

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Förbättrade förutsättningar för effektiv resolution av banker

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär ändringar i förmånsrättslagen (1970:979) och lagen (2015:1016) om resolution till följd av antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2017/2399/EU¹ och avser införande av en ny fordringsklass i den svenska förmånsrättsordningen. Fordringar i den nya klassen ska tas ut efter oprioriterade fordringar, men före efterställda fordringar. Det gäller fordringar som är hänförliga till skuldinstrument som inte är derivat eller innefattar derivat och vars ursprungliga löptid är minst ett år, om borgenärens rätt till betalning enligt förmånsrättslagen (1970:979) för en fordran hänförlig till ett sådant instrument framgår av det avtal och, i förekommande fall, prospekt som avser emissionen av instrumentet.

Det föreslås också att det i lagen om resolution ska tydliggöras dels turordningen vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget i fråga om andra efterställda skulder än de relevanta kapitalinstrumenten, dels att skuldnedskrivningsverktyget ska tillämpas på kvalificerade skulder enligt förmånsrättsordningen i omvänd ordning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att EU har antagit direktiv 2017/2399/EU och att det trädde ikraft den 28 december 2017. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna och börja tillämpas senast den 29 december 2018.

Bakgrunden till direktivets tillkomst uppges bland annat vara Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vilket förkortat kallas EU:s krishanteringsdirektiv. Genom detta direktiv introducerades ett särskilt förfarande för att rekonstruera eller avveckla vissa finansiella företag, framförallt banker, i kris, som ett alternativ till normala insolvensförfaranden när dessa skulle medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Förfarandet benämns resolution.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2017/2399/EU av den 12 december 2017 om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki.

Det uppges vidare att EU:s krishanteringsdirektiv fastställt minimikrav på nedskrivningsbara skulder hos banker² och att Rådet för finansiell stabilitet, FSB³ år 2015 offentliggjorde en global standard, minimikravet på total förlustabsorberingsförmåga⁴. TLAC-standarderna godkändes av G20-gruppen i november 2015.

EU:s kapitaltäckningsregelverk det vill säga både förordningen 575/2013, liksom direktivet 648/2016 fastslår regler hur mycket kapital en bank måste ha för att kunna absorbera eventuella förluster.

Förslagsställaren uppger att EU år 2016 därutöver presenterade ett bankpaket med förslag till ändringar och kompletteringar av kapitaltäcknings- och krishanteringsregelverken. Bankpaketet syftar till att på EU-nivå genomföra riskreducerande åtgärder som bygger på överenskomna globala standarder och därigenom öka bankernas motståndskraft.

Direktiv 2017/2399/EU om införandet av en ny fordringsklass i den svenska förmånsrättsordningen utgör en del av bankpaketet. Det remitterade förslaget uppges syfta till att genomföra direktivet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att EU:s direktiv 2017/2399/EU innebär att det ska införas en ny fordringsklass i de nationella förmånsrättsordningarna, vilket gör att det inte finns några möjligheter till alternativa lösningar.

Såvitt Regelrådet kan förstå föreligger det i allt väsentligt inte något nationellt handlingsutrymme att genomföra något annat än det EU-direktivet kräver. För att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser som EU-medlemsstat måste därför direktivet genomföras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att förslaget om en ny fordringsklass i förmånsrättsordningen genomför EU-direktivet och överensstämmer med unionsrätten.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning, varför förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att förslaget bör träda ikraft den 29 december 2018 för att uppfylla kraven i direktivet.

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte föranleder något behov av speciella informationsinsatser, eftersom borgenärens rätt till betalning enligt förmånsrättslagen för en fordran

² Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities, MREL.

³ Financial Stability Board.

⁴ Total Loss Absorbing Capacity, TLAC.

hänförlig till ett skuldinstrument ska framgå av det avtal, och i förekommande fall, prospekt som avser emissionen av instrumentet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att EU:s krishanteringsdirektiv omfattar finansiella företag, framförallt banker. Förslagsställaren uppger att föreliggande förslag om ny fordringsklass i förmånsrättsordningen inte har någon praktisk betydelse för de cirka 170 potentiellt icke systemviktiga företagen, men att för potentiellt systemviktiga företag som utgör cirka 10 stycken har förslaget effekter.

Regelrådet anser att borde ha kunnat presentera en något mer detaljerad redovisning av vilka andra finansiella företag än banker som berörs för att underlätta läsning och förståelse av förslaget. Regelrådet anser därutöver att förslagsställaren borde ha redovisat vilka de 10 systemviktiga företagen är och i vilken mån de utgörs av banker.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek är bristfällig, men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren gör i sin konsekvensutredning bedömningen att förslaget inte påverkar den administrativa bördan för företagen.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning, varför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader bedöms vara godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att den nya fordringsklassen i förmånsrättsordningen utgör en viktig komponent för en effektiv tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget och i förlängningen en effektiv resolution. Fordringsklassen uppges även minska behovet av att använda medel från resolutionsreserven vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget.

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att MREL och framtida TLAC och MREL innebär att krav på företagen ställs att emittera skuldinstrument i viss utsträckning, vilket i sig leder till ökade kostnader. Kostnaderna kan övervältras på företagens kunder, vilket i sin tur kan påverka kreditgivningen till privatpersoner och företag. Förslagsställaren bedömer att övervältringseffekterna är mycket svåra att beräkna, inte minst med anledning av att förhållandena mellan företagen varierar i stor utsträckning.

Förslaget om ny fordringsklass i förmånsrättsordningen uppges i sig inte innebära ett krav på bankerna att emittera skuldinstrument, men väl att kostnaderna för att emittera skuldinstrument för att uppfylla gällande MREL och framtida TLAC och MREL minskar i viss utsträckning. Detta beror på att förslaget gör det möjligt för potentiellt systemviktiga företag att möta "kravet på efterställning" i framtida TLAC och, i förekommande fall, i MREL med skuldinstrument som motsvarar den nya fordringsklassen i förmånsrättsordningen. Skuldinstrument som motsvarar den nya fordringsklassen i förmånsrättsordningen får, enligt förslagsställaren, antas vara billigare än efterställda skulder.

Samtidigt poängteras att det är kreditmarknadens aktörer som prissätter skuldinstrument som motsvarar den nya fordringsklassen. Det kommer, enligt förslagsställaren, även i fortsättningen vara möjligt för dessa banker att finansiera sin verksamhet genom att emittera skuldinstrument som motsvarar oprioriterade fordringar.

I konsekvensutredningen framgår vidare att den nya fordringsklassen även påverkar de investerare som har fordringar på banker. Förslaget gör det möjligt att investera i skuldinstrument som motsvarar den nya fordringsklassen. Fordringsklassen kan minska risken för att fordringar med bättre rätt tas i anspråk vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget. Detta uppges framför allt gälla oprioriterade fordringar. I förhållande till oprioriterade fordringar, uppges tillskapandet av den nya fordringsklassen underlätta investerarnas riskbedömning.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen framgår att kraven enligt MREL och framtiden TLAC och MREL påverkar konkurrensen mellan företag, eftersom de företag som träffas av kraven har högre kostnader i förhållande till företag som inte träffas av kraven.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om regleringen påverkar företagen i andra avseenden.

Regelrådet har i sin granskning dock inte kunnat identifiera något som skulle innebära ytterligare påverkan än den som redan redovisats.

Regelrådet finner därför att en utebliven redovisning av denna punkt utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om särskild hänsyn till små företag har tagits vid utformningen av regleringen.

Regelrådet kan också konstatera att förslaget handlar om ett genomförande av EU-lagstiftning och att det såvitt Regelrådet förstår att det i allt väsentligt inte finns något handlingsutrymme för alternativt genomförande av direktivet.

Regelrådet finner därför att en utebliven redovisning av denna punkt utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att förslagsställaren på ett tydligare och mer detaljerat sätt borde ha redovisat vilka företag som berörs av förslaget utifrån antal och storlek. I övrigt anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

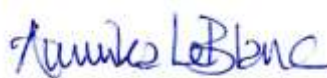
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 mars 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande