

2020-04-24

Per e-post
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se, samt
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Betänkandet Sverige och bankunionen (SOU 2019:52)

(Fi2019/04232/B)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) anser att utredningen redogör väl för såväl potentiella konsekvenser av ett svenskt deltagande i bankunionen som följer av att kvarstå utanför. Sverige och svenska banker kommer att råda under den EU-gemensamma regelboken oavsett om Sverige går med i bankunionen eller inte.^{1, 2} Ett deltagande i bankunionen skulle dock innebära att tillsyn och krishantering av betydande svenska banker centraliseras till EU-nivå.

Riksgälden anser att frågan om ett svenskt deltagande i bankunionen ytterst är en politisk bedömning som bör beakta övergripande aspekter om Sveriges roll i Europa. Sveriges ställningstagande torde påverkas av Storbritanniens utträde ur EU och om Danmark i framtiden beslutar att gå med i bankunionen. Sverige skulle kunna bli det enda EU-landet med en stor finansiell sektor som står utanför bankunionen. Risken för marginalisering i beslutsfattande finns dock kvar även om Sverige går med i bankunionen, eftersom ett inträde inte ger några ökade formella befogenheter i strategiska ekonomisk-politiska EU-frågor. Detta skulle snarare kräva ett inträde i euron.

Ett beslut om att Sverige i närtid ska ansluta sig till bankunionen måste också beakta sannolikheten för att Sverige och svenska banker får betala för krishanteringen av banker inom bankunionen. En bärande idé med bankunionen är att medlemsländerna ska dela på kostnaden för krishantering. Det är en god tanke i grunden, men ska ses i ljuset av att Sverige gått längre än andra EU-länder i vissa avseenden och ställt striktare krav på svenska banker för att bygga upp skyddsvallar inför en eventuell kris. Europeiska banker uppnår inte lika höga krav och därtill dras många betydande banker inom bankunionen med nödlidande

¹ Den EU-gemensamma regelboken innefattar bl.a. Kapitaltäckningsdirektivet, Tillsynsförordningen, Krishanteringsdirektivet och Direktivet om insättningsgarantisystemet

² Banker och institut används som samlingsnamn för de företag som omfattas av den EU-gemensamma regelboken.

lån. Sammantaget talar detta för att försäkringsvärdet för Sverige av att dela på risken för bankkriser med Europa är begränsat, eller rentav negativt i dagsläget.

Vad gäller beslutsprocesser vid ett svenskt deltagande i bankunionen konstaterar Riksgälden att Sverige inte kommer att ha samma ställning som euroländer i tillsynsbeslut (inom den så kallade Tillsynsmekanismen). Sverige kommer dock att behandlas likvärdigt med andra euroländer vid krishantering (inom den så kallade Resolutionsmekanismen). Det bör dock noteras att en likvärdig behandling inom Resolutionsmekanismen innebär att Sverige inte alltid kommer att delta då resolutionsbeslut om svenska institut fattas eftersom Resolutionsnämnden, vid oenighet, fattar beslut utan att nationella resolutionsmyndigheter deltar.

Givet den svenska finansiella sektorns stora betydelse för Sveriges ekonomi anser Riksgälden att Sverige bör säkerställa en likvärdig behandling inom Tillsynsmekanismen innan tillsynsansvaret för svenska institut överförs till EU. Riksgälden noterar också att krishantering inom bankunionen innefattar många aktörer. Även om detta fyller en viktig funktion i att förankra krishanteringsbeslut, finns en risk att en större systemkris blir svårmanövrerad. Ett litet land som Sverige riskerar dessutom att komma till korta och en målkonflikt mellan finansiell stabilitet i Sverige och inom bankunionen som helhet kan uppstå.

Riksgälden vill även framhålla att krishantering kan innefatta att mindre instituts systemviktighet, eller upprätthållande av kritiska funktioner, kan behöva omvärderas kort inpå en förestående kris och därför bör krishantering av dessa vid ett deltagande belysas. Krishantering av mindre institut på nationell nivå kan komma att involvera bankunionsorganen, utan att länder tillåts dra på den EU-gemensamma resolutionsfonden vid resolution av dessa institut. För att resolutionsfonden ska kunna tillgås måste Resolutionsnämnden fatta beslut om resolutionsordning. Sammantaget kan detta sakta ned beslutsprocesser i en förestående kris utan att nödvändigtvis minska bördan för svenska staten för krishantering av mindre banker. Detta har lyfts som en brist i bankunionens utformning och eventuella ändringar i regelverken för att hantera detta bör beaktas inför ett eventuellt deltagande.

En ytterligare aspekt att beakta är att bankunionen ännu inte är fullbordad. Europeiska resolutionsfonden och säkerhetsmekanismen är troligtvis inte tillräckliga för att hantera likviditetsproblem för större europeiska koncerner i resolution, eller vid en systemkris. En högnivågrupp inom EU arbetar på att hitta en lösning. Här är viktigt, såsom utredningen noterar, att följa de europeiska förhandlingarna kring godtagbara lösningar för att hantera likviditetsproblem i resolution. Sverige bör säkerställa att eventuella likviditetslösningar möjliggör likvärdiga villkor för icke-euroländer och ställer rimliga krav på statens åtagande för eventuella likviditetstillskott vid resolution av banker inom bankunionen.

Riksgälden bedömer sammantaget att övervägande skäl talar för att Sverige bör avvakta med att gå med i bankunionen.

1. Inledning

Riksgälden har beretts tillfälle att yttra sig över SOU 2019:52 Sverige och Bankunionen, härafter benämnd utredningen.

Riksgälden anser att utredningen i allt väsentligt redogör såväl för konsekvenser av ett eventuellt svenskt deltagande, som konsekvenser av att avvakta. Utredningen har inte haft i uppdrag att ta ställning i frågan. Riksgälden vill därför belysa en del områden i utredningen och delvis komplettera utredningens resonemang för att ge en sammanvägd bild av vad ett deltagande skulle innebära och konsekvenserna av att avvakta.

2. Ett svenskt deltagande i bankunionen kan påverka Sveriges ställning i Europa

Riksgälden håller med utredningen om att ett ställningstagande till ett svenskt deltagande i bankunionen ytterst är en politisk bedömning som bör göras mot bakgrund av Sveriges övergripande inställning till EU-samarbetet och den inre marknaden. Ett svenskt deltagande kan signalera att Sverige vill fördjupa samarbetet med EU och i än större utsträckning värna den inre marknaden. Som utredningen lyfter kan det potentiellt leda till ett ökat informellt inflytande för Sverige i strategiska ekonomisk-politiska frågor.

Att avvakta med att gå med i bankunionen kan däremot ses som ett steg bort från ett fördjupat samarbete med EU. I synnerhet om allt färre medlemsstater står utanför bankunionen. Risken för marginalisering i beslutsfattande torde öka av Storbritanniens utträde ur EU och om Danmark beslutar att gå med i bankunionen. Sverige blir då det enda EU-landet med en stor finansiell sektor som står utanför bankunionen.^{3, 4}

Riksgälden noterar dock att Sveriges formella inflytande över större strategiska ekonomisk-politiska frågor inte ökar om Sverige går med i bankunionen, utan snarare minskar, då tillsyn och krishantering av betydande svenska banker flyttas till central europeisk nivå. Sverige kommer inte att delta i fler beslutsfattande organ p.g.a. medlemskap i bankunionen. Gränsdragningen för formellt inflytande går snarare vid ett deltagande i eurosamarbetet. Euroländerna träffas dessutom i många fler sammanhang och ges därmed möjlighet till att nå samsyn kring och bereda gemensamma ståndpunkter, bland annat i den s.k. eurogruppen.

³ Inget EU-medlemsland som står utanför eurosamarbetet har ännu ansökt om att gå med i bankunionen, förutom Kroatien och Bulgarien som är på väg att införa euron. De länder som står utanför är därmed Sverige, Danmark, Polen, Tjeckien, Ungern och Rumänien.

⁴ En utredning, beställd av regeringen i Danmark 2017, publicerades i december 2019. Utredningen ställer sig positiv till ett danskt medlemskap i bankunionen, förutsatt att en del frågetecken kring harmonisering av den EU-gemensamma regelboken och Danmarks ställning inom Tillsynsmekanismen kan redas ut. Utredningen lyfter att Storbritanniens utträde ur EU och Sveriges framtida inställning till Bankunionen väger tungt. Utredningen förordar ett folkligt val innan beslut tas.

3. Värdet av bankunionen beror på den svenska och europeiska banksektorns utveckling

Bankunionen fördjupar samarbetet inom den inre marknaden. En gemensam tillämpning av den EU-gemensamma regelboken bidrar till konkurrens på lika villkor.

Riksgälden håller därför med utredningen om att synen på utvecklingen av svensk finansmarknad är av vikt för att bedöma konsekvenserna av ett svenskt deltagande i bankunionen. Om den svenska banksektorn går mot att bli alltmer internationaliserad blir det än viktigare att svenska banker kan konkurrera på lika villkor. Det blir också än naturligare med gemensamma verktyg och resurser för att hantera potentiella stabilitetskonsekvenser av ett mer internationaliserat banksystem. Ett gränsöverskridande banksystem kan dra nytta av central, koordinerad hantering av sårbarheter och risker i normala tider och i kris. Bankunionen kommer över tid att ha mer erfarenhet av att jämföra risker mellan länder och framförallt mer praktisk erfarenhet av att hantera banker i kris.

Riksgälden vill framhålla att även om svenska banker har starka kopplingar till euroområdet via främst Finland och Baltikum, så ligger merparten av svenska bankers verksamhet i Sverige eller utanför euroområdet, i dagsläget.

Hur internationaliserat och gränsöverskridande banksystemet är kan förändras över tid. Inför ett eventuellt beslut om deltagande bör hänsyn tas till graden av internationalisering av den svenska bankmarknaden och hur pass bra insyn Sverige ges i sårbarheter och risker i de länder där svenska banker har verksamhet. Riksgäldens bedömning är att Sverige i dagsläget har förhållandevis god insyn i sårbarheter och risker i det finansiella systemet på en global nivå, via de internationella samarbeten som svenska myndigheter har med omvärlden, både inom och utanför euroområdet. Detta är dock något som bör utvärderas i takt med att finansmarknaden utvecklas.

4. Beslutsordningen inom bankunionen viktig att beakta

Som framgår av utredningen kommer Sverige inte att behandlas lika med andra euroländer inom den så kallade Tillsynsmekanismen. Det ges av det faktum att det är ECB-rådet som fattar beslut i tillsynsfrågor och fattar beslut kring om en bank är fallerande eller sannolikt kommer att falla (den s.k. FOLTF-bedömningen).⁵ Icke-euroländer sitter inte med i ECB-rådet.

Sveriges ställning som icke-euroland kan dock förbättras genom att Sverige kan bjudas in till ECB-rådet när rådet behandlar tillsynsfrågor (detta är dock upp till ECB-rådet att besluta om). ECB-rådet har hittills aldrig gått emot Tillsynsnämndens beslut; Sverige kan också

⁵ FOLTF står för ”Failing or likely to fail”

invända mot Tillsynsnämndens utkast till beslut och mot ECB-rådets hantering, och; Sverige kan ytterst lämna Bankunionen.⁶

När det gäller Resolutionsmekanismen kommer Sverige i vissa avseenden kunna delta på lika villkor som andra euroländer. Sverige kommer att sitta med då beslut om resolutionsordningen för ett svenskt institut diskuteras och fattas. Men det bör noteras att i det fall oenighet råder i Resolutionsnämndens styrelse (den verkställande sessionen) så kan Sverige utestängas när resolutionsbeslut om ett svenskt institut fattas. Denna risk löper dock även euroländer, som utredningen noterar. Alla deltagande bankunionsländer kan stängas ute från beslut om resolution för en bank i det egna medlemslandet, om oenighet råder i Resolutionsnämnden.

Det betyder att beslut om att sätta ett svenskt institut i resolution kan tas utan att Sverige deltar vid beslut om FOLTF-bedömning eller vid beslut om resolutionsordning. Riksgälden anser att det därför är av vikt att förhandla fram tydliga villkor för Sveriges deltagande inom Tillsynsmekanismen – till exempel att Sverige alltid ska bjudas in när tillsynsbeslut för ett svenskt institut behandlas, eller liknande lösning som ger Sverige större likabehandling med övriga euroländer än i dagsläget. Likabehandling med andra euroländer är av vikt för att beslut ska kunna få legitimitet nationellt. Att ECB-rådet kan bjuda in Sverige är inte tillräckligt för att deltagande ska anses ske på likvärdiga villkor med euroländerna.

Riksgälden delar utredningens syn att det är många aktörer inblandade vid beslut om resolution och att beslutsordningen kring resolution är relativt oprövad. Ett beslut innefattar Resolutionsnämnden, EU-kommissionen och även Ekofin-rådet, vid användande av den europeiska resolutionsfonden. Som framhålls i utredningen har de större resolutionsfall som hittills hanterats inom Resolutionsmekanismen gått ”förhållandevis smidigt”, men då har förutsättningarna varit osedvanligt goda. Vid beslut om t.ex. resolution av den spanska banken Banco Popular 2017 fanns det redan köpare på plats.⁷

Även om det finns fördelar med att flera aktörer är involverade i bedömningar och beslut, delar Riksgälden utredningens syn att beslutsordningen inom Resolutionsmekanismen riskerar att bli svårmanövrerad vid en större kris. Riksgälden ser också en risk för att krishantering och främst användandet av resolutionsfonden politiseras vid en systemkris. Ett litet land som Sverige riskerar då att komma till korta och det finns, som framhålls i utredningen, risk att en målkonflikt uppstår mellan finansiell stabilitet i Sverige och inom bankunionen som helhet vid en systemkris.

⁶ Detta är en inbyggd säkerhetsmekanism för alla icke-euroländer som väljer att gå med i Bankunionen. Vid deltagande kan man lämna Bankunionen efter tre år. Utredningen lyfter att detta inte är förenat med små kostnader och kan få konsekvenser för Sveriges bredare samarbete med EU.

⁷ För mer information om resolutionsfallet Banco Popular, se Single Resolution Board: <https://srb.europa.eu/en/content/banco-popular>

5. Riskdelning inom bankunionen innebär bland annat att Sverige kan få betala för kvarvarande nödlidande lån inom bankunionen

Grundidén för länderna inom bankunionen är att medlemmarna, i förstone bankerna och deras ägare och fordringsägare, ska dela på kostnaderna för kommande bankkriser. Efter att ägare och fordringsägare burit förluster ska banker dela på bördan för krishantering via reserver och fonder som bankerna betalar in till ex ante.

I Sverige sker denna bördefördelning mellan banker redan i dag via den svenska resolutionsreserven. Vid ett deltagande i bankunionen kommer den svenska resolutionsreserven delvis föras över till EU. Kostnader för krishantering kommer istället att tas från den europeiska resolutionsfonden, där medel ska delas med den europeiska banksektorn.

Den relativa målnivån för europeiska resolutionsfonden är dock lägre än för den svenska resolutionsreserven.⁸ Den absoluta nivån på 60 miljarder euro är givetvis större än den svenska resolutionsreservens målnivå på ca 50 miljarder kronor, men den europeiska resolutionsfonden ska delas på många fler banker. Även den europeiska så kallade säkerhetsmekanismen (backstop-avtalet) på 60 miljarder euro är svagare än svenska resolutionsreservens existerande låne- och garantirammar på totalt 300 miljarder kronor, sett i relation till storleken på de banker det ska räcka till för.⁹ Vid en stor europeisk systemkris som även drabbar svenska banker är det därmed, allt annat lika, större risk att europeiska resolutionsfonden visar sig otillräcklig än den svenska resolutionsreserven som svenska banker kan tillgå om Sverige står utanför bankunionen i en sådan kris.

Sverige är ett litet land med en stor finansiell sektor. Därför har Sverige gått längre än andra EU-länder i vissa avseenden och ställt striktare krav på svenska banker för att bygga upp skyddsvallar inför en eventuell kris. De hårdare kraven som Sverige har ställt har varit gynnsamma, både för svensk ekonomi och för bankernas finansieringskostnader. Dessutom dras många betydande banker inom bankunionen sedan länge med nödlidande lån. Som framgår av utredningen är detta ett identifierat problem inom bankunionen och det finns en handlingsplan för att hantera nödlidande lån och reducera riskerna i banksystemet.

Det återstår att se hur väl planen för att hantera nödlidande europeiska lån inom bankunionen faller ut. Sammantaget talar nivån av nödlidande lån i Europa och de striktare krav som svenska banker lever upp till, allt annat lika, för att försäkringsvärdet för Sverige av att dela risken för bankkriser med Europa kan vara begränsat, eller rentav negativt i dagsläget.

⁸ Europeiska resolutionsfondens målnivå är 1 % av garanterade insättningar, jämfört med svenska resolutionsreservens målnivå på 3 % av garanterade insättningar i Sverige. Svenska resolutionsreserven har dessutom nästan redan nått sin målnivå på ca 50 miljarder kronor, medan europeiska resolutionsfonden bara nått halvvägs mot målnivån på ca 60 miljarder euro.

⁹ Resolutionsreservens låneram uppgår enligt gällande riksdagsbeslut till 100 miljarder kronor. Det finns även en garantiram kopplad till Resolutionsreserven. Garantiramen kan användas om banker i resolution initialt behöver stöd för sin finansiering.

5.1 Frågan om likviditet i resolution är av vikt för svenska statens åtagande i bankunionen

Utredningen lyfter fram att den europeiska resolutionsfonden troligtvis inte skulle vara tillräcklig för att erbjuda likviditetsstöd i resolution och att det pågår diskussioner på EU-nivå kring hur ett mer omfattande likviditetsstöd till banker i resolution kan utformas. Totalt under finanskrisen använde EU-länderna som mest sammanlagt cirka 900 miljarder euro i likviditetsstöd. Som framgår ovan så uppgår resolutionsfonden och säkerhetsmekanismen totalt till 120 miljarder euro. Även om de likviditetsstöd som ställdes ut under finanskrisen innefattade förebyggande stöd, som ligger utanför resolution, ger det en indikation på att det kan behöva ställas ut garantier till europeiska banker i resolution som överstiger den totala kapaciteten för resolutionsfonden och backstop-avtalet. På EU-nivå finns ännu inget förslag på hur detta ska lösas. Det återstår att se vad den högnivågrupp inom EU som arbetar med frågan kommer fram till. Likviditet i resolution skulle eventuellt kunna tillföras europeiska banker via ECB, men det kan inte uteslutas att statliga garantier eller lån behöver skjutas till vid en kris. Det råder dock oklarhet kring bland annat hur bördefördelningen i så fall ska gå till.

Om Sverige står utanför bankunionen och den svenska resolutionsreserven skulle behöva användas för likviditetsstöd i resolution kan den existerande låne- och garantiramen på 300 miljarder kronor ökas upp, genom ett riksdagsbeslut, förutsatt att den svenska statens upplåningskapacitet är god. Förutsättningarna för att ge stöd till svenska banker i resolution är därmed förhållandevis goda.

I likhet med utredningen anser Riksgälden att det är viktigt att följa de europeiska förhandlingarna kring godtagbara lösningar för att hantera likviditetsproblem i resolution. Sverige bör säkerställa att eventuella likviditetslösningar inte missgynnar Sverige, möjliggör likvärdiga villkor för icke-euroländer och ställer rimliga krav på statens åtagande för eventuella likviditetstillskott vid resolution av banker inom bankunionen.

5.2 Riskdelning inom bankunionen är begränsad till att gälla betydande banker

Utgångsläget i bankunionen är att mindre institut, som hanteras på nationell nivå, ska försättas i konkurs eller likvideras i kris. Som framgår av utredningen upprättas resolutionsplaner för dessa institut och det är den nationella resolutionsmyndigheten som fattar beslut om resolution för de institut som inte faller under Resolutionsnämndens ansvar.

Även om institutets resolutionsplan utgår från ett likvidationsförfarande, kan omständigheterna ändras så att Riksgälden bedömer att ett mindre svenskt institut bör försättas i resolution för att inte äventyra den finansiella stabiliteten i Sverige. Riksgälden vill framhålla att det beslutsförfarande som då föreligger riskerar att bli invecklat och Sveriges handlingsutrymme är begränsat.

Om en deltagande medlemsstat vill försätta en bank i resolution som den ansvarar för på nationell nivå kopplas Resolutionsnämnden in för att säkerställa att SRM-förordningen följs.¹⁰ Dessutom måste Sverige ge upp ansvaret för banken till bankunionsorganen ifall resolutionsordningen förordar att dra på den EU-gemensamma resolutionsfonden.¹¹ När bankunionen i sådana fall tar över tillsyn och krishantering av banken är det, som framhållits ovan, ytterst bankunionen som fattar beslut kring huruvida resolution ligger i allmänhetens intresse.¹² Som framhålls i utredningen finns det risk att just beslut om att dra på resolutionsfonden kan komma att politiseras och målkonflikt kan uppstå mellan finansiell stabilitet i Sverige och inom bankunionen som helhet.

Jämfört med att stå utanför bankunionen, där alla resolutionsverktyg finns att tillgå, inklusive finansiering av resolution via svenska resolutionsreserven om så behövs, så kommer alltså resolution av mindre banker innebära en mer invecklad beslutsprocess inom bankunionen.

Utredningen noterar även att det råder oklarhet kring huruvida ett medlemsland ska tillåtas tillämpa de statliga stabiliseringsverktygen inom Resolutionsmekanismen, dvs. de extraordinära åtgärder som kan vidtas för att återkapitalisera en bank i resolution efter att alla andra resolutionsverktyg beaktats/tillämpats.¹³ Även denna otydlighet kan sakta ned beslutsprocesser och krishantering inom bankunionen.

De nationella resolutions- och likvidationsfall som hittills förekommit på nationell nivå inom bankunionen har innefattat en rad olika åtgärder. Det finns fall där stater behövt skjuta till medel för att täcka kostnader vid likvidering, eller försäljning, av fallerande institut.¹⁴ Detta har uppmärksammat på EU-nivå och lett till att flera initiativ har tagits på EU-nivå för att begränsa statsstödsreglerna och strama åt krishanteringsdirektivet, så att resolution av systemviktiga banker sker som det är tänkt inom bankunionen och statligt

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014, sedermera uppdaterad enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/877

¹¹ Enligt artikel 7.3e i SRM-förordningen får nationella resolutionsmyndigheter anta de resolutionsbeslut och tillämpa de resolutionsverktyg som avses i förordningen, i enlighet med relevanta förfaranden och skyddsåtgärder, förutsatt att resolutionsåtgärden inte kräver något utnyttjande av europeiska fonden.

¹² Lettland gav upp tillsynen för AS PNB Banka till ECB i april 2019. Banken hade länge haft problem att möta kapitalkrav och någon form av rekonstruktion var nödvändig. ECB bedömde banken som FOLTF i augusti 2019. Resolutionsnämnden bedömde sedermera att resolution inte var i allmänhetens intresse och Lettland implementerar nu beslutet om likvidation enligt nationell lagstiftning. Se ECB:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190815~b8e2038aa9.en.html>, samt Resolutionsnämnden: <https://srb.europa.eu/en/node/814>

¹³ Sverige har, i enlighet med krishanteringsdirektivet, inrättat de s.k. stabiliseringsverktygen via Stabilitetsfonden. En extraordinär åtgärd via Stabilitetsfonden kräver regeringens godkännande och förutsätter att statsstödsreglerna följs. Utredningen noterar att flera andra länder som ingår i Bankunionen också inrättat stabiliseringsverktygen i sin nationella lagstiftning, men att det råder oklarhet kring hur dessa får användas inom Resolutionsmekanismen.

¹⁴ Se till exempel ett flertal studier av resolutions- och likvidationsfall som skett under infasningen av BRRD:

<http://pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf>

Se även information om likvideringen av Veneto Banca och Banca Popolare di Vicenza:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI%282017%29602094_EN.pdf

stöd till mindre banker och andra kostnader relaterade till likvidationsförfarande av dessa begränsas.¹⁵

Riksgälden ser en risk att den gränsdragning för riskdelning som görs inom bankunionen kan leda till ett komplicerat beslutsförfarande i en framtida kris. Sverige bör bevaka hur krishanteringsdirektivet och statsstödsreglerna utvecklas och var gränsen för riskdelning dras inom bankunionen inför ett deltagande. De potentiella konsekvenser av detta för vilka åtgärder som ett land tillåts och kan behöva vidta för att skydda finansiell stabilitet i Sverige i kris är särskilt viktigt att följa.

6. Minskat utrymme att sätta nationellt anpassade MREL

För att säkerställa att svenska institut har tillräckliga medel för att finansiera krishantering ställer Riksgälden, i egenskap av svensk resolutionsmyndighet, krav på att instituten ska ha en viss mängd kapital och skulder som kan användas för att täcka förluster samt skrivas ned för att återställa kapitalet i en kris, så kallade minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL).¹⁶

Trots den harmonisering som den EU-gemensamma regelboken medför har Riksgälden vissa frihetsgrader att ställa nationellt anpassade krav, såsom till exempel krav på till vilken grad MREL ska uppfyllas med efterställda skulder. I och med det uppdaterade krishanteringsdirektivet (även kallat BRRD 2)¹⁷ kommer frihetsgraderna att minska. Vissa möjligheter att ställa högre krav på svenska institut kommer av allt att döma att finnas kvar. Ett svenskt deltagande i bankunionen skulle däremot ta bort denna möjlighet och alltså innebära lägre krav på svenska institut och därmed sämre skyddsvallar mot en framtida kris.

7. Slutsats

Sammanfattningsvis är frågan om ett eventuellt deltagande i bankunionen en svår avvägning kring Sveriges ställning i Europa, men givet det rådande läget och givet att bankunionen inte är fullbordad så bör Sverige avvakta, utan att avvisa, ett deltagande i bankunionen.

¹⁵ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-04/eu-weighs-tougher-bank-failure-rules-after-fury-over-bailouts>

¹⁶ MREL står för "Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities"

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU, sedermera uppdaterad enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/879

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikerna Louise Oscarius och Åsa Höijer. I den slutliga handläggningen har även analytikern Tom Andersson, samt chef för avdelningen för finansiell stabilitet och konsumentskydd, Karolina Holmberg, deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Louise Oscarius, föredragande