



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 7

DOM

2022-12-01

Meddelad i Stockholm

Mål nr

30357-21

KLAGANDE

Klarna Bank AB, 556737-0431

Ombud: Advokaterna Fredrik Sjövall och Zackarias Ekman samt
biträdande juristerna Daniel Oren och Elina Schönbeck

MOTPART

Finansinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Finansinspektionens beslut 2021-09-30

SAKEN

Underrättelse om ytterligare kapitalbas (pelare 2-vägledning)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver punkt 2 i det överklagade beslutet och återförvisar målet till Finansinspektionen för fortsatt handläggning.

Förvaltningsrätten beslutar att bestämmelsen om sekretess i 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska vara tillämplig även i fortsättningen för uppgifter som lagts fram vid den muntliga förhandlingen inom stängda dörrar och som inte offentliggjorts i denna dom.

YRKANDEN M.M.

Finansinspektionen har i det överklagade beslutet den 30 september 2021 bl.a.

1. Beslutat att Klarna Bank AB på gruppnivå ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav för andra risker än risken för alltför låg bruttosoliditet avseende koncentrationsrisk för kreditrisk, pensionsrisk samt ränterisker och andra marknadsrisker i övrig verksamhet om 0,78 procent av gruppens totala riskvägda exponeringsbelopp. Kapitalbaskravet ska uppfyllas med tre fjärdedelar primärkapital varav minst tre fjärdedelar ska bestå av kärnprimärkapital.
2. Underrättat Klarna om att institutet på gruppnivå bör, utöver institutets kapitalbaskrav enligt förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen), lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen) och kapitalbaskraven enligt punkt 1, hålla ytterligare kapital enligt följande (pelare 2-vägledningar):
 - 7,50 procent av gruppens totala riskvägda exponeringsbelopp.
 - 6,00 procent av gruppens totala exponeringsmått för bruttosoliditet.

Klarna Bank AB (Klarna) yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska ändra det överklagade beslutet, beslutspunkt 2, och besluta att Klarna på gruppnivå bör, utöver institutets kapitalbaskrav enligt tillsynsförordningen, buffertlagen och kapitalbaskraven enligt Finansinspektionens beslutspunkt 1, hålla ytterligare kapital enligt följande pelare 2-vägledningar:

- 0,50 procent av gruppens totala riskvägda exponeringsbelopp.
- 0,90 procent av gruppens totala exponeringsmått för bruttosoliditet.

I andra hand yrkar Klarna att förvaltningsrätten ska undanröja det överklagade beslutet, beslutspunkt 2, och återförvisa målet till Finansinspektionen för ny prövning i enlighet med grunderna för överklagandet.

Till stöd för sin talan har Klarna bl.a. åberopat dokumentation från offentliga organ, rättsutlåtanden och vittnesförhör.

Finansinspektionen bestrider bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten har den 8 och 9 november 2022 hållit muntlig förhandling i målet inom stängda dörrar. Vid förhandlingen har på Klarnas begäran vittnesförhör hållits med Niclas Neglén och Rasmus Rolén.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Alla svenska banker omfattas av kapitaltäckningskrav, vilka grundar sig på EU-rätt. De huvudsakliga rättsakterna är tillsynsförordningen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag¹ (kapitaltäckningsdirektivet). I Sverige införlivas kapitaltäckningsdirektivet genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och buffertlagen.

Tillsammans med minimikrav på kapitaltäckning enligt tillsynsförordningen (pelare 1-krav), särskilda kapitalbaskrav enligt tillsynslagen (pelare 2-krav) och det kombinerade buffertkravet enligt buffertlagen, utgör pelare 2-vägledningen enligt tillsynslagen en av huvudkomponenterna i det riskbaserade kapitalbehovet. Bruttosoliditetsbehovet innehåller på motsvarande sätt minimikrav i pelare 1, ett särskilt bruttosoliditetskrav i pelare 2, krav på bruttosoliditetsbuffert och bruttosoliditetsvägledning i pelare 2.

¹ I målet aktuella ändringar införda genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)2019/878 om ändring av direktiv 2013/36/EU.

Enligt 2 kap. 1 § c tillsynslagen ska Finansinspektionen i samband med en översyn och utvärdering av ett kreditinstitut bestämma lämpliga kapitalbasnivåer för institutet. Finansinspektionen ska enligt bestämmelsen underrätta institutet om skillnaden mellan dessa nivåer och kapitalbaskraven enligt tillsynsförordningen, tillsynslagen och buffertlagen. Pelare 2-vägledningarna är alltså en underrättelse från Finansinspektionen till en bank om vilken kapitalnivå som Finansinspektionen förväntar sig att banken ska hålla utöver de bindande kapitalbaskraven.

Den europeiska bankmyndigheten (EBA) har med stöd av bl.a. artikel 100 i kapitaltäckningsdirektivet utfärdat riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen och stresstester för tillsynsändamål.²

I linje med EBA:s riktlinjer gör Finansinspektionen årligen en kategorisering av bl.a. alla svenska kreditinstitut i tillsynskategorierna 1–4. I slutet av år 2020 övergick Klarna från tillsynskategori 3 till tillsynskategori 2.

Finansinspektionen har vidare publicerat en övergripande ansats för bedömningen av de svenska kreditinstitutens pelare 2-vägledningar³. Bedömningen skiljer sig något åt beroende på vilken tillsynskategori det enskilda institutet tillhör. Övergripande gäller att ansatsen bygger på två led som tar sin utgångspunkt i ett kvantitativt känslighetsbaserat stresstest som utifrån antaganden om förändringar av olika riskparametrar används för att bedöma vilka negativa förändringar i tillgängligt kapital som kan uppstå både i riskbaserade termer och i bruttosoliditetstermer. Beräkningen görs utifrån

² Reviderade riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) och stresstester för tillsynsändamål och om ändring av EBA/GL/2014/13 av den 19 december 2014 (EBA/GL/2018/03) reviderad version publicerad 19 juli 2018.

³ Finansinspektionen, beslutspromemoria, Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker, FI dnr 20-28036, 2021-05-31.

inrapporterade resultat- och balansräkningar och avser ett treårigt förlopp. Därefter följer ett andra led i vilket Finansinspektionen väger in andra kvantitativa och kvalitativa bedömningsgrunder för att kunna ta hänsyn till aspekter som inte nödvändigtvis återspeglas i stresstestet och för att kunna justera för utfall som av något skäl kan framstå som inte rimliga. Finansinspektionen har också publicerat en närmare redogörelse för kalibreringen av den känslighetsbaserade stresstestmetoden i översyns- och utvärderingsprocessen 2021.⁴

En underrättelse om pelare 2-vägledning är ett överklagbart beslut

Frågan om en underrättelse om pelare 2-vägledning ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol är inte författningsreglerat utan har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra (prop. 2020/21:36 s. 114).

Förvaltningsrätten anser att en underrättelse om pelare 2-vägledning har en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgör ett förvaltningsbeslut och att beslutet är överklagbart eftersom det medför sådana faktiska verkningar⁵ som kan antas påverka ett instituts situation på ett inte obetydligt sätt (41 § förvaltningslagen [2017:900]).

Frågorna i målet m.m.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att de grunder och omständigheter i övrigt som Klarna för fram gäller både den riskbaserade vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen. I det följande benämns dessa gemensamt som pelare 2-vägledning eller vägledningen.

⁴ Finansinspektionen, promemoria, Kalibrering av den känslighetsbaserade stresstestmetoden i översyns- och utvärderingsprocessen 2021, FI dnr 20-28036, 2021-06-22.

⁵ Se HFD 2020 ref. 12 och där angivna rättsfall.

Den centrala frågan i målet är om meddelad pelare 2-vägledning uppfyller tillsynslagens krav på lämplighet.

Klarna gör gällande att den pelare 2-vägledning som Finansinspektionen underrättat Klarna om genom punkt 2 i det överklagade beslutet inte är lämplig eftersom den inte är institutspecifik och inte heller förenlig med principerna om proportionalitet och likabehandling. Klarna gör också gällande att Finansinspektionen inte uppfyllt sin motiveringsskyldighet.

De för målets avgörande relevanta delar som parterna har fört fram liksom aktuella bestämmelser anges löpande under respektive fråga i texten.

Begreppet institutspecifik och val av balansräkningsantagande

Att en underrättelse om en pelare 2-vägledning ska vara institutspecifik framgår av artikel 104b.4 kapitaltäckningsdirektivet och förarbetena till 2 kap. 1 § c tillsynslagen (prop. 2020/21:36 s. 113). Någon definition eller närmare förklaring av begreppet framgår däremot inte.

Klarna för i sammanhanget fram bl.a. följande. Kravet på en institutspecifik vägledning kan inte tolkas på något annat sätt än att det är en banks enskilda situation som ska beaktas. En vägledning kan inte uppfylla kravet på att vara institutspecifik genom endast en bedömning av slutresultatet. Prövningen ska i stället visa hur institutets särskilda förhållanden och risker lett fram till en viss pelare 2-vägledning. Till att börja med bör valet mellan ett statiskt eller ett dynamiskt balansräkningsantagande i stresstestet enligt punkt 394 (d) och punkt 587 (b) i EBA:s riktlinjer göras beroende av vilket antagande som mest rättvist återspeglar den individuella bankens verksamhet, eftersom stresstestet annars riskerar att sakna relevans och bli missvisande. För Klarna ger ett stresstest med dynamiskt balansräkningsantagande ett mer institutspecifikt

utfall än ett statiskt balansräkningsantagande, vilket Finansinspektionen har använt.

Finansinspektionen för i sammanhanget fram bl.a. följande. Begreppet institutspecifik innebär endast att vägledningen ska grunda sig på en bedömning av de risker som är förknippade med verksamheten i den enskilda banken. Inspektionen kan använda olika bedömningsmetoder för att bestämma vägledningens storlek. Oavsett vilken metod som används genereras ett institutsspecifikt resultat genom att hänsyn endast tas till varje banks enskilda exponeringar. Begreppet innebär inte att varje enskilt led i bedömningen, inklusive myndighetens grundläggande stresstestmetod, i detalj måste vara anpassad till det enskilda institutet. En sådan tolkning är inte rimlig och skulle helt omöjliggöra den ordning med generella stresstester – med möjlighet till institutspecifika justeringar – som EBA använder sig av. Det stämmer inte som Klarna fört fram att punkt 394 (d) och punkt 587 (b) i EBA:s riktlinjer innebär att Finansinspektionen borde ha använt ett dynamiskt balansräkningsantagande.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Genom de ändringar som 2019 infördes i kapitaltäckningsdirektivet togs i reglerna om det särskilda kapitalbaskravet hänvisningen till systemrisker (artikel 104.3) och reglerna om att tillämpa tillsynsåtgärder på institut med likartade riskprofiler (artikel 103) bort. Enligt aktuella regler i kapitaltäckningsdirektivet är det numera bara riskerna för det enskilda institutet som ska ligga till grund för ett beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. I det ligger att det särskilda kapitalbaskravet endast får täcka risker som det enskilda institutets löper på grund av sin verksamhet inbegripet sådant som återspeglar inverkan av viss ekonomisk utveckling och marknadsutveckling på ett enskilt instituts riskprofil (artikel 104a.1). I förarbetena till den svenska lagstiftningen anges, under rubriken kravets institutspecifika karaktär, att tillsynslagen bör justeras på motsvarande sätt (prop. 2020/21:36 s. 108 f.).

Förvaltningsrätten konstaterar, med hänsyn till kopplingen mellan de särskilda kapitalbaskraven och pelare 2-vägledningen samt vad som följer av artikel 104b. och övriga artiklar i kapitaltäckningsdirektivets avsnitt IV, att begreppet institutspecifik i direktivets artikel 104b.4 inte innebär något annat än att det är riskerna för det enskilda institutet som ska ligga till grund för en underrättelse om pelare 2-vägledning.

När det gäller valet mellan ett statiskt eller ett dynamiskt balansräkningsantagande i stresstestet konstaterar förvaltningsrätten att EBA:s riktlinjer i punkt 394 (d) och punkt 587 (b) är vägledande. I dessa punkter finns det många aspekter att överväga vid val om stresstester ska användas och om så är fallet valet av metod eller metoder. Förvaltningsrätten anser att oavsett om ett stresstest med statiskt eller dynamiskt balansräkningsantagande tillämpas finns inom ramen för Finansinspektionens metod utrymme för att säkerställa att slutresultatet av en översyn och utvärdering av en banks kapitalbehov blir institutspecifikt. Det är således slutresultatet som ska vara institutspecifikt.

Finansinspektionens bedömning i övrigt av Klarnas pelare 2-vägledning

Vad Klarna huvudsakligen har fört fram

Om ett statiskt balansräkningsantagande används måste Finansinspektionen, för att följa kravet på en institutspecifik och lämplig bedömning, säkerställa att de för banken särskiljande förhållandena beaktas. Det kan göras antingen genom anpassning av antagandena i stresstestet om vilken stress banken utsätts för eller i vart fall genom att göra justeringar av utfallet av testet för att åtgärda bristerna i antagandena eller för att i övrigt ta hänsyn till Klarnas affärsmodell, riskhanteringsmöjligheter och lönsamhet så att pelare 2-vägledningen blir rimlig.

Finansinspektionen har i sitt stresstest använt tre schablonbestämda antaganden utan att anpassa dem till Klarnas verksamhet eller göra justeringar i efterhand, vilket har lett till ett för Klarna orealistiskt och felaktigt resultat. Det gäller antagandena om Klarnas expansionskostnader, provisionsnetto och valutakursförändringar.

När det gäller antagandet om Klarnas kostnader har Finansinspektionen antagit att Klarna kommer fortsätta att ha expansionskostnader under tre år av finansiell stress i ett läge då Klarna i realiteten inte skulle expandera. Det måste också beaktas att Klarna på förhand har finansierat sina expansionskostnader med kapitaltillskott från aktieägarna. Korrekt vore att inte inkludera expansionskostnader som Klarna inte skulle ha eller i vart fall att de avsevärt justeras ned. Att kostnader ska vara av engångskaraktär är varken ett krav eller ett lämpligt kriterium för att avgöra om kostnadsbasen ska justeras.

Finansinspektionens tillämpning avviker från punkt 394 (c) i EBA:s riktlinjer där det anges att ledningsåtgärder ska beaktas om de är relevanta och trovärdiga. Klarna har gjort sannolikt att de genom ledningsåtgärder på kort tid kan minska sina expansionskostnader. Att inte ådra sig onyttiga expansionskostnader följer av sund ekonomistyrning. Klarna har under 2021 en uttalad och långtgående strategi för att hantera finansiell stress, vilken inkluderar minskad expansion. Att Klarna skulle sluta ha expansionskostnader, eller i vart fall sluta ha åtminstone 75 procent av dem, måste anses vara en åtgärd som är relevant och trovärdig.

När det gäller antagandet om Klarnas provisionsnetto har Finansinspektionen i sitt stresstest med konstanta volymer antagit att provisionsintäkter från handlare minskar och att provisionskostnader till handlare ökar. Med hänsyn till Klarnas affärsmodell vore det korrekta att båda antingen minskar, ökar eller hålls konstanta. Vidare antas provisionsintäkter från konsumenter procentuellt förändras mer än provisionsintäkter från och provisionskostnader till handlare medan korrekt vore att alla tre förändras lika mycket.

När det gäller antagandet om valutakursförändringar har Finansinspektionen antagit att en minskning av svenska kronans värde endast ökar storleken på Klarnas riskvägda tillgångar. Korrekt vore att beakta den förändring som sker på skuldsidan och öka storleken på Klarnas eget kapital till följd av positiva effekter i de valutor jämfört med vilka den svenska kronans värde antas minska.

Beslutet strider mot kravet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen på saklighet vid myndighetsutövning samt mot motiverings- skyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen. Finansinspektionen har inte beaktat och utvärderat Klarnas påstående om möjliga ledningsåtgärder för att vid stress minska expansionskostnaderna. Det är för Klarna oklart varför Finansinspektionen valt att över huvud taget inte ta hänsyn till Klarnas särdrag när det gäller expansionskostnader, provisionsnetto och valutakursförändringar. Inte heller har Finansinspektionen i övrigt gjort tillräckliga anpassningar med anledning av Klarnas affärsmodell och centrala nyckelparametrar. Större hänsyn borde ha tagits till att Klarnas verksamhet består av fordringar som skiljer sig väsentligt från övriga banker i tillsynskategori 1 och 2 samt att Klarna effektivt och snabbt kan hantera kreditrisker i verksamheten. Finansinspektionen verkar anse att den hänsyn som trots allt tagits till Klarnas affärsmodell vid val av nivå av kreditförlustantagande kan kompensera för utfall från andra antaganden som är felaktiga, så som antagandena om provisions- och valutaeffekter. Det är inte ett rimligt förhållningssätt.

Vägledningen strider vidare mot principerna om proportionalitet och likabehandling. Vägledningen är betydligt högre än vad som tidigare meddelats Klarna och vad som meddelats någon annan svensk bank i tillsynskategori 1 och 2. Vägledning är inte ett resultat av lagstiftningen utan av Finansinspektionens schablonartade tillämpning av sin standardmodell. Om Finansinspektionen hade tillämpat samma metod som Europeiska centralbanken (ECB) hade Klarna fått en väsentligt lägre vägledning.

Vägledningen är därmed högre än vad som är nödvändigt och står inte i rimlig proportion till de olägenheter som kan uppstå. Klarna har behandlats likadant som traditionella banker trots att Klarna är fundamentalt olik sådana banker. Finansinspektionen har behandlat olika fall lika utan att ange något sakligt skäl, och därmed brutit mot likabehandlingsprincipen.

Vad Finansinspektionen huvudsakligen har fört fram

När det gäller antagande om kostnader är utgångspunkten för Finansinspektionens stresstestmetod, vilket framgår av myndighetens metoddokument, att kostnader antas försvinna under stressperioden endast när de är av uppenbar engångskaraktär. Om det inte är fråga om kostnader av uppenbar engångskaraktär är det av underordnad betydelse vad kostnaderna hänför sig till. Eftersom Klarnas expansionskostnader inte är av engångskaraktär är de inte av sådan karaktär att de ska exkluderas.

Inte heller den omständigheten att en behörig myndighet enligt punkt 394 (c) i EBA:s riktlinjer i tillämpliga fall bör ta hänsyn till de relevanta riskreducerande åtgärder som bedöms trovärdiga efter tillsynsbedömning, innebär att det finns en skyldighet för Finansinspektionen att i ett stresstest exkludera vissa kostnader en bank säger sig kunna minska i händelse av kris. Syftet med ett stresstest är inte att göra en bedömning av de besparingsåtgärder en bank säger sig kunna vidta vid behov, och bedöma kapitalbehovet med utgångspunkt i att samma besparingsåtgärder kommer visa sig vara lyckosamma. Syftet med stresstestet är att bedöma bankernas motståndskraft vid fortsatt drift av verksamheten under finansiella påfrestningar.

Det Klarna har fört fram angående provisionsnetto medges men EBA modellerar inte kostnader och intäkter separat och Finansinspektionens metod för Klarna med nuvarande affärsmodell innebär mildare stress av provisionsnettot jämfört med EBA:s antagande om minst 10 procents minskning. När det

gäller valutaeffekter kan tillämpat antagande diskuteras men det går inte att resonera helt som Klarna har gjort utan i sådana fall krävs en fullständig omräkning. Finansinspektionens val av antagande är lagom för att nå en lämplig vägledning. Givet den samlade bilden av Klarnas risknivå var det inte motiverat att göra i sammanhanget små justeringar av provisioner och valutaeffekter. Effekterna påverkar i sig inte Finansinspektionens samlade bedömning av Klarnas risknivå.

Finansinspektionens bedömning av vägledningens lämplighet är ett resultat av flera faktorer som bildar en helhet. Finansinspektionen har med hänsyn till Klarnas affärsmodell och riskhanteringsmöjligheter anpassat det generella antagandet om kreditförluster i stresstestet. Finansinspektionen har i bedömningen av kapitalbehovet också beaktat att Klarna fortsatt prognostiserar att banken till följd av expansion kommer göra förluster och därmed fortsatt ha behov av kapitaltillskott. Om övriga bedömningsgrunder sett annorlunda ut hade sannolikt antagandet om kreditförluster också gjort det.

Finansinspektionen instämmer inte i Klarnas uppfattning att vägledningen strider mot proportionalitets- och likabehandlingsprincipen. Vägledningen är nödvändig ur ett riskhanteringsperspektiv. Klarnas kapitalbehov är ett direkt resultat av bankens valda riskaptit. Att Klarna upplever det som en olägenhet att vid var tid hålla erforderligt kapital är inte en omständighet som Finansinspektionen kan beakta i sin bedömning. Finansinspektionen har tagit stor hänsyn till Klarnas särdrag. Det som Klarna har fört fram om att inspektionen inte har beaktat Klarnas individuella förutsättningar saknar grund.

Förvaltningsrättens bedömning

Det första ledet av Finansinspektionens bedömning (det känslighetsbaserade kvantitativa stresstestet)

Förvaltningsrätten har tidigare i denna dom konstaterat att begreppet institutspecifik innebär att det endast är riskerna för det enskilda institutet som ska ligga till grund för en pelare 2-vägledning och att det är slutresultatet, dvs. underrättelsen om pelare 2-vägledningen, som ska vara institutspecifikt. Även när det gäller lämplighetsbedömningen är det slutresultatet, dvs. underrättelsen om pelare 2-vägledningen, som ska vara lämpligt (jfr ordalydelsen i 2 kap. 1 § c tillsynslagen).

Hur Finansinspektionen ska genomföra själva bedömning är inte reglerat i någon författning. Det som i sammanhanget framgår av förarbetena till 2 kap. 1 § c tillsynslagen (prop. 2020/21:36 s. 113) och av artikel 104b. kapitaltäckningsdirektivet är att vid fastställande av en pelare 2-vägledningen ska resultatet av de stresstester som anges i artikel 100 kapitaltäckningsdirektivet beaktas men även utvärderingen av andra risker som institutet är utsatt för eller kan komma att bli utsatt för. Förvaltningsrätten konstaterar därvid att Finansinspektionen, i avsaknad av närmare reglering, fått ett stort utrymme att utforma sina tillsynsbedömningar. Detta gäller givetvis inom ramen för de krav som gäller för myndighetens verksamhet.

Förvaltningsrätten anser att det, utifrån det handlingsutrymme som tilldelats Finansinspektionen, ligger inom deras befogenhet att ta fram och tillämpa en gemensam bedömningsmetod för institut som är kategoriserade i samma tillsynskategori. Även krav på förutsebarhet vid myndighetsutövning och andra rättssäkerhetsskäl talar för ett sådant förhållningssätt. Det finns därför anledning för Finansinspektionen att vara restriktiv vid bedömningen av om det kan finnas skäl att avvika från vad som framgår av rapporterade resultat- och balansräkningar eller på annat sätt justera de för tillsynskategorin på förhand valda antagandena i stresstestet. Av samma skäl är det också lämpligt att sannolika avvikelser i möjligaste mån går att förutse på förhand, baserat på vad som framgår av EBA:s riktlinjer och Finansinspektionens metoddokument.

När det gäller kostnader har Finansinspektionen i sitt metoddokument uttalat att justering i syfte att uppfylla stresstestets framåtblickande syfte exempelvis kan komma att göras för större kostnader av uppenbar engångskaraktär. Även om det anges som ett exempel saknas det utifrån detta skäl för ett institut att utgå från att andra kostnader än sådana av engångskaraktär kan komma att exkluderas i stresstestet. Klarna har inte visat att de har någon kostnad av engångskaraktär. Därmed saknas skäl för Finansinspektionen att exkludera några av Klarnas kostnader vid genomförande av stresstestet. Även när det gäller antagandena om provisionsnetto och valutakursförändringar saknas det utifrån vad som framgår av EBA:s riktlinjer och Finansinspektionens metoddokument skäl för Finansinspektionen att i det första ledet, vid genomförande av stresstestet, tillämpa andra antaganden än vad som gäller för övriga institut inom tillsynskategori 2.

Det andra ledet av Finansinspektionens bedömning (andra kvantitativa och kvalitativa bedömningsgrunder)

När det gäller det andra ledet i bedömningen, där Finansinspektionen meddelat att de ska beakta andra kvantitativa och kvalitativa bedömningsgrunder för att väga in andra aspekter som inte nödvändigtvis återspeglas i stresstestet, följer det av sakens natur att Finansinspektionen inte på förhand kan ange alla de bedömningsgrunder som kan komma att ingå i bedömningen.

Klarna har fört fram att ett instituts särdrag, om de inte beaktas vid utformningen och genomförandet av stresstestet, i vart fall måste beaktas i denna del och leda till en justering av stresstestets utfall för att vägledningen ska bli lämplig.

Förvaltningsrätten konstaterar att en svårighet i denna del är att tillämpa en förutsebar och rättssäker metod som också leder till ett resultat som är lämpligt för det individuella institutet. En viktig utgångspunkt blir därför enligt

förvaltningsrättens mening att utvärderingarna genomförs i linje med EBA:s riktlinjer och Finansinspektionens övergripande ansats. Med hänsyn till det stora utrymme som utifrån dessa dokument lämnas till bedömningar i det enskilda fallet är det också av särskild vikt att upprätthålla kravet i 32 § förvaltningslagen om en klargörande motivering med uppgift om vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande, om det inte är uppenbart obehövt.

Motiveringsskyldigheten syftar till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En klargörande motivering ökar också förståelsen för hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. I kravet på motivering ligger bl.a. att myndigheten normalt bör förklara hur den har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet (se prop. 2016/17:180 s. 187 f. och 320 f.).

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte ändamålsenligheten i att Finansinspektionens metod innebär att inspektionen kommer fram till lämpliga kapitalbasnivåer efter en sammanvägd bedömning av sådana risker som anses relevanta att beakta. Inte heller ifrågasätts att detta inte låter sig redovisas med någon matematisk exakthet. Trots det bör Finansinspektionen enligt förvaltningsrättens mening beakta och bemöta de skäl som ett institut för fram angående att de bedömningsgrunder Finansinspektionen valt medför att utfallet inte framstår som lämpligt.

Klarna har fört fram att bankens expansionskostnader, vilka finansieras genom aktieägartillskott, är särdrag för banken. Finansinspektionen har uttryckt att en utmaning i den kvantitativa bedömningen har varit hur inspektionen ska se på en bank i expansionsfas och med ett stort negativt resultat. Med hänvisning till att karaktären på expansionskostnaderna och hur de finansieras klart skiljer sig från de andra bankerna i tillsynskategori 2, samt med beaktande av att samma stressmetod använts inom kategorin, gör förvaltningsrätten bedömningen att

expansionskostnaderna kan betraktas som särdrag för Klarna. Eftersom dessa kostnader av allt att döma har påverkat storleken på den meddelade pelare 2-vägledningen på ett inte obetydligt sätt, bör de invändningar Klarna gjort beaktas och bemötas av Finansinspektionen på ett mer ingående sätt än vad som har gjorts.

Klarna har enligt förvaltningsrätten gjort sannolikt att banken vid stress genom ledningsåtgärder vidtagit riskreducerande åtgärder kopplade till deras expansionskostnader. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den vägledning som framgår av punkt 394 (c) i EBA:s riktlinjer bör Finansinspektionen bedöma trovärdigheten av de ledningsåtgärder som Klarna uppger att banken vid eventuell framtida stress skulle kunna vidta. Det är enligt förvaltningsrätten inte tillräckligt att, så som i sammanhanget görs i det överklagade beslutet, endast konstatera att det är svårt att bedöma eventuella ledningsåtgärder och att det finns en risk att banken på kort sikt inte kan minska sina kostnader.

Av vad som framkommit angående Klarnas affärsmodell i övrigt är även Klarnas invändningar i fråga om utfallet av provisionseffekter och valutaeffekter sådana att de enligt förvaltningsrätten bör beaktas och bemötas vid prövningen. I förhållande till metodval för stress av valuta anges i det överklagade beslutet endast att den övergripande kalibreringen är rimlig och i förhållande till provisionsnetto att det är rimligt att intjäningen minskar. Någon närmare bedömning av Klarnas invändningar mot dessa antaganden framgår inte. Det går inte att utifrån vad som redovisas i beslutet dra den slutsatsen att antagandet om kreditförluster sannolikt sett annorlunda ut om dessa och övriga bedömningsgrunder hade justerats. I förhållande till kreditförlustantagandet framgår av beslutet att Finansinspektionen anpassat detta med beaktande av Klarnas kreditförlustnivåer, löptid på utlåningen och riskhanteringsmöjligheter kopplade till kreditgivningen. Även om en samlad bedömning kan göras, framgår det emellertid inte av beslutet på vilket sätt anpassningarna har gjorts

och om exempelvis provisions- och valutaeffekter varit en del av Finansinspektionens bedömning i denna del.

Enligt förvaltningsrätten framgår det därmed inte av det överklagade beslutet att Finansinspektionen gjort en tillräcklig bedömning av Klarnas invändningar om att bankens särdrag och nyckelparametrar i fråga om bl.a. expansionskostnader, provisionseffekter och valutaeffekter medför att ett i förhållande till dessa aspekter ojusterat utfall från stresstestet leder till en vägledning som inte är lämplig. Invändningarna har inte heller i tillräcklig utsträckning bemötts genom yttranden under processen hos förvaltningsrätten. Mot denna bakgrund kan förvaltningsrätten inte heller bedöma vägledningens förenlighet med proportionalitets- och likabehandlingsprincipen. Prövningen ska utgå från hur omständigheterna såg ut vid tiden för det överklagade beslutet och vilka prognoser som då kunde göras. I enlighet med instansordningsprincipen är det Finansinspektionen som i första hand ska göra en sådan prövning. Punkt 2 i det överklagade beslutet ska därför upphävas och målet återförvisas till Finansinspektionen för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Anna Önell
Chefsrådman

Nämndemännen Sune Holmgren, Marek Rajkowski och Tony Walther har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsfiskalen Camilla Landberg har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.