

2020-03-19

Dnr RG 2019/1136

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Bankenheten
103 33 Stockholm

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

(dnr Fi2019/04231/B)

1. Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) välkomnar genomförandet av EU:s bankpaket i svensk rätt som på flera punkter bidrar till en effektiv hantering av banker i kris. Riksgälden har dock ett flertal invändningar, varav de viktigaste handlar om kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (i det följande benämnt MREL eller MREL-kravet). Det är centralt att bestämmelserna om MREL utformas så att Riksgälden kan fortsätta att ställa krav på de systemviktiga bankerna som skapar förutsättningar för att det är bankens aktieägare och vissa fordringsägare som står för förlusterna och återkapitaliseringen vid en kris – inte skattebetalarna.

Ett flertal ändringar och förtydliganden behövs för att Riksgälden ska kunna tillämpa resolutionsregelverket på ett tydligt och ändamålsenligt sätt. Till att börja med anser Riksgälden att det måste förtydligas att nivån på MREL och de bestämmelser som anger i vilken utsträckning denna kravnivå ska uppfyllas med kapitalbas och efterställda kvalificerade instrument (efterställda resurser) ska betraktas som *ett* krav. Därtill anser Riksgälden att utredarens förslag om nivån för andelen efterställda resurser vilar på en felaktig tolkning av krishanteringsdirektivet¹ och följaktligen är ”taksatt” till en lägre nivå än vad direktivet anger. Vidare anser Riksgälden att det är möjligt med en tidigare infasning av kraven, som följer av de nya reglerna, än den 1 januari 2024. Dessutom är en kortare infasningsperiod lämplig från ett resolutionsbarhetsperspektiv. Utöver detta måste det tydliggöras vilka företag som ska vara föremål för MREL-krav. Slutligen är det angeläget att möjligheten att ställa krav på efterställning i nivå med MREL-kravet utnyttjas för samtliga systemviktiga banker.

2. Inledning

De föreslagna lagändringarna till följd av EU:s bankpaket bidrar till att stärka flera delar i resolutionsramverket. Det är bland annat välkommet att det införs bestämmelser som gör

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/879.

det möjligt att skriva ned och konvertera kapital och skulder inom en resolutionsgrupp, att regleringen om hur MREL-kravet ska uppfyllas skärps och att Riksgäldens befogenheter vid underlåtelse att uppfylla MREL-kravet stärks. De delar av bankpaketet som rör resolution är dock på sina håll både otydliga och svårbegripliga. Detta är olyckligt eftersom det öppnar upp för tolkningar av krishanteringsdirektivet som inte gagnar den finansiella stabiliteten. Det är därför viktigt att lagstiftaren slår vakt om att anpassningarna i svensk rätt genomförs så att Riksgälden kan fortsätta ställa ändamålsenliga krav på samtliga systemviktiga institut.

Som resolutionsmyndighet ansvarar Riksgälden för att hantera systemviktiga banker i kris genom resolution. För att resolutionsförfarandet ska kunna ske så effektivt som möjligt, och utan inblandning av offentliga medel, ställer Riksgälden krav på att de systemviktiga bankerna ska hålla en viss mängd kapital och skulder som kan skrivas ned och konverteras i resolution. Att dessa krav är tillräckliga är en förutsättning för en ordnad krishantering. Riksgäldens nuvarande tillämpning av MREL-kravet tillsammans med ett antal principer som bankerna utvärderas mot i de individuella resolutionsbarhetsbedömningarna, syftar till att säkerställa att detta uppnås.

I dagsläget regleras MREL till övervägande del i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1450.² I och med att svensk rätt anpassas till ändringarna i krishanteringsdirektivet kommer MREL i stället regleras i lag. Övergången från EU-förordning till lag medför i praktisk mening inga större förändringar. Däremot innebär genomförandet av bankpaketet att Rådet för finansiell stabilitets (Financial stability board) globala TLAC-överenskommelse³ om förlustabsorberingskapacitet nu införs i EU. Det innebär i sin tur att ett flertal av de principer som Riksgälden tillämpar, och som har sin utgångspunkt i denna överenskommelse, antagligen inte kommer fylla någon funktion framöver eftersom de i stället kommer regleras i lag.⁴ Det gäller till exempel principen om att MREL ska uppfyllas med efterställda resurser samt den princip som tar sikte på nedskrivning och konvertering av skuldinstrument som emitterats av ett företag inom samma resolutionsgrupp (internt MREL).

En princip som inte fullt ut omhändertas i krishanteringsdirektivet är den som anger att en viss mängd av MREL måste uppfyllas med efterställda skulder (skuldandelsprincipen). Syftet med principen är tvåfald. För det första säkerställer principen en renodling mellan resurser som kan användas till att täcka förluster före resolution och sådana resurser som kan användas för förlusttäckning och återkapitalisering i resolution. Uppdelningen återspeglar ansvarsfördelningen mellan Riksgälden och Finansinspektionen. Eftersom bankpaketet inte förändrar uppdelningen av de två myndigheternas ansvarsområden kvarstår denna funktionalitet med skuldandelsprincipen. För det andra åstadkommer principen en buffertfunktionalitet som innebär att buffertkapitalet kan användas utan att

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1450 av den 23 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska standarder för att specificera kriterier som avser metoden för att fastställa minimikrav och kvalificerade skulder.

³ *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution – Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, FSB, den 9 november 2015.

⁴ Se Riksgäldens promemoria *Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder* (2017), dnr RG 2016/425.

MREL-kravet bryts. Motsvarande funktionalitet införs nu i direktivet. Hur relationen mellan MREL och krav på efterställning i slutändan fastställs kan också ha implikationer för hur funktionell skuldandelsprincipen blir. Riksgälden konstaterar att de rättsliga förutsättningarna för en fortsatt tillämpning av denna princip inte ändras till följd av bankpaketet.⁵ När helhetsbilden av de kommande regelförändringarna klarnat kommer Riksgälden ta ställning till hur MREL-kravet i detalj bör utformas, liksom i vilken utsträckning skuldandelsprincipen och andra principer, ska fortsätta att tillämpas.

Resterande del av remissyttrandet är inordnat i tre delar. I avsnitt 3 redogör Riksgälden för sina principiella synpunkter. I avsnitt 4 framförs framför allt synpunkter som har betydelse för hur resolutionsramverket ska tillämpas. Detaljerade synpunkter på författningstexten är samlade sist i en bilaga.

Remissvaret avgränsar sig till de delar som har direkt koppling till Riksgäldens uppdrag som resolutionsmyndighet.

3. Principiella synpunkter

3.1. Förhållandet mellan MREL-krav, efterställning och det kombinerade buffertkravet

Utredaren konstaterar att direktivets bestämmelser om efterställning (artikel 45b.3-9) och hur dessa förhåller sig till MREL-kravet inte är helt lätta att tolka (s. 355 f). Utredaren diskuterar därför två alternativa synsätt. Enligt det första synsättet är efterställning att betrakta som ett fristående krav som gäller parallellt med MREL-kravet. Enligt det andra synsättet utgör MREL-kravet i stället ett tak för kravet på efterställning. Utredaren har valt att lägga det senare synsättet till grund för sitt förslag, vilket kommer till uttryck på följande sätt i lagen (2015:1016) om resolution (LOR):

4 a kap. 5 §: *Ett globalt systemviktigt institut, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet och en nationellt systemviktig resolutionsenhet ska uppfylla en del av det krav som avses i 4 kap. 1 a § med sådan kapitalbas och sådana kvalificerade skulder som avses i 4 § till ett belopp som motsvarar 8 procent av totala skulder och eget kapital inklusive derivatskulder efter avräkning.*

4 a kap. 7 §: *Riksgäldskontoret får, efter samråd med Finansinspektionen, besluta att en resolutionsenhet som varken är ett globalt systemviktigt institut, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet ska uppfylla en del av det krav på kapitalbas och kvalificerad skuld som avses i 4 kap. 1 a § med sådan kapitalbas och sådana kvalificerade skulder som avses i 4 § upp till det belopp som beräknats i enlighet med 8 §. [...]*

⁵ I avsnitt 14.7 resonerar utredaren kring möjligheten att tillämpa ett skuldandelskrav baserat på 4 kap. 4 § lagen (2015:1016) om resolution. Paragrafen anger att Riksgälden har möjlighet att ställa krav på att MREL uppfylls med vissa typer av kvalificerade skulder som är avtalsenligt efterställda andra fordringar vid konkurs (kontraktuellt efterställda skulder). Det är inte denna bestämmelse, vilken utredaren föreslår ska upphävas, som utgör den rättsliga grunden för skuldandelsprincipen (se avsnitt 5.2 och 5.2.1 i Riksgäldens tillämpningspromemoria om MREL *Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder* (2017), dnr RG 2016/425).

Riksgälden delar utredarens uppfattning att direktivets bestämmelser är svårtolkade och instämmer i synsättet att efterställning inte utgör ett fristående krav vid sidan av MREL-kravet. Riksgälden välkomnar därför att bestämmelserna om efterställning formuleras som ”en del av” och menar att detta synsätt är konsekvent och korrekt utifrån en sammantagen tolkning av direktivets skäl och artiklar. Det framgår exempelvis tydligt av artikel 45b.4 att det krav på efterställning som regleras i denna artikel utgör *en del av* det MREL-krav som ska uppfyllas enligt artikel 45e. Därtill framgår av artikel 45b.7 att de individuella kraven på efterställning kan tillämpas med avvikelse från kravet i artikel 45b.4, vilket rimligen måste tolkas som att efterställningsnivån kan anpassas utifrån den nivå på MREL-kravet som gäller för företaget i fråga (se vidare avsnitt 3.1.1 nedan). I skäl nio till direktivet framgår även att resolutionsmyndigheten ska ”... kunna kräva att minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder fullgörs med kapitalbas och andra efterställda skulder”.

Även i andra delar av direktivet finns vissa otydligheter avseende förhållandet mellan MREL-kravet och efterställning, vilka också avspeglar sig i utredarens förslag. Detta gäller i synnerhet bestämmelserna om ingripande vid underlåtelse att uppfylla MREL-kravet (artikel 45k) och de därtill kopplade bestämmelserna om förfoganderestriktioner (artikel 16a) samt undanröjande av hinder mot resolution (artikel 17). Den generella bestämmelsen i artikel 45k hänvisar till MREL-kravet *inbegripet* efterställning, medan de specifika ingripandebestämmelserna som nyss nämnts i stället hänvisar till de specifika nivåer och beräkningsformler för MREL-kravet och kravet på efterställning som framgår av artiklarna 45b och 45c i direktivet (i fråga om utdelningsrestriktioner finns ingen hänvisning alls till kravet på efterställning).

Riksgälden återkommer i avsnitten 4.7–4.9 med detaljerade synpunkter avseende dessa specifika delar, men vill redan här påtala behovet av ett generellt förtydligande kring förhållandet mellan MREL-kravet och efterställning. Det synsätt som bör göras gällande, och som bör vägleda genomförandet av direktivet, är att kravet på efterställning inte bara begränsas av nivån på MREL-kravet (och det kombinerande buffertkravet enligt resonemang i följande avsnitt) utan de facto är att betrakta som en integrerad del i MREL-kravet som inte i något avseende – vare sig i förhållande till nivån på MREL-kravet, bestämmelserna om ingripande eller andra bestämmelser om MREL – är att betrakta som ett fristående eller parallellt krav till MREL-kravet.

3.1.1. Särskilt om maximal efterställningsnivå

Som framgår ovan föreslår utredaren att MREL-kravet ska utgöra ett tak för kravet på efterställning. Riksgälden delar utredarens uppfattning att efterställningsnivån inte kan bestämmas oberoende av kravets storlek, men anser att det är en felaktig tolkning av direktivet att begränsa efterställning till nivån på kravet utan hänsyn till företagets skyldigheter att uppfylla det kombinerande buffertkravet utöver det riskvägda MREL-kravet. I den artikel i direktivet som reglerar resolutionsmyndighetens möjlighet att besluta om individuella efterställningsnivåer (artikel 45b.7) föreskrivs följande:

Med avvikelse från punkt 4 i den här artikeln får resolutionsmyndigheten besluta att det krav som avses i artikel 45e i detta direktiv ska uppfyllas av resolutionsenheter som är globala systemviktiga

institut eller resolutionsenheter som omfattas av artikel 45c.5 eller 45c.6 i detta direktiv med kapitalbasen, efterställda kvalificerade instrument eller skulder som avses i punkt 3 i den här artikeln, i den mån som, till följd av resolutionsenhetens skyldighet att efterleva det kombinerade buffertkravet och de krav som avses i artikel 92a i förordning (EU) nr 575/2013 och artiklarna 45c.5 och 45e i detta direktiv, summan av kapitalbasen, instrumenten och skulderna inte överstiger det som är högst av: [...]

Även om språket är invecklat framgår tydligt av artikelns lydelse att resolutionsmyndigheten får besluta om en nivå på efterställning som, till följd av skyldigheten att uppfylla det kombinerade buffertkravet och MREL-kravet (dvs. summan av båda dessa krav), inte överstiger de nivåer som följer av punkterna a och b i samma artikel.⁶

Denna tolkning är också logisk utifrån perspektivet att resolutionsmyndigheten bör kunna kräva efterställning upp till (men inte högre än) de lägstanivåer för krav på förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet som kommer till uttryck genom MREL-kravet och det kombinerade buffertkravet.⁷

Innebörden av den motsatta tolkningen, dvs. att efterställningsnivån begränsas av MREL-kravet *exklusive* buffertarna, skulle medföra att MREL-kravet plus det kombinerade buffertkravet alltid kommer att vara högre än den maximala efterställningsnivån (eftersom buffertkapitalet får räknas med i efterställningskravet men inte i det riskvägda MREL-kravet⁸). Som en konsekvens av detta begränsas resolutionsmyndighetens möjligheter att kräva full efterställning av MREL-kravet *även* om den maximala efterställningsnivån som anges i artikel 45b.7 inte är uppnådd. För att uppnå de maximala efterställningsnivåer som tillåts enligt artikeln måste MREL-kravet fastställas så att det överstiger den maximala efterställningsnivån med ett belopp motsvarande det kombinerade buffertkravet. Detta skulle förvisso kunna göras med stöd av möjligheten att justera kravet för att säkerställa att företaget kan bibehålla ett tillräckligt marknadsförtroende⁹ men får som konsekvens att MREL-kravet till viss del kommer kunna uppfyllas med kvalificerade skulder som inte är efterställda, vilket kan vara ofördelaktigt både ur resolutionsbarhetssynpunkt samt utifrån resolutionsenhetens möjlighet att emittera flera olika kvalificerade skulder (både efterställda och andra kvalificerade skulder).

⁶ Se även skäl 10 i krishanteringsdirektivet som anger att [...] *Resolutionsmyndigheterna bör kunna kräva, i enlighet med proportionalitetsprincipen, att minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder uppnås med kapitalbasen och efterställda skulder i den utsträckning att den totala nivån för den erforderliga efterställningen i form av kapitalbas och kvalificerade skuldposter som bärrör från kravet på att instituten och enheterna uppfyller TLAC-minimikravet, minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder och, i tillämpliga fall, det kombinerade buffertkravet enligt direktiv 2013/36/EU, inte överstiger det som är högst av den nivå av förlustabsorbering och rekapitalisering som avses i artiklarna 37.10 och 44.5 i direktiv 2014/59/EU, i dess ändrade lydelse enligt det här direktivet, eller resultatet av den formel som fastställs i detta direktiv baseras på tillsynskraven enligt pelare 1 och pelare 2 och det kombinerade buffertkravet.*

⁷ Det riskvägda MREL-kravet enligt 4 kap. 3 a § LOR plus det kombinerade buffertkravet enligt 3 kap. 26 § LOR motsvarar enligt standardberäkning den nivå på efterställning som framgår av 4 a kap. 8 § första stycket 2 LOR.

⁸ Artikel 45b.6 i krishanteringsdirektivet samt artikel 128 i kapitaltäckningsdirektivet.

⁹ Se artikel 45.c3 i krishanteringsdirektivet.

För att fullt ut genomföra artikel 45b.7 bör det därför framgå i anslutning till 4 a kap. 6–8 §§ att nivån på efterställning, beräknat enligt den formel som specificeras i 8 § första stycket 2, ska utgå från MREL-kravet och det kombinerade buffertkravet.

3.1.2. Hur ska de individuella kraven på efterställningsnivån förstås?

Nivån på efterställning för resolutionsenheter som är globalt, europeiskt eller nationellt systemviktiga bestäms enligt krishanteringsdirektivet och utredarens förslag utifrån två delar: dels ett obligatoriskt minimikrav, dels ett individuellt krav som beslutas av resolutionsmyndigheten. Av utredarens förslag framgår att det individuella kravet utgör ett alternativt krav till det krav på åtta procent av totala skulder och kapitalbas som ska uppfyllas av systemviktiga institut. Riksgälden delar utredarens synsätt i denna del eftersom det i artikel 45b.7 i direktivet anges att beslut om individuella krav sker *med avvikelse från* bestämmelsen som anger att efterställning ska uppgå till minst åtta procent av totala skulder och kapitalbas.

Utredaren konstaterar vidare att det individuella kravet ska tillämpas olika beroende på hur en resolutionsenhet har klassificerats. I motivtexten (s. 366 f.) anges att för resolutionsenheter som är globalt, europeiskt eller nationellt systemviktiga ska det individuella efterställningskravet motsvara det högsta av två angivna belopp. För övriga resolutionsenheter ges dock resolutionsmyndigheten möjlighet att besluta om ett lägre belopp än de två angivna. Riksgälden ifrågasätter av flera skäl den tolkning som utredaren gör avseende de systemviktiga instituten. För det första framgår uttryckligen av den artikel (45b.7) som reglerar individuell efterställning att nivån *inte får överstiga* det högsta av de två beloppen (dvs. artikeln anger inte en lägsta nivå utan enbart en maximal nivå). För det andra innebär utredarens tolkning att möjligheten att avvika från kravet på åtta procent av totala skulder och kapitalbas de facto kringskärs om beloppen betraktas som ett ”golv” – eftersom ett av de två ”golvbeloppen” är detsamma som det som resolutionsmyndigheten ges möjlighet att avvika ifrån. För det tredje kan de justeringar av återkapitaliseringsbeloppet som är möjliga att göra vid fastställandet av MREL-kravet inte återspeglas i det individuella kravet på efterställning om det ska uppgå till det högsta av de två angivna beloppen, vilket får som konsekvens att kravet på efterställning blir högre än MREL-kravet.

Mot bakgrund av detta anser Riksgälden att det bör tydliggöras att det individuella kravet, oavsett vilken kategori företaget tillhör, kan avse ett lägre belopp än något av de två maximala. Detta framgår tillsynes redan av lagförslaget (4 a kap. 6–8 §§), men bör för tydlighets skull även komma till uttryck i motivtexterna.

3.2. Övergångsbestämmelser

3.2.1. Infasningsperiod

Utredarens förslag till övergångsbestämmelser avser att genomföra artikel 45m.1 och 45m.2 i krishanteringsdirektivet. Enligt förslaget ska krav som följer av 4 kap. 3 c §, dvs. de obligatoriska miniminivåerna för MREL-kravet och efterställning, uppfyllas senast den 1 januari 2022 efter att ha fasats in gradvis. Om Riksgälden ställer krav utöver de

obligatoriska miniminivåerna ska dessa krav, enligt förslaget, omfattas av gradvis infasning med slutdatum den 1 januari 2024.

Riksgälden anser, till skillnad mot vad utredaren föreslår, att direktivet ger resolutionsmyndigheterna möjlighet att besluta att MREL-kravet och kravet på efterställning ska vara fullt ut infasade före den 1 januari 2024. Avsikten med direktivet talar för en sådan tolkning liksom att artikel 45m är utformad som ett undantag. Dessutom finns det från ett finansiellt stabilitetsperspektiv ingen anledning att dröja med infasningen – alla systemviktiga institut har enligt Riksgäldens bedömning kapacitet att, under normala marknadsförhållanden, klara en betydligt snabbare infasning än vad utredaren föreslår.

Enligt artikel 45.1 ska medlemsstaterna säkerställa att MREL-kravet alltid uppfylls. I artikel 45m.1 anges följande: ”Genom undantag från artikel 45.1 ska resolutionsmyndigheterna fastställa lämpliga övergångsperioder [för MREL-kravet och kravet på efterställning]”. Artikeln innehåller således en undantagsbestämmelse som medger en initial ”lättnad” för företagen att uppfylla kraven i artikel 45.1 genom att tillåta resolutionsmyndigheterna att fastställa lämpliga övergångsperioder.

Att artikel 45m.1 ska tolkas som att den 1 januari 2024 är en borte gräns för när MREL-kravet och kravet på efterställning ska vara fullt ut infasade får även stöd av andra bestämmelser i artikel 45m. I både artikel 45m.3 och 45m.4 förekommer begränsningar vad gäller resolutionsmyndigheternas möjligheter att bestämma tidigare infasningsperioder. Artikel 45m.3 anger att MREL-kravet och kravet på efterställning *inte ska tillämpas inom* två år från dagen då vissa åtgärder vidtogs (till exempel skuldnedskrivningsverktyget). Artikel 45m.4 anger vidare att kraven *inte ska tillämpas inom* en treårsperiod från den dag ett visst företag identifierades som ett globalt systemviktigt institut eller klassificerades som det som i utredarens förslag benämns en europeiskt eller nationellt systemviktig resolutionsenhet. Det faktum att dessa bestämmelser begränsar ett tidigt införande av fullt ut infasade krav pekar tydligt på att artikel 45m.1 anger en borte gräns – inte en tidigaste tidpunkt – för när MREL-kravet och kravet på efterställning senast ska vara fullt ut infasade.

Även en språklig tolkning ger stöd för att artikel 45m.1 anger en borte gräns för när MREL-kravet och kravet på efterställning ska vara fullt ut införda. I nämnda artikel används ordet *tidsfrist* (jämför ordet *deadline* i den engelska versionen av direktivet). Innebörden av *tidsfrist* är otvetydig: ordet anger den slutliga tidpunkten för när något ska vara klart.

3.2.2. Övergången från de nuvarande reglerna till de nya reglerna

I motivtexten anges att övergången till de nya reglerna torde utgå från den kravnivå som gäller vid ikraftträdandet och att lägre krav i utgångsläget inte är förenligt med direktivets syfte (s. 435). Riksgälden instämmer i detta resonemang, men anser att det bör komma till uttryck genom en särskild övergångsbestämmelse. Bestämmelsen bör utformas på ett sätt som säkerställer att kravnivåerna inte vid någon tidpunkt under infasningen blir lägre än de nivåer som gäller vid ikraftträdandet, förutsatt att de slutliga nivåerna inte understiger dessa nivåer.

För att möjliggöra en enkel övergång från de nuvarande reglerna till de nya reglerna bör det även övervägas om det ska införas en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser ska gälla för de beslut om MREL som Riksgälden har fattat innan lagändringarna träder i kraft. Behovet av en sådan övergångsbestämmelse behöver övervägas i den fortsatta beredningen. Riksgälden anser i nuläget att ett sådant behov föreligger.

3.3. Övergångsarrangemang

Direktivets artikel 45m.4 genomförs i 4 a kap. 10 § LOR. Enligt förslaget ska nya MREL-krav och krav på efterställning till följd av ny klassificering inte tillämpas inom en treårsperiod räknat från den dag ett företag har klassificerats som en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller nationellt systemviktig resolutionsenhet, eller ett företag har identifierats som ett globalt systemviktigt institut.

Liksom direktivet saknar utredarens förslag bestämmelser om hur den initiala klassificeringen av redan systemviktiga institut förhåller sig till de övergångsbestämmelser som behandlas i avsnitt 21 i betänkandet. Riksgälden anser att det är angeläget att detta förtydligas i lag. Ett sådant förtydligande bör i likhet med utredarens resonemang beträffande övergångsbestämmelserna i avsnitt 21 utgå från situationen innan lagändringarna träder ikraft.

3.4. Individuella krav på efterställning för resolutionsenheter

Direktivets artikel 45b.8 genomförs i 4 a kap. 6 § och 29 kap. 1 § 12 LOR. Enligt denna artikel kan krav på efterställning utöver miniminivån bara tillämpas på 30 procent av det totala antalet resolutionsenheter. Dock får en medlemsstat med beaktande av nationella särdrag i banksektorn fastställa en procentandel som överstiger 30 procent. Utredaren föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om en högre procentandel.

Riksgälden välkomnar att utredaren föreslår att möjligheten att fastställa en högre procentandel än 30 procent ska införas i svensk rätt. För att skapa förutsättningar för en ordnad hantering av banker i resolution är det angeläget att denna möjlighet kan utnyttjas fullt ut för samtliga systemviktiga institut oavsett om det är regeringen eller någon myndighet som erhåller föreskrifträtten. Riksgälden noterar i detta sammanhang att direktivet inte anger någon övre nivå som begränsar medlemsstaterna vid fastställandet av en högre procentandel än 30 procent.

3.5. Ötydligt vilka företag som ska vara föremål för MREL-krav

Vilka företag som ska vara föremål för MREL-krav och hur kraven ska beräknas och tillämpas regleras i ett flertal paragrafer i utredarens förslag. Enligt Riksgäldens uppfattning går det inte att tydligt utläsa av dessa paragrafer (eller av tillhörande författningskommentarer och motivtexter) vilka företag som träffas av kraven. Dessutom förefaller direktivets bestämmelser ofullständigt genomförda i dessa delar.

Reglerna för hur kravet ska fastställas och tillämpas återfinns i 4 kap. LOR i utredningens lagförslag. I 4 kap. 1 § LOR anges att ”ett företag som omfattas av 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2 ska uppfylla ett krav på kapitalbas och kvalificerade skulder i enlighet med detta kapitel och 4 a kap.” Denna paragraf kan tolkas på två sätt: antingen att alla företag som omfattas av 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2 ska uppfylla ett MREL-krav eller att formuleringen ”i enlighet med detta kapitel och 4 a kap.” innebär en faktisk avgränsning av kretsen företag som ska vara föremål för krav. Delar av kapitlets övriga paragrafer, samt 4 a kap, träffar nämligen en mer begränsad krets företag än de som omfattas av 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2:

- 4 kap. 1 a och 1 b §§, som anger på vilken nivå (konsoliderad eller individuell) som kravet ska beräknas, omfattar resolutionsenheter (1 a §) och vissa dotterföretag (1 b §).
- 4 kap. 2 §, som anger att Riksgälden, efter samråd med Finansinspektionen, ska fatta beslut om kravet, hänvisar till kraven enligt 1 a och 1 b §§, dvs. kraven för resolutionsenheter och vissa dotterföretag.
- 4 kap. 3 §, som anger utgångspunkterna för hur kravet ska beräknas och att det ska göras i anslutning till resolutionsplaneringen, innehåller ingen avgränsning i förhållande till 4 kap. 1 §.
- 4 kap. 3 a och 3 b §§, som innehåller närmare bestämmelser för hur kravet ska beräknas, hänvisar till kraven enligt 1 a och 1 b §§, dvs. kraven för resolutionsenheter och vissa dotterföretag.
- 4 a kap. som innehåller bestämmelser om hur kravet ska uppfyllas omfattar enligt kapitlets underrubriker resolutionsenheter och andra företag i en resolutionsgrupp.

Av ovan framgår att bestämmelserna (med undantag för 4 kap. 3 §) om hur kravet ska beräknas, beslutas, tillämpas och uppfyllas är avgränsade till resolutionsenheter och vissa dotterföretag (dotterföretag till resolutionsenheter och till företag i tredje land). Motsvarande bestämmelser saknas således för företag som inte tillhör någon av dessa kategorier. Denna krets utgör i Sverige merparten av de företag som omfattas av 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2.

Om utredarens förslag ska tolkas som att denna krets inte ska vara föremål för krav innebär det en förändring i förhållande till nuvarande regler. Om förslaget tvärtom ska tolkas som att den nuvarande ordningen fortsatt ska gälla saknas regler för hur kravet ska beräknas, beslutas, tillämpas och uppfyllas för en stor andel av de företag som ska vara föremål för krav. Oavsett vilken tolkning som görs är det av största vikt att det av lagen tydligt framgår vilken ordning som ska gälla och att bestämmelserna är fullständiga för alla företag som ska vara föremål för krav.

Den otydlighet som finns i utredarens förslag bottnar sannolikt i att motsvarande otydlighet finns i direktivet. I artikel 45.1 anges att institut och enheter enligt artikel 1.1 b–d ska uppfylla ett krav på kapitalbas och kvalificerade skulder ”om så krävs” enligt nämnda artikel och artikel 45a–i. Det är dock inte uppenbart av artiklarna 45 a–i vad som egentligen ”krävs”. I vissa artiklar refereras enbart till resolutionsenheter och dotterföretag (se t.ex.

45b, 45e och 45f), medan det i andra artiklar mer allmänt refereras till ”enheter” (t.ex. 45c.1 d, 45c1 e, 45.2 a, 45.2 andra stycket och 45c.7).

En nyckelbestämmelse i sammanhanget är artikel 45c.2 andra stycket som anger att ”enheter” som enligt dess resolutionsplan ska avvecklas genom normala insolvensförfaranden kan ha ett MREL-krav som begränsas till förlustabsorberingsbeloppet. Denna bestämmelse tyder på att samtliga företag ska vara föremål för krav, dvs. även sådana företag som inte är resolutionsenheter eller dotterföretag till resolutionsenheter. Bestämmelsen beskrivs och diskuteras kortfattat i motivtexten (s. 341 och 343), men slutsatser om hur bestämmelsen ska tolkas och genomföras i svensk rätt saknas. Riksgälden efterlyser därför ett klargörande kring detta. Även om avsikten är att artikel 45c.2 andra stycket ska genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag finns ett behov av att lagstiftaren tydliggör hur bestämmelsen ska tolkas i ljuset av den större frågan om vilka företag som ska vara föremål för krav. Riksgälden anser dock att eventuella åtgärder för att genomföra artikeln bör vidtas på lagnivå.

Oavsett hur direktivet ska tolkas och vad som varit EU-lagstiftarnas avsikt anser Riksgälden att det vore önskvärt med en ordning som innebär att MREL-krav enbart behöver beslutas för företag som antingen är resolutionsenheter eller ingår i en grupp som ska hanteras sammanhållet i resolution. För företag eller grupper som ska hanteras genom konkurs eller likvidation finns inget behov av att fastställa sådana krav eftersom dessa företag och grupper inte behöver ha någon förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet utöver vad som kommer till uttryck genom Finansinspektionens kapitalkrav. Annorlunda uttryckt, för dessa företag och grupper fyller ett MREL-krav ingen praktisk funktion. I ljuset av detta, samt den administration som krävs hos både företagen och Riksgälden att fastställa och fatta beslut om krav, vore därför önskvärt att krav inte ska behöva beslutas för denna kategori av företag.

3.5.1. Särskilt om resolutionsenheter som inte tillhör en resolutionsgrupp

Utredaren föreslår att resolutionsenheter som inte tillhör en resolutionsgrupp ska uppfylla samma krav som en resolutionsenhet som ingår i en resolutionsgrupp, dock med skillnaden att kravet ska uppfyllas på individuell nivå och inte på konsoliderad nivå.

Riksgälden välkomnar detta förslag och delar utredarens uppfattning att direktivets bestämmelser måste tolkas på detta sätt. Motsatsen, dvs. att resolutionsenheter som inte ingår i en resolutionsgrupp inte heller ska omfattas av krav, skulle nämligen kunna medföra att företag som enligt dess resolutionsplan ska försättas i resolution inte blir skyldiga att uppfylla något MREL-krav alls. För svensk del skulle detta medföra att ett par av de banker som Riksgälden för närvarande avser att hantera genom resolution inte skulle bli föremål för krav.¹⁰

¹⁰ Det bör dock påpekas att utredarens förslag i denna del enbart blir relevant om kretsen av företag som ska vara föremål för krav begränsas till ett enbart omfatta resolutionsenheter och dess dotterföretag (se föregående avsnitt 3.5). Omfattar skyldigheten att fatta beslut om MREL-krav alla företag som anges i 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2 LOR kommer Riksgälden kunna ställa ändamålsenliga krav även på resolutionsenheter som inte ingår i en resolutionsgrupp.

4. Övriga synpunkter

4.1. Möjligheten att ta ut avgifter samt tillhörande föreskrifter (avsnitt 4.3)

Genom ändringar i 9 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) föreslås Riksgälden, i likhet med Finansinspektionen, få möjlighet att ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar enligt tillsynsförordningen och tillsynslagen. I praktiken innebär detta att Riksgälden ges möjlighet att ta ut avgifter för prövning av ansökningar om tillstånd för köp, inlösen, återbetalning eller återköp av kvalificerade skuldinstrument enligt artikel 78a i tillsynsförordningen. Detta förutsatt att regeringen meddelar föreskrifter om sådana avgifter. Eftersom återköp av kvalificerade skuldinstrument är en normal och återkommande del av bankernas verksamhet kan Riksgälden komma att hantera ett större antal ansökningar löpande. Riksgälden välkomnar därför möjligheten att ta ut avgifter för att finansiera handläggningen av dessa ärenden.

4.2. Krav på ett särskilt godkännande för finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag (avsnitt 7.1)

Artikel 21a i kapitaltäckningsdirektivet¹¹ förändrar synen på vilket företag som är att betrakta som ansvarigt företag inom vissa finansiella företagsgrupper. Artikel 21a ställer också krav på att bl.a. finansiella moderholdingföretag och blandade finansiella moderholdingföretag ansöker om godkännande hos den behöriga myndigheten. För att genomföra nämnda artikel föreslår utredaren bl.a. att det införs ett nytt kapitel i tillsynslagen, 1 a kap.

Om Riksgälden ska ha möjlighet att tillämpa broinstitutets verktyget genom att överföra aktier eller andra ägandeinstrument enligt 18 kap. 1 § 2 LOR krävs sannolikt en ändring av 18 kap. 13 § samma lag för att Finansinspektionen ska kunna godkänna det holdingbolag som etableras, dvs. broinstitutet, som ansvarigt företag även om alla krav för godkännande inte uppfylls direkt vid överföringen.

Vid överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument kommer broinstitutet inte att ha någon egen verksamhet och anses därmed inte bedriva bank-, finansierings- eller värdepappersrörelse. Broinstitutet uppfyller dock definitionen av finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat i artikel 3.1(26) i kapitaltäckningsdirektivet.

Av artikel 41.1 f i krishanteringsdirektivet följer att ett broinstitut ska uppfylla kraven i och vara föremål för tillsyn enligt tillsynsförordningen, kapitaltäckningsdirektivet och MiFID¹². Ett broinstitut får dock enligt andra stycket i artikel 41.1 i krishanteringsdirektivet etableras

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

och godkännas utan att kraven i kapitaltäckningsdirektivet och MiFID är uppfyllda under en kort period i början av dess verksamhet om det krävs för att uppnå resolutionsmålen.

Riksgälden föreslår att 18 kap. 13 § LOR ändras på så sätt att Finansinspektionen även får ge ett broinstitut godkännande enligt 1 a kap. 1 § tillsynslagen utan att broinstitutet uppfyller de krav som gäller för ett sådant godkännande. Utan en sådan ändring finns det risk för att Riksgäldens möjligheter att använda viktiga resolutionsverktyg begränsas.

4.3. Krav för globalt systemviktiga institut (avsnitt 14.2)

Avseende globalt systemviktiga institut föreslår utredaren att det av lag ska framgå att MREL-kravet ska fastställas med utgångspunkt i de miniminivåer som framgår av tillsynsförordningen och andra tillämpliga bestämmelser i den förordningen (4 kap. 2 § andra stycket LOR). De särskilda bestämmelser i direktivet (artikel 45d) som kompletterar tillsynsförordningens bestämmelser föreslås däremot inte genomföras i lag utan ska i stället genomföras i föreskrifter på lägre nivå. Samtidigt föreslås att reglerna om efterställningsnivåer för globalt systemviktiga institut, på samma sätt som för andra företag, ska framgå direkt av lag.

Riksgälden anser att det är olämpligt att kraven för globalt systemviktiga institut på detta sätt delvis regleras genom lag, delvis genom föreskrifter. I stället bör de i sin helhet framgå av lag. Därmed kan också delar av bemyndigandet i 29 kap. 1 § 2 LOR utgå.

Därtill anser Riksgälden att den lagbestämmelse som föreslås är otydlig (4 kap. 2 § andra stycket LOR), i synnerhet skrivningen att MREL-kravet ska ”fastställas med utgångspunkt i kraven i artikel 92a respektive artikel 92b och andra tillämpliga bestämmelser i tillsynsförordningen”. Det är oklart dels vilka ”andra tillämpliga bestämmelser” i tillsynsförordningen som avses, dels hur begreppet ”med utgångspunkt i” ska tolkas i ljuset av att kraven i artiklarna 92 a och 92 b i tillsynsförordningen utgör fasta miniminivåer som inte får underskridas.

Mot denna bakgrund anser Riksgälden att en lämpligare ordning är att komplettera den bestämmelse som anger miniminivåerna för europeiskt och nationellt systemviktiga resolutionsenheter (4 kap. 3 c §) så att den även omfattar miniminivåerna för globalt systemviktiga institut (enligt artiklarna 92a och 92b i tillsynsförordningen) och därutöver låta övriga bestämmelser om hur kravet ska beräknas (4 kap. 3–3 b §§) gälla på samma sätt för globalt systemviktiga institut som för andra företag. Någon särskild åtgärd för att genomföra artikel 45d i krishanteringsdirektivet är enligt Riksgäldens bedömning därmed inte nödvändig eftersom nämnda paragrafer har samma faktiska innebörd som artikel 45d (dvs. att krav utöver miniminivån ska gälla om miniminivån är otillräcklig, dvs. lägre än de krav som fastställs enligt artikel 45c).

4.4. Regler för fastställande och beräkning av kravet (avsnitt 14.5)

Direktivets bestämmelser för beräkning av MREL-kravet genomförs i utredarens förslag huvudsakligen genom 4 kap. 3–3 c §§ LOR. Av 4 kap. 3 § framgår de kriterier som kravet ska baseras på enligt artikel 45c.1 i direktivet. I 4 kap. 3 a och 3 b §§ genomförs, med vissa

undantag, direktivets mer detaljerade bestämmelser om hur kravet ska beräknas (artikel 45c.3 och 45c.7).

Paragraferna som föreslås är långa och invecklade, vilket gör dem svåra att tolka och tillämpa. Det är heller inte uppenbart om direktivets artiklar i dessa delar kan anses vara fullständigt genomförda eller om det kommer finnas behov av kompletterande föreskrifter. Ur ett tillämpningsperspektiv är det särskilt angeläget att det tydliggörs hur de allmänna kriterier som återfinns i 4 kap. 3 § LOR förhåller sig till de detaljerade bestämmelserna om beräkning i 4 kap. 3 a och b §§ samma lag, i synnerhet på vilket sätt kriterierna i 4 kap. 3 § påverkar beräkningarna av kravet. Som Riksgälden uppfattar 4 kap. 3 a och b §§ ges inget utrymme för att beräkna MREL-kravet på andra grunder än vad som framgår av dessa paragrafer.

Utöver 4 kap. 3 § första stycket 1–4 LOR som genomför kriterierna i artikel 45c.1 har utredaren i 4 kap. 3 § lagt till en ytterligare en punkt (5). Punkten avser att genomföra de bestämmelser i artikel 45c.3 och 45c.7 som reglerar hur återkapitaliseringsbeloppet kan justeras med hänsyn till de förhållanden som förväntas råda efter genomförande av resolution (45c.3 sjätte – åttonde styckena och 45c.7 sjätte – åttonde styckena). De bestämmelserna bör enligt Riksgäldens uppfattning genomföras i de paragrafer som anger hur återkapitaliseringsbeloppet ska beräknas, dvs. 4 kap. 3 a och 3 b §§. Därtill anser Riksgälden att det inte är uppenbart om nämnda delar av 45c.3 och 45c.7 kan anses fullständigt genomförda i 4 kap. 3 § eller om det finns behov av kompletterande föreskrifter.

4.5. Avtalsenligt erkännande av skuldnedskrivning och konvertering (avsnitt 15.1)

Artikel 55 i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om avtalsenligt erkännande av skuldnedskrivning och konvertering. Utredaren föreslår att de ändrade bestämmelserna i artikel 55 huvudsakligen genomförs genom ändringar i 5 kap. 2 § LOR och införandet av två nya paragrafer i samma lag (5 kap. 3 a och 3 b §§).

För att genomföra artikel 55.1 andra stycket i direktivet föreslår utredaren att det införs ett tredje stycke i 5 kap. 2 § LOR. Enligt de bestämmelserna ges Riksgälden möjlighet att besluta att kravet på att ett företag, i avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland, ska ta in villkor som innebär att motparten accepterar en skuldnedskrivning eller konvertering inte ska gälla för företag vars MREL-krav fastställts till ett belopp som motsvarar företagets förlustabsorberingsbelopp.

I artikel 55.1 andra stycket sista ledet i direktivet anges att en förutsättning för ett sådant undantag är att skulder som inte innehåller villkor om erkännande av skuldnedskrivning och konvertering inte får räknas med i MREL-kravet (se den engelska versionen av direktivet, artikeln framstår som felöversatt i den svenska versionen). Detta återspeglas inte i 5 kap. 2 § tredje stycket LOR. En motsvarande skrivning bör därför tas in i paragrafen. En justering bör även göras i tillhörande motivtext och författningskommentaren till 5 kap. 2 § LOR där det – i motsats till vad som föreskrivs i direktivet – anges att skulder *utan* sådana avtalsvillkor får räknas in i MREL-kravet.

Om Riksgälden ska använda sig av möjligheten i 5 kap. 2 § tredje stycket LOR och besluta om undantag krävs sannolikt – såsom bestämmelserna är formulerade – att Riksgälden fattar individuella beslut för varje företag. Eftersom ett sådant beslut inte skulle påverkas av individuella förhållanden hos det enskilda företaget och det skulle kunna röra sig om ett stort antal beslut – beroende på hur utredarens förslag om vilka företag som ska vara föremål för MREL-krav ska tolkas – skulle Riksgäldens hantering underlättas av om myndigheten i stället gavs möjlighet att reglera detta i föreskrifter. Riksgälden efterfrågar därför ett sådant bemyndigande.

I artikel 55.2 sjunde stycket i direktivet föreskrivs att skulder som omfattas av lagstiftningen i tredjeland, och för vilka ett företag inte inkluderar avtalsvillkor om erkännande av skuldnedskrivning och konvertering, inte får räknas med i MREL-kravet. Utredaren anser att det inte behöver vidtas några ytterligare åtgärder utöver införandet av 4 a kap. 1 § LOR för att genomföra artikeln (s. 377). Som skäl för detta anför utredaren att de föreslagna bestämmelserna i 4 a kap. 1 § LOR innebär att endast skulder som uppfyller kriterierna i artiklarna 72a–72c i tillsynsförordningen, med undantag för 72b.2 d, får räknas med vid uppfyllandet av MREL-kravet. Av artikel 72b.2 n framgår att den avtalsenliga dokumentationen för instrument som ges ut efter den 28 juni 2021 uttryckligen ska hänvisa till möjligheten att utöva nedskrivnings- och konverteringsbefogenheterna för att skulden ska kunna räknas som ett kvalificerat instrument. En skuld som regleras av rättsordningen i ett tredjeland och som antingen är undantagen från kraven på ett villkor om avtalsenligt erkännande av skuldnedskrivning och konvertering eller för vilken det bedömts att det inte är möjligt att ta in ett sådant villkor, uppfyller enligt utredaren därmed inte förutsättningarna i artikel 72b.2 n i tillsynsförordningen. Enligt utredaren följer det således redan av 4 a kap. 1 § LOR att en sådan skuld inte får räknas med i uppfyllandet av MREL-kravet.

Ett företag kan dock uppfylla MREL-kravet med skulder som har getts ut före den 28 juni 2021 så länge skulderna uppfyller villkoren i artiklarna 72a–72c i tillsynsförordningen (med undantag för 72b.2 d). Dessutom ska kravet enligt utredarens förslag till övergångsbestämmelser uppfyllas gradvis, vilket torde innebära – om reglerna träder i kraft den 28 december 2020 – att delar av kravet ska uppfyllas före den 28 juni 2021. Av artikel 72b.2n framgår vidare att den hänvisning till möjligheten att utöva nedskrivnings- och konverteringsbefogenheterna som avtalsdokumentationen ska innehålla avser sådan nedskrivning och konvertering som föreskrivs i artikel 48 i krishanteringsdirektivet, dvs. skuldnedskrivning och konvertering genom användning av skuldnedskrivningsverktyget. Bestämmelserna i 5 kap. 2 § LOR, som reglerar kravet på avtalsvillkor om erkännande av nedskrivning och konvertering, avser även nedskrivning och konvertering utanför resolution (se prop. 2015/16:5 s. 284). Sammanfattningsvis torde det enligt Riksgäldens uppfattning därför krävas att det i lag införs bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i artikel 55.2 sjunde stycket i direktivet.

4.6. Avtalsenligt erkännande av befogenheten att vidta tillfälliga åtgärder (avsnitt 15.2)

Artikel 71a i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om avtalsenligt erkännande av resolutionsmyndighetens befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa vissa rättigheter

och skyldigheter, både i resolution och utanför resolution. Utredaren föreslår att bestämmelserna genomförs genom att det i LOR införs två nya paragrafer, 5 kap. 1 a och 1 b §§.

Utredaren anser att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att genomföra artikel 71a.3 i direktivet. Artikel 71a.3 har följande lydelse:

Punkt 1 ska vara tillämplig på finansiella avtal som a) medför en ny förpliktelse eller en väsentlig ändring av en befintlig förpliktelse efter ikraftträdandet av de bestämmelser som antagits på nationell nivå för att införliva denna artikel, b) föreskriver en eller flera uppsägningsrätter eller rättigheter att göra säkerhetsrätt gällande som artikel 33a, 68, 69, 70 eller 71 skulle vara tillämplig på om det finansiella avtalet reglerades enligt en medlemsstats lagstiftning.

I artikel 71a.1, som artikel 71a.3 alltså hänvisar till, regleras skyldigheten för ett företag att, i avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland, ta in villkor om att parterna erkänner att avtalet kan bli föremål för resolutionsmyndighetens befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och skyldigheter enligt artiklarna 33a och 69–71 samt att de är bundna av kraven i artikel 68.

Som skäl för att artikel 71a.3 inte kräver några lagstiftningsåtgärder anför utredaren att kravet på att införa avtalsvillkor enligt 5 kap. 1 a § inte är tillämpligt i fråga om förpliktelser som redan gäller när kravet införs eftersom en utgångspunkt i svensk lagstiftning är att ett krav gäller först från och med att kravet införts (s. 379). Ett avtal som redan har ingåtts vid paragrafens ikraftträdande behöver enligt utredarens uppfattning inte göras om för att uppfylla det aktuella kravet. Om ett avtal medför en ny förpliktelse, eller en väsentlig ändring av befintliga förpliktelser, förändras emellertid avtalet enligt utredarens mening på ett sådant sätt att villkoren för det normalt sett ska omprövas. I sådana fall ska det aktuella kravet tillämpas. Det behöver enligt utredarens uppfattning dock inte införas någon särskild bestämmelse i lag som reglerar detta.

Utan en särskild övergångsbestämmelse torde kravet i fråga enligt Riksgäldens uppfattning bli tillämpligt på alla avtal som gäller vid ikraftträdandet. Att kravet, som utredaren anför, gäller från och med att det införts i lag torde nämligen innebära att det även ska tillämpas på redan ingångna avtal.

I samband med att krishanteringsdirektivet i dess ursprungliga lydelse genomfördes i svensk rätt ansåg lagstiftaren att det krävdes en särskild övergångsbestämmelse som angav att bestämmelserna i 5 kap. 2 § LOR (kravet på avtalsvillkor om erkännande av skuldnedskrivning och konvertering) ska tillämpas på kapitalinstrument och skuldförbindelser som emitterats eller ingåtts från och med den 1 februari 2016, dvs. från och med lagens ikraftträdande. På motsvarande sätt bör det införas övergångsbestämmelser som anger att bestämmelserna i 5 kap. 1 a § LOR ska tillämpas på finansiella avtal som ingåtts från och med den 28 december 2020. Övergångsbestämmelserna bör också ange att bestämmelserna i 5 kap. 1 a § ska tillämpas på finansiella avtal som ingåtts före den 28 december 2020, om det efter den tidpunkten sker en väsentlig ändring av avtalet.

4.7. Åtgärder mot väsentliga resolutionshinder (avsnitt 17.1)

Artikel 17 i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om de åtgärder som kan vidtas om resolutionsmyndigheten har identifierat väsentliga hinder mot resolution. Utredaren föreslår att de ändrade bestämmelserna i artikel 17 genomförs genom ändringar i 3 kap. 12, 13 och 24 §§ LOR.

Artikel 17.3 andra stycket tydliggör att väsentliga hinder mot resolution som beror på en underlåtenhet att uppfylla MREL-kravet (också beaktat tillsammans med det kombinerade buffertkravet), ska hanteras genom att företaget inom två veckor återkommer till resolutionsmyndigheten med förslag på möjliga åtgärder och tidsplan för att hantera dessa hinder. För övriga typer av resolutionshinder ska företaget återkomma inom fyra månader. Vidare tydliggörs i artikel 17.5 att resolutionsmyndigheten kan besluta om ett flertal åtgärder för att återställa efterlevnaden av ovan nämnda krav i det fall företagets föreslagna åtgärder inte bedöms som tillräckliga. Detta återspeglas i 3 kap. 12, 13 och 24 §§ LOR.

Riksgälden välkomnar att MREL-kravet och kravet på efterställning behandlas gemensamt i denna del av utredarens förslag, vilket bl.a. framgår i författningskommentaren till 3 kap. 24 §.¹³ Ett beslut om väsentliga hinder mot resolution är en åtgärd som syftar till att i förväg kunna stärka Riksgäldens möjligheter att genomföra resolution. Ett av huvudskälen till att direktivet inför krav på efterställning är just att öka resolutionsbarheten (se t.ex. skäl nio i direktivet). En underlåtenhet av ett företag att inte inneha tillräckligt med efterställda resurser skulle därmed sannolikt utgöra ett allvarigare hinder mot resolution än en underlåtenhet att inte ha tillräckligt med övriga (seniora) kvalificerade skulder. Det vore således en motsägelsefull ordning om företag som innehar för lite efterställda resurser behöver inkomma med ett förslag på möjliga åtgärder och tidsplan först fyra månader efter att en sådan brist har identifierats.

Om kravet på efterställning, i motsats till vad som framgår av författningskommentaren till 3 kap. 24 §, skulle anses utgöra ett separat krav skulle den beskrivna fyramånadersfristen följaktligen innebära en försämrad möjlighet för Riksgälden att säkerställa att företaget innehar en adekvat mängd efterställda resurser. Därtill skulle också åtgärds katalogen i 3 kap. 24 § LOR behöva kompletteras med relevanta hänvisningar till 4 a kap. LOR, i enlighet med hur relevanta delar av artikel 17.5 i krishanteringsdirektivet hänvisar till artiklarna 45e och 45f.

I artikel 17.5 ha) i direktivet anges att resolutionsmyndigheten kan förelägga ett företag att inkomma med *en plan* för att kunna återställa efterlevnaden av MREL-kravet, också beaktat tillsammans med det kombinerade buffertkravet. Detta motsvaras i utredarens förslag av 3 kap. 24 § första stycket 11, som anger att Riksgälden kan förelägga företaget att *återställa efterlevnaden* av MREL-kravet och, i tillämpliga fall, det kombinerade buffertkravet.

¹³ ”Bestämmelsen omfattar alla företag som ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder och avser de krav som omfattas av 4 kap. 1 a och 1 b §§, det vill säga inbegripet de nivåer och krav på efterställning som avses i 4 kap. 3 c och 4 a kap. 5–7 §§.” Se s. 510 och 511.

Riksgälden välkomnar utredarens förslag med avseende på 3 kap. 24 § första stycket 11 LOR. Eftersom företaget redan enligt 3 kap. 12 § LOR är skyldigt att inkomma med förslag till möjliga åtgärder och en tidsplan för genomförande, bör 3 kap. 24 § första stycket 11 därtill syfta till att möjliggöra åtgärder i en situation där företagets egna förslag bedöms som inadekvata. Detta möjliggör även att företaget kan bli föremål för ytterligare åtgärder utöver de förfoganderestriktioner som framgår av 3 kap. 26 § LOR, om Riksgälden anser att så är nödvändigt för att åtgärda väsentliga hinder mot resolution i en situation där företaget inte uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver MREL-kravet.

4.8. Förfoganderestriktioner till följd av underlåtenhet att uppfylla det riskvägda MREL-kravet (avsnitt 17.2)

Artikel 16a i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om de förfoganderestriktioner som kan beräknas och beslutas av resolutionsmyndigheten om ett företag underlåter att uppfylla det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver MREL-kravet (men företaget samtidigt uppfyller det kombinerade buffertkravet i enlighet med lagen (2014:966) om kapitalbuffertar). Utredaren föreslår att de nya bestämmelserna i artikel 16a genomförs genom fem nya paragrafer, 3 kap. 26–30 §§ LOR.

Av artikel 16a.1 i direktivet framgår att förfoganderestriktioner kan bli aktuella i en situation där ett företag underlåter att uppfylla det kombinerade buffertkravet när det beaktas specifikt utöver det riskvägda MREL-kravet som avses i artiklarna 45c och 45d. Detta återspeglas i 3 kap. 26 § LOR. Därutöver framför utredaren i avsnitt 17.2 att förfoganderestriktioner inte kan ”komma ifråga i fall där företaget inte uppfyller bruttosoliditetskravet eller kravet på efterställning beräknat som ett belopp av TLOF eller enligt den formel som avser det alternativa kravet på efterställning...” (s. 394).

I enlighet med tidigare framförda synpunkter om MREL-kravet och kravet på efterställning (avsnitt 3.1) så påverkas även beslut om förfoganderestriktioner av samspelet mellan dessa krav. Riksgälden anser därför att det i motivtexten bör förtydligas att en underlåtenhet att uppfylla den del av MREL-kravet som ska uppfyllas med efterställda resurser (beräknade t.ex. enligt den formel som avser ”det alternativa kravet på efterställning”¹⁴) kan leda till ett beslut om förfoganderestriktioner. Som framförs av utredaren i avsnitt 17.2 har bestämmelser om förfoganderestriktioner införts i direktivet för att möjliggöra en liknande buffertfunktionalitet som återfinns i kapitaltäckningsregelverken. Denna buffertfunktionalitet medför att företag inte kan genomföra värdeöverföringar, t.ex. i form av utdelningar och bonusavsättningar, som ytterligare riskerar att försämra deras finansiella ställning i den ovan beskrivna situationen.

Om MREL-kravet och kravet på efterställning hanteras som två separata krav, skulle ett företag som underlåter att inneha tillräckligt med efterställda resurser kunna undvika att bli föremål för förfoganderestriktioner, och därmed kunna fortsätta att genomföra

¹⁴ Se s. 394.

värdeöverföringar, genom att ersätta bristen på efterställda resurser med övriga (seniora) kvalificerade skulder.

Att efterställning i stället ses som en integrerad beståndsdel av MREL-kravet säkerställer att den ovan beskrivna buffertfunktionaliteten blir tillämpbar och att företaget inte kan fortsätta att genomföra värdeöverföringar tills dess att företaget innehar en adekvat mängd efterställda resurser i enlighet med Riksgäldens beslutade krav.

4.9. Åtgärder med stöd av artikel 45k (avsnitt 17.3)

Artikel 45k i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om de åtgärder som kan vidtas av resolutionsmyndigheten och/eller tillsynsmyndigheten om ett företag inte uppfyller MREL-kravet. Utredaren föreslår att de nya bestämmelserna i artikel 45k genomförs genom en ny paragraf i LOR, 4 kap. 13 §.

Av artikel 45k framgår att en underlåtenhet att uppfylla MREL-kravet ska hanteras genom åtminstone en av de listade åtgärderna (artikel 45k.1 a–e) eller en bedömning av huruvida företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. Resolutionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten ska vidare konsultera varandra när någon av dessa åtgärder vidtas.

Utredaren anser att artikeln enbart behöver genomföras delvis, eftersom de listade åtgärderna redan återfinns i andra lagparagrafer (se författningskommentaren till 4 kap. 13 § LOR och avsnitt 17.3). Följaktligen tydliggörs enbart att Finansinspektionen ska ingripa vid en underlåtenhet att uppfylla MREL-kravet.

Riksgälden anser att det tydligt bör framgå att även Riksgäldens befogenheter är aktuella när ett företag underlåter att uppfylla MREL-kravet. Att enbart hänvisa till att Finansinspektionen ska vidta åtgärder i denna situation medför en risk för att det inte framgår att de åtgärder som Riksgälden har till förfogande även är aktuella specifikt när ett företag underlåter att uppfylla MREL-kravet (utöver t.ex. en situation där enbart ett väsentligt hinder mot resolution har identifierats).

Också om ett företag samtidigt eller i nära anslutning underlåter att uppfylla två krav, t.ex. det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver det riskvägda MREL-kravet *och* MREL-kravet uttryckt som procent av det totala exponeringsmättet, bör det tydligt framgå att Riksgälden kan vidta åtgärder i enlighet med 3 kap. 12 § LOR och/eller 3 kap. 26 § LOR. Riksgälden föreslår därför ett mer direktivnära genomförande av artikel 45k, där det tydligt framgår att ett företag som underlåter att uppfylla MREL-kravet ska bli föremål för åtminstone en av de åtgärder som faller under Riksgäldens eller Finansinspektionens befogenheter, och som listas i artikel 45k.1 a–e i direktivet.

Av artikel 45k i direktivet framgår att underlåtenhet att uppfylla de krav som framgår av artiklarna 45e och 45f (alltså inbegripet både MREL-kravet och kravet på efterställning) ska hanteras genom någon av befogenheterna i 45k.1 a–e. Detta motsvaras i utredarens förslag av att 4 kap. 13 § LOR hänvisar till både 4 kap. och 4 a kap.

Också med avseende på åtgärder med stöd av artikel 45k noterar Riksgälden därmed att samspelet mellan MREL-kravet och kravet på efterställning påverkar de åtgärder som kan bli tillämpliga vid olika situationer. Om MREL-kravet och kravet på efterställning skulle hanteras som två separata krav skulle möjligheten att vidta åtgärder enligt de listade befogenheterna (45k.1 a–e i direktivet) begränsas i en situation där ett företag underlåter att uppfylla kravet på efterställning, men alltjämt uppfyller MREL-kravet.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Daniel Westin. I den slutliga handläggningen har även analytikern Tom Andersson, juristen Gustav Guthenberg, juristen Lovisa Hedberg och analytikern Henrik Karlsson deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Daniel Westin, föredragande

Bilaga: Synpunkter på författningstexten (lagen om resolution)

Generellt

Många paragrafer är långa och bör delas upp i flera. Ett flertal paragrafer är dessutom skrivna på ett så invecklat sätt att det är svårt att förstå innebörden av dem, vilket riskerar att leda till tolkningsproblem.

2 kap. 1 §

globalt systemviktigt institut utanför EES: ett globalt systemviktigt institut hemmahörande utanför EES enligt artikel 4.1.134 tillsynsförordningen,

I artikel 4.1.134 i tillsynsförordningen definieras *ett globalt systemviktigt institut hemmahörande utanför EU*. I hänvisningen till tillsynsförordningen bör ”EES” därför ersättas av ”EU”.

2 kap. 2 a §

En kvalificerad skuld är en sådan nedskrivningsbar skuld, eller ett sådant supplementärkapitalinstrument, som uppfyller villkoren som avses i 4 a kap.

Det bör preciseras vilka villkor som avses. Detta görs lämpligen genom en hänvisning till relevanta paragrafer i 4 a kap.

3 kap. 12 § första stycket

Om Riksgäldskontoret finner att det finns väsentliga hinder, mot resolution, inbegripet en åtgärd som avses i 6 kap. eller 16 kap. i samband med resolution, av ett företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 ska Riksgäldskontoret underrätta företaget, Finansinspektionen och resolutionsmyndigheterna i de länder inom EES där företaget har betydande filialer.

Bestämmelserna i 16 kap. gäller för företag i resolution. Det är därför inte uppenbart varför det hänvisas till det kapitlet när det gäller åtgärder ”i samband med resolution” som förefaller ta sikte på åtgärder utanför resolution.

3 kap. 17 §

En rapport enligt 16 § ska lämnas till moderföretaget inom EES med möjlighet att inom fyra månader från mottagandet av rapporten lämna synpunkter och föreslå alternativa åtgärder för att undanröja eller begränsa de hinder som identifierats i rapporten.

Om ett hinder enligt första stycket har sin grund i ett förhållande som avses i 12 § andra stycket ska Riksgäldskontoret, efter samråd med övriga resolutionsmyndigheter meddela sin bedömning till moderföretaget inom EES.

32)

En bedömning enligt andra stycket ska lämnas till moderföretaget inom EES med ett föreläggande att inom två veckor efter mottagande av bedömningen föreslå möjliga åtgärder för att säkerställa att kraven efterlevs och en tidsplan för genomförandet av åtgärder.

Det bör tydliggöras att den bedömning som ska meddelas moderföretaget inom EES enligt andra stycket ersätter den rapport som ska lämnas till moderföretaget enligt 16 §.

3 kap. 27 §

Ett förbud enligt 26 § första stycket gäller inte åtgärder som rymts inom ett högsta förfogandebelopp i relation till kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder.

Paragrafen är svår att förstå och bör förtydligas. Det bör t.ex. anges vad som avses med ett högsta förfogandebelopp. Det bör även förtydligas vad som avses med ett högsta förfogandebelopp ”i relation till” kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder. I den utsträckning det är möjligt bör hänvisningar göras till andra relevanta bestämmelser, t.ex. vad gäller MREL-kravet.

3 kap. 28 §

Om ett företag befinner sig i en situation som avses i 26 § första stycket, ska Riksgäldskontoret utan dröjsmål pröva förutsättningarna för ett förbud som avses i 26 §. Riksgäldskontoret ska, så länge en sådan situation föreligger, göra en förnyad prövning varje månad.

En bedömning enligt första stycket ska beakta

- 1. skälen till situationen enligt första stycket, dess varaktighet, omfattning och inverkan på resolutionsarbeten,*
- 2. sannolikheten för en situation som avses i 8 kap. 2 § första stycket, och*
- 3. om en oförmåga att ersätta skulder som inte längre uppfyller kvalificerings- eller löptidskriterierna i enlighet med artiklarna 72b och 72c tillsynsförordningen eller 4 a kap. beror på företaget eller på marknadsomfattande störningar.*

De bestämmelser som genomför artikel 16a.2 c i krishanteringsdirektivet (”situationens varaktighet” i andra stycket 1) bör formuleras på ett sätt som är mer direktivnära.

Av författningskommentaren framgår att utredaren anser att artikel 16a.2 e inte behöver genomföras, utan att den täcks av 1 kap. 9 § LOR (s. 512). Av tydlighetsskäl, och för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt, bör bestämmelser motsvarande bestämmelserna i artikel 16a.2 e tas in i 28 §.

3 kap. 29 §

I andra stycket 2 och 4 förekommer begreppet ”kvalificerade skuldinstrument” (begreppet förekommer även i 4 a kap. 8 § andra stycket 2). Begreppet definieras inte i LOR, däremot

innehåller tillsynsförordningen bestämmelser om vilka skulder som ska räknas som ”kvalificerade skuldinstrument” (artikel 72b). Om det är sådana skuldinstrument som avses när begreppet används i LOR bör det anges tydligare. Om det är kvalificerade skulder enligt 2 kap. 2 a § LOR som avses bör i stället det begreppet användas.

4 kap. 1 b § tredje stycket

Är ett företag som omfattas av första stycket ett moderföretag inom EES som i sin tur är dotterföretag till ett företag i tredjeland, ska kravet beräknas och uppfyllas på konsoliderad nivå.

Första stycket har följande lydelse.

För ett institut som ingår i en resolutionsgrupp utan att vara resolutionsenhet och som är ett dotterföretag till en resolutionsenhet, eller som är ett dotterföretag till ett företag i tredje land, ska kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder beräknas och uppfyllas på individuell nivå.

Formuleringen i tredje stycket tillsammans med hänvisningen till första stycket gör att det är svårt att förstå vilka företag som omfattas av tredje stycket. Paragrafens tredje stycke bör omformuleras så att det blir tydligare vilka företag som avses.

4 kap. 3 § första stycket 4

Kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder ska beslutas i anslutning till resolutionsplaneringen enligt 3 kap. Utifrån vad som anges i resolutionsplanen, och med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och effekterna av företagets fallissemang på den finansiella stabiliteten, ska beräkning och fastställande av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder säkerställa att [...]

4. kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder till storlek och innehåll säkerställer att också omfatta de skulder som sannolikt helt eller delvis kommer att undantas från skuldnedskrivning genom 21 kap. 27 § eller som överförs i sin helhet till en mottagande enhet inom ramen för en partiell överföring, och [...]

Bestämmelserna i fjärde punkten är svåra att förstå när de läses tillsammans med paragrafens inledning och bör därför förtydligas.

4 kap. 3 § första stycket 5

Kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder ska beslutas i anslutning till resolutionsplaneringen enligt 3 kap. Utifrån vad som anges i resolutionsplanen, och med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och effekterna av företagets fallissemang på den finansiella stabiliteten, ska beräkning och fastställande av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder säkerställa att [...]

5. de belopp som avses i 3 a § första stycket 2 och 3 b § första stycket 2 baseras på de senaste värdena för det relevanta riskexponeringsbeloppet respektive det totala exponeringsmättet samt att storleken på det belopp som efter genomförd resolutionsstrategi, eller nedskrivning eller konvertering enligt 6 kap., motsvarar det särskilda kapitalbaskrav som beslutas i enlighet med 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag. Riksgäldskontoret ska utan dröjsmål se till att kravet genomgår nödvändiga justeringar till följd av Finansinspektionens tillämpning och beslut.

32)

Bestämmelserna i femte punkten är svåra att förstå när de läses tillsammans med paragrafens inledning och bör därför förtydligas.

Första meningen i femte punkten förefaller avse de värden som ska användas vid beräkningen av MREL-kravet och bör därför flyttas till 4 kap. 3 a och b §§ (se även avsnitt 4.4). Det bör vidare förtydligas att det är senast rapporterade värden som avses.

Andra meningen i femte punkten bör placeras i en egen paragraf. Det bör förtydligas vad som avses med att Riksgälden utan dröjsmål ska se till att kravet ”genomgår nödvändiga justeringar till följd av Finansinspektionens tillämpning och beslut”. Det är t.ex. oklart på vilket sätt Finansinspektionens tillämpning ska påverka Riksgäldens beslut om MREL. Det bör vidare förtydligas vilka av Finansinspektionens beslut som avses.

4 kap. 3 § andra stycket

För en gränsöverskridande koncern eller resolutionsgrupp ska beslutet fattas i enlighet med 5–9 §§ och med utgångspunkt i kravet som avses i 1 a § och om ett företag som avses i 1 b § i tredjeland enligt resolutionsplanen ska försättas i resolution separat.

Det är svårt att förstå vad som avses med ”och med utgångspunkt i kravet som avses i 1 a § och om ett företag som avses i 1 b § i tredjeland enligt resolutionsplanen ska försättas i resolution separat”. Bestämmelserna bör omformuleras och göras tydligare.

4 kap. 3 c § andra stycket

Beloppet som avses i första stycket ska uppfyllas med sådan kapitalbas och sådana skulder som avses i 4 a kap. 4 §, dock i enlighet med 2 kap. 1 § andra stycket lagen (2014:966) om kapitalbuffertar.

Det bör förtydligas vad som avses med formuleringen ”dock i enlighet med 2 kap. 1 § andra stycket lagen (2014:966) om kapitalbuffertar”.

4 kap. 5 §

För en gränsöverskridande koncern eller resolutionsgrupp ska Riksgäldskontoret om myndigheten är ansvarig för resolutionsenheten, försöka komma överens med de resolutionsmyndigheter som ansvarar för de utländska företag som avses i 1 b § om storleken på kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder för

- 1. en resolutionsenhet som avses i 1 a §, och*
- 2. ett företag som avses i 1 b §.*

Om myndigheterna kommer överens, ska Riksgäldskontoret fatta beslut i enlighet med överenskommelsen, meddela resolutionsenheten om beslutet och överlämna åt de andra resolutionsmyndigheterna att informera utländska företag inom resolutionsgruppen samt i tillämpliga fall, koncernens moderföretag inom EES, under myndigheternas respektive ansvar.

32)

I paragrafen regleras processen för beslut om MREL för företag som ingår i en gränsöverskridande koncern eller resolutionsgrupp. Det förefaller saknas bestämmelser om processen när Riksgälden är ansvarig myndighet för ett företag som inte är resolutionsenhet men som ingår i en gränsöverskridande koncern eller resolutionsgrupp (jämför med den tidigare lydelsen av 4 kap. 5 §).

I paragrafen hänvisas till ”de utländska företag som avses i 1 b §”. Bestämmelserna i 1 b § förefaller endast avse svenska företag.

4 kap. 6 § första stycket

Om en överenskommelse som avses i 5 § inte har träffats inom fyra månader ska Riksgäldskontoret, om myndigheten är resolutionsmyndighet för resolutionsgruppens resolutionsenhet, fatta beslut om kravet för de företag som avses i 5 § första stycket efter bedömning av de företag som avses i 5 § första stycket 1 och, i förekommande fall, med hänsyn till yttrande från resolutionsmyndigheten för ett moderföretag inom EES som avses i 5 § andra stycket.

Det är svårt att förstå vad som avses med formuleringen ”efter bedömning av de företag som avses i 5 § första stycket 1”. Formuleringen bör förtydligas.

4 kap. 7 § andra stycket

Riksgäldskontoret får inte hänskjuta ett ärende till Europeiska bankmyndigheten enligt 28 kap. 7 § efter det att fyramånadersfristen har löpt ut om en överenskommelse har träffats eller om den nivå som fastställts av dotterföretagets resolutionsmyndighet inte överstiger 2 procent av det riskvägda kravet som avses i 1 a § och dottern uppfyller kravet som avses i 1 b §.

Eftersom det dotterföretag som avses i paragrafen förefaller vara ett utländskt företag bör inte hänvisning ske till 1 b § som avser svenska företag. Det bör i stället anges att dotterföretaget uppfyller ett krav som motsvarar det krav som avses i 1 b §.

4 kap. 10 §

Av paragrafen framgår att Riksgälden får undanta dotterföretag från att uppfylla MREL. Paragrafen bör ändras i enlighet med vad som framgår av artikel 45f, dvs. att något krav inte alls behöver fastställas för dessa företag. Som paragrafen är formulerad måste Riksgälden besluta om ett krav som inte behöver efterlevas. I författningskommentaren anges korrekt att det är fråga om ett undantag från kravet, inte uppfyllandet av det.

4 kap. 11 §

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artikel 45f.5 i krishanteringsdirektivet. Artikel 45f.5 g och 45f.5 andra stycket förefaller emellertid inte genomföras. Bestämmelser motsvarande bestämmelserna i nämnda artiklar bör därför tas in i paragrafen.

32)

Därtill bör paragrafen ändras i linje med vad som anges i artikel 45f.5, dvs. att *dotterföretaget får uppfylla sitt MREL med en garanti från resolutionsenheten snarare än att resolutionsenheten garanterar dotterföretagets krav.*

4 a kap. 1 §

De skulder som ska räknas med i beloppet kapitalbas och kvalificerade skulder ska för en resolutionsenhet uppfylla kriterierna i artiklarna 72a, 72b, med undantag för 72b.2 d och 72c, tillsynsförordningen.

Kommateringen förefaller ha blivit fel, vilket kan ge upphov till tolkningsproblem. Det bör tydliggöras att de skulder som ska räknas med vid uppfyllandet av MREL-kravet ska uppfylla kriterierna i artiklarna 72a–72c i tillsynsförordningen, dock inte artikel 72b.2d.

4 a kap. 2 §

Ordet ”insolvens” bör ersättas med ”obestånd” (jämför 13 kap. 12 § LOR).

4 a kap. 4 §

En resolutionsenhet ska uppfylla det belopp som avses i 5–7 §§ med kapitalbas, inklusive kärnprimärkapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet, samt efterställda kvalificerade skuldinstrument och skulder som avses i 3 §.

I paragrafen används begreppet ”efterställda kvalificerade *skuldinstrument*”. I 2 kap. 2 b § definieras begreppet ”efterställt kvalificerat *instrument*”. Samma begrepp bör användas genomgående i lagtexten om det är samma sak som avses. Om olika begrepp används för samma sak riskerar det att leda till tolkningsproblem.

4 a kap. 5 § andra stycket

Efter ansökan av resolutionsenheten får Riksgäldskontoret tillåta en lägre nivå än som avses i första stycket i överensstämmelse med artikel 72b.3 tillsynsförordningen och i enlighet med Riksgäldskontorets bedömning. Förutsättningarna för en sådan ansökan och bedömning ska framgå av föreskrifter meddelade i enlighet med bemyndigandet i 29 kap. 1 §.

Det bör förtydligas vad som avses med ”i överensstämmelse med artikel 72b.3 tillsynsförordningen”. Detta bör rimligen förstås som att villkoren i nämnda artikel måste vara uppfyllda för att Riksgälden ska kunna tillåta en lägre nivå än den som föreskrivs i första stycket.

Det bör även förtydligas vad som avses med ”i enlighet med Riksgäldskontorets bedömning”. Skrivningen framstår som överflödigt eftersom det är Riksgälden som enligt bestämmelsen får tillåta en lägre nivå och som i så fall fattar ett sådant beslut.

Andra meningen bör omformuleras för att vara mer i linje med hur bemyndigandet är formulerat (se 29 kap. 1 §).

32)

4 a kap. 8 §

Andra stycket bör placeras i en egen paragraf.

I andra stycket 4 återfinns följande skrivning:

graden av kvalificerade skulder som inte är efterställda och som har inbördes lika rätt enligt förmånsrättslagen som skulder som inte räknas som nedskrivningsbara skulder, om dessa undantagna skulder överstiger 5 procent av resolutionsenhetens kapitalbas och kvalificerade skulder,

Det bör förtydligas vad som avses med ”graden av” kvalificerade skulder som inte är efterställda.

4 a kap. 9 §

Ett företag som avses i 4 kap. 1 b § får endast uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med

1. kvalificerade skulder

[...]

e) vars förvärv av äganderätten inte finansierats direkt eller indirekt av det företaget,

Läst tillsammans med paragrafens inledning blir lydelsen ”Ett företag som avses i 4 kap. 1 b § får endast uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med kvalificerade skulder vars förvärv av äganderätten inte finansierats direkt eller indirekt av det företaget”.

Formuleringen ”förvärv av äganderätten” är otydlig, särskilt som den syftar på skulden.

f)

Ordet ”insolvens” bör ersättas med ”obestånd” (jämför 13 kap. 12 § LOR).

g)

som inte ger innehavaren av skulden rätt att tidigarelägga framtida planerade utbetalningar av ränta eller kapital, utom om företaget som avses i första stycket blir föremål för konkurs eller försätts i likvidation och
[...]

Formuleringen ”innehavaren av skulden” är otydlig. Rent språkligt torde innehavaren av skulden vara den som har en skuld, dvs. i det här fallet det företag som avses i 4 kap. 1 b § (se även 6 kap. 16 § första stycket som innehåller samma otydlighet).

Skrivningen ”blir föremål för konkurs” bör ersättas med ”är på obestånd”, jämför artikel 45f.2 a) vii i krishanteringsdirektivet.

2 b)

32)

annan kapitalbas som uppfyller kriterierna i 1.

Det torde vara de kriterier som anges i 1 a) som avses (jämför artikel 45f.2b ii) i krishanteringsdirektivet).

4 a kap. 10 §

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artiklarna 45m.3–8 och 45i.7 i krishanteringsdirektivet. Artikel 45m.7 förefaller emellertid inte genomföras. Bestämmelser motsvarande bestämmelserna i nämnda artikel bör därför tas in i paragrafen.

I andra stycket anges att ”om ett företag varit föremål för nedskrivning eller konvertering enligt denna lag, ska Riksgäldskontoret fastställa en lämplig övergångsperiod för företaget för att åter uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder. För ett globalt systemviktigt institut, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet ska den övergångsperioden vara två år från dagen för en sådan nedskrivning eller konvertering”. Detta förefaller vara ett felaktigt genomförande av artikel 45m.3 och 45m.5. Av dessa artiklar framgår att tvåårsperioden för att åter uppfylla kraven enbart gäller i förhållande till miniminivåerna enligt artikel 45c.5 och 45c.6 (4 kap. 3 c § i utredarens förslag). För övriga delar av kraven gäller enligt artikel 45m.5 att resolutionsmyndigheten ska besluta om en ”lämplig anpassningsperiod”.

5 kap. 1 a §

Ett företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1 och 2 ska i finansiella avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland ta in villkor som innebär att

1. avtalet kan komma att bli föremål för tillfälliga åtgärder enligt 7 a kap. 1 § och 13 kap. 1, 7, 8, 11 och 12 §§, och

2. ett beslut om resolution, en resolutionsåtgärd eller en tillfällig åtgärd utgör hinder mot att utöva rättshandlingar enligt 11 kap. 3–7 §§.

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artikel 71a.1, 71a.3 och 71a.4 i krishanteringsdirektivet. Artikel 71a.1 har följande lydelse.

Medlemsstaterna ska kräva att sådana institut och enheter som avses i artikel 1.1 b, c och d, i alla finansiella avtal som de har ingått och som regleras av tredje lands rätt tar med villkor enligt vilket parterna erkänner att det finansiella avtalet kan komma att bli föremål för resolutionsmyndighetens utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och skyldigheter enligt artiklarna 33a, 69, 70 och 71 samt erkänner att de är bundna av kraven i artikel 68.2.

Artikel 69 har i svensk rätt genomförts i 13 kap. 2–5 §§. Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om Riksgäldens befogenhet att besluta att ett företag i resolution tillfälligt inte ska fullgöra en betalnings- eller en leveransförpliktelse som följer av ett avtal som har ingåtts av företaget. Paragrafen (5 kap. 1 a §) bör därför innehålla hänvisningar även till de paragrafer som genomför artikel 69 i svensk rätt (13 kap. 2–5 §§).

32)

5 kap. 1 b §

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artikel 71a.2 i krishanteringsdirektivet. Paragrafen bör ändras på samma sätt som föreslås beträffande 5 kap. 1 a §.

5 kap. 3 b §

Riksgäldskontoret ska bedöma möjligheten att försätta ett företag i resolution om en kategori, som omfattar kvalificerade skulder, till mer än 10 procent består av skulder som

- 1. inte är nedskrivningsbara enligt 2 kap. 2 § första stycket 1–11,*
- 2. har undantagits från kravet på avtalsvillkor enligt 3 a §, eller*
- 3. sannolikt kommer att undantas från nedskrivning eller konvertering enligt 21 kap. 27 §.*

Av författningskommentaren framgår att paragrafen delvis genomför artikel 55.2 i krishanteringsdirektivet. Paragrafen bör formuleras på ett sätt som är mer direktivnära (artikel 55.2 femte stycket). Det bör t.ex. tydliggöras att Riksgälden ska bedöma möjligheten att försätta ett företag i resolution om de skulder som har undantagits från kravet på avtalsvillkor enligt 3 a § *tillsammans* med sådana skulder som inte är nedskrivningsbara enligt 2 kap. 2 § eller som sannolikt kommer att undantas från nedskrivning eller konvertering enligt 21 kap. 27 § uppgår till mer än 10 procent av en viss kategori kvalificerade skulder.

6 kap. 2 §

Finansinspektionen ska, efter samråd med Riksgäldskontoret, skyndsamt besluta att relevanta kapitalinstrument som har getts ut av ett institut eller ett sådant företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 2 ska skrivas ned eller konverteras, liksom relevanta kapitalinstrument och kvalificerade skulder som avses i 20 § och som ett sådant företag utfärdat i syfte att uppfylla det krav som avses i 4 kap. 1 b § på individuell basis, om

- 1. företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla enligt 8 kap. 2 och 3 §§, och*
- 2. åtgärden är nödvändig och tillräcklig för att avhjälpa eller förhindra fallissemang i företaget och det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang.*

Begreppet ”individuell basis” bör ersättas med ”individuell nivå”, vilket är det begrepp som används i andra paragrafer i lagen.

Enligt författningskommentaren ska sådana relevanta kapitalinstrument och kvalificerade skulder som avses i 4 a kap. 9 § och som ”utfärdats av företag som inte är institut men som utfärdats i syfte att uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt 4 kap. 1 b § andra stycket” hanteras i enlighet med paragrafen. Paragrafen bör även omfatta sådana relevanta kapitalinstrument och kvalificerade skulder som avses i 4 a kap. 9 § och som har

32)

utfärdats av företag som är *institut* i syfte att uppfylla MREL enligt 4 kap. 1 b § första stycket (jämför artikel 62.1).

6 kap. 19 § första stycket

För tillämpliga kapitalinstrument och kvalificerade skulder som avses i 4 a kap. 9 § och som en resolutionsenhet förvärvat indirekt genom andra företag inom samma resolutionsgrupp, ska nedskrivning eller konvertering genomföras gemensamt på moderföretagsnivån för det företag som utfärdat skulderna eller på nivå som avser andra moderföretag som inte är resolutionsenheter.

Första stycket är svårläst och bör förtydligas. Bestämmelserna bör formuleras på ett sätt som är mer direktivnära (artikel 59.1 andra stycket i krishanteringsdirektivet).

7 a kap. 1 §

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artiklarna 33a.1, 33a.5 och 33a.6 samt delvis artikel 33a.2 i krishanteringsdirektivet.

Utredaren anser att det inte krävs några åtgärder för att genomföra artikel 33a.2 andra stycket (s. 424). Av tydlighetsskäl, och för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt, bör bestämmelser motsvarande bestämmelserna i nämnda artikel tas in i lag.

13 kap. 6 a §

Paragrafen genomför delvis artikel 69.5 i krishanteringsdirektivet.

Utredaren anser att det inte krävs några åtgärder för att genomföra det första nya stycket i artikel 69.5 (s. 419). Av tydlighetsskäl, och för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt, bör bestämmelser motsvarande bestämmelserna i nämnda artikel tas in i lag.

21 kap. 28 §

När Riksgäldskontoret prövar frågan om undantag för nedskrivningsbara skulder enligt 27 §, ska myndigheten beakta [...]

4. om en kvalificerad skuld som avses i 4 a kap. 9 § 1 till ett företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 i samma resolutionsgrupp, men som inte själv är en resolutionsenhet, behövs eller bör undantas för att säkerställa ett effektivt genomförande av resolutionsstrategin.

Paragrafen är svår att förstå. Den bör förtydligas och formuleras på ett sätt som är mer direktivnära (jämför artikel 44.3 andra stycket i krishanteringsdirektivet).

28 kap. 1 § andra stycket

Ett institut ska årligen offentliggöra ett krav som avses 4 kap. 1 a och 1 b §§ samt belopp och sammansättning av den kapitalbas och de kvalificerade skulder som omfattas av 4 a kap. 9 §.

32)

Av författningskommentaren framgår att paragrafen genomför artikel 45i.3 i krishanteringsdirektivet. Paragrafen bör formuleras på ett sätt som är mer direktivnära. Bestämmelserna i 45i.3 b förefaller exempelvis inte genomföras i sin helhet.

28 kap. 7 § andra strecksatsen

Hänvisningen till 18.7 andra stycket torde rätteligen vara till 18.7 tredje stycket.

29 kap. 1 § 1

tillämpningen av bestämmelserna i 3 kap. 26–30 §§ och genomförande av bestämmelserna om beräkningen av det högsta förfogandebelopp som avses i 3 kap. 27 §,

Bestämmelserna i 3 kap. 26–30 §§ framstår som heltäckande. Bemyndigandet i första ledet, ”tillämpningen av bestämmelserna i 3 kap. 26–30 §§”, bör därmed kunna utgå.

Riksgälden tolkar bestämmelsens andra led, ”genomförande av bestämmelserna om beräkningen av det högsta förfogandebelopp som avses i 3 kap. 27 §”, som att artikel 16a.4–6 ska genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

29 kap. 1 § 2

tillämpning av beräkning och fastställande av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt 4 kap. 1–3 c §§, tillämpning av beslutsförfarandet enligt 4 kap. 4 § samt kompletterade bestämmelser om kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder för ett globalt systemviktigt institut eller ett större dotterföretag till ett globalt systemviktigt institut utanför EES,

Av författningskommentaren till paragrafen framgår att bemyndigandet delvis genomför artiklarna 45b–45d och 45h. Av parallelluppställningen går att utläsa att artiklarna 45b.1, 45c.1–3, 45c.5–8, 45d.1–4 och 45h.2 delvis avses att genomföras i föreskrifter som meddelas med stöd av 29 kap. 1 § 2.

45b.1 – Första stycket förefaller genomföras i 4 a kap. 1 §. Andra stycket förefaller däremot inte genomföras i lag. Det finns enligt Riksgäldens mening ingen logik i – och det framstår inte heller som lämpligt – att artikel 45b.1 andra stycket genomförs i föreskrifter på lägre nivå än lag.

45c.1 – Artikeln förefaller genomföras i 4 kap. 3 §. Av författningskommentaren till 4 kap. 3 § framgår att paragrafens inledning avser att genomföra artikel 45c.1 d och 45c.1 e. Detta är dock svårt att utläsa i paragrafen, i vart fall vad gäller artikel 45c.1 d. Det är oklart vilka delar av artikel 45c.1 som utredaren anser ska genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

45c.2 – Första stycket förefaller i vart fall delvis genomföras i 4 kap. 3 §. Andra och tredje styckena i 45c.2 förefaller emellertid inte genomföras i lag. Det finns enligt Riksgäldens mening ingen logik i – och det framstår inte heller som lämpligt – att artikel 45c.2 andra och tredje styckena genomförs i föreskrifter på lägre nivå än lag.

32)

45c.3 – Artikeln förefaller genomföras i 4 kap. 3–3 b §§. Sjätte – åttonde styckena tycks emellertid endast genomföras delvis (4 kap. 3 a § andra stycket). Detta bör åtgärdas på lagnivå.

45c.5 – Artikeln förefaller genomföras i 4 kap. 3 c §. Därmed saknas behov av föreskrifter på lägre nivå än lag.

45c.6 – Artikeln förefaller genomföras i 4 kap. 3 c och 4 §§. Därmed saknas behov av föreskrifter på lägre nivå än lag.

45c.7 – Artikeln förefaller genomföras i 4 kap. 3–3 b §§. Sjätte – åttonde styckena tycks emellertid endast genomföras delvis (4 kap. 3 a § andra stycket). Detta bör åtgärdas på lagnivå.

45c.8 – Artikeln förefaller delvis genomföras i 4 kap. 3 §. Vissa delar av artikel 45c.8 förefaller sakna motsvarighet i 4 kap. 3 §. Detta bör åtgärdas på lagnivå.

45d.1–4 – Artikeln innehåller bestämmelser om MREL-kravet för ett globalt systemviktigt institut eller ett större dotterföretag till ett globalt systemviktigt institut utanför EES. Av författningskommentaren framgår att de bestämmelser i direktivet som särskilt avser sådana institut och företag ska genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Riksgälden ser inget skäl till att dessa bestämmelser genomförs i föreskrifter på lägre nivå än lag när MREL-kravet för övriga företag regleras på lagnivå. Se även avsnitt 4.3.

45h.2 – Artikeln innehåller bl.a. bestämmelser om en skyldighet för resolutionsmyndigheten (dvs. Riksgälden för svensk del) att diskutera och nå överenskommelser med utländska resolutionsmyndigheter. Eftersom bemyndigandet är placerat i 29 kap. 1 §, som – till skillnad från bemyndigandena i 29 kap. 2 § – ger regeringen möjlighet att vidaredelegera föreskriftsrätten till en myndighet, ger förslaget intryck av att föreskriftsrätten är avsedd att vidaredelegeras. Det torde inte vara möjligt att reglera innehållet i artikel 45h.2 i myndighetsföreskrifter.

29 kap. 1 § 11

bestämmelser om det ansökningsförfarande och beräkning som avses i 4 a kap. 5 § andra stycket,

Riksgälden tolkar den del av bemyndigandet som avser beräkningen att delar av artikel 45b.4 ska genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Bemyndigandet bör dock förtydligas eftersom 4 a kap. 5 § andra stycket inte innehåller några bestämmelser om beräkning.

29 kap. 1 § 13

kompletterande bestämmelser om nedskrivning och konvertering enligt 21 kap. 15 §.

Av författningskommentaren framgår att bemyndigandet avser att tillsammans med 21 kap. 15 § genomföra ändringar i artikel 48 och utgöra grund för tillämpningsföreskrifter avseende nedskrivning och konvertering enligt 21 kap. 15 §.

Ändringarna i artikel 48.1 och 48.2 bör ske genom ändringar i 21 kap. 15 §. Artikel 48.7, som är ny, tycks röra förmånsrättsordningen. Det torde således inte bli aktuellt med föreskrifter på lägre nivå än lag i denna del.