ingripandemöjligheter i samband med tillståndsgivning och tillsynen över kreditinstitut att utökas. I förslaget redovisas viss kritik avseende det nuvarande sanktionssystemet som enligt denna redogörelse inte gett Finansinspektionen tillräckliga möjligheter att ingripa på ett ändamålsenligt sätt. Möjligheten att återkalla en banks oktroj eller ett kreditmarknadsföretags tillstånd används aldrig i praktiken eftersom detta i regel anses som ett allt för långtgående ingripande. Det framtida systemet bör göra det möjligt för Finansinspektionen att inrikta sin tillsynsverksamhet på ur systemskyddssynpunkt allvarligare överträdelser. Finansinspektionen bör få större utrymme än i dag att bedöma vilken åtgärd som är lämplig i en viss situation samt få fler medel till sitt förfogande vid ingripande. Ett nytt, mer flexibelt, system av

ingripanden och sanktioner än det nuvarande föreslås i förslaget. Finansinspektionen kan bl.a. ingripa genom att utfärda föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, genom förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig kan kreditinstitutets tillstånd återkallas. Finansinspektionen får avstå från ingripande 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. ECB välkomnar förslagen att förse Finansinspektionen med en uppsättning ingripandemöjligheter som är bättre lämpade att säkerställa en effektiv tillsyn.

23. ECB bekräftar att den inte har någon invändning mot att behöriga nationella myndigheter offentliggör detta yttrande om de så önskar. Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats sex månader efter det att det antagits.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 20 juni 2003.

*ECB:s ordförande*

[Namnteckning]

Willem F. DUISENBERG