

2021-02-17

Erik Eldhagen
Finansdepartementet

Genomförande artikel 45b.7 av Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/879 av den 20 maj 2019 (BRRD II)

I lagrådsremissen Ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris föreslås genomförandet av artikel 45b.7 i direktivet i lag om ändring i lagen (2015:1016) om resolution 4 kap. 15 §. Det föreslagna genomförandet av artikel 45b.7 saknar kritiska delar från direktivet för att säkerställa ett direktivnära genomförande. Den svenska tillämpningen riskerar därmed att avvika betydligt från resten av EU och skapa olika spelregler på den inre marknaden. Vi föreslår därför ett förtydligande i den svenska implementeringen för att säkerställa ett mer direktivnära genomförande.

Direktivets innebörd

Artikel 45b.7 har följande lydelse.

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

- a) 8 % av enhetens totala skulder, inbegripet kapitalbasen, eller
- b) det belopp som resulterar av tillämpningen av formeln Ax^2+Bx^2+C , där A, B och C är följande belopp:

A = det belopp som resulterar av det krav som avses i artikel 92.1 c i förordning (EU) nr 575/2013

B = det belopp som resulterar av det krav som avses i artikel 104a i direktiv 2013/36/EU

C = det belopp som resulterar av det kombinerade buffertkravet.

Denna bestämmelse innebär att resolutionsmyndigheten får besluta att MREL i viss mån ska uppfyllas med kapitalbas eller efterställda kvalificerade instrument

(efterställningskravet). Bestämmelsen fastställer även i vilken mån ett sådant beslut får fattas; summan av kapitalbasen och de efterställda kvalificerade skulderna som en resolutionsenhet ska hålla för att uppfylla det kombinerade buffertkravet och MREL får inte överstiga det högre av a) eller b).

Den formel som anges i 45b.7(b), som ofta kallas tillsynsformeln, innehåller följande komponenter:

- två gånger minimikravet i Pelare 1
- två gånger kravet i Pelare 2, och
- det kombinerade buffertkravet

Detta innebär att den summan av kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder som skulle följa utöver det kombinerade buffertkravet om ett beslut enligt bestämmelsen begränsades av tillsynsformeln skulle motsvara:

- två gånger minimikravet i Pelare 1, och
- två gånger kravet i Pelare 2

I Kommissionens tillkännagivande (2020/C 321/01) anförs att kärnprimärkapital som används för att efterleva det kombinerade buffertkravet inte kan användas för att uppfylla någon del av MREL uttryckt i totalt riskvägt exponeringsbelopp. Detta saknar betydelse för bestämmelsen i artikel 45b.7 eftersom den tar fäste på summan av kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder en resolutionsenhet kan behöva hålla till följd av uppfyllandet av det kombinerade buffertkravet och MREL.

Genomförandet i svensk lag

Ser man på hur denna bestämmelse genomförts i det svenska lagförslaget så har det fått en annan innebörd. Den föreslagna lagen om ändring i lagen (2015:1016) om resolution 4 kap. 15 § första stycket har följande lydelse.

Riksgäldskontoret får besluta att en globalt systemviktig resolutionsenhet, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet som omfattas av ett beslut enligt 3 § tredje stycket, i stället för det som anges i 13 §, delvis ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med kapitalbas, efterställda kvalificerade instrument och skulder som avses i 11 § med ett belopp som inte överstiger det högsta av

1. 8 procent av totala skulder och eget kapital, eller
2. summan av
 - a) det kombinerade buffertkravet,
 - b) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och

- c) *två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.*

Här har den del av bestämmelsen i direktivet som anger att det är summan av kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder som ska hållas för att uppfylla det kombinerade buffertkravet och MREL som inte ska överskrida det högre av de två beräkningsmetoderna uteblivit. Resultatet riskerar att medföra att den summan kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder som en svensk resolutionsenhet skulle behöva hålla för att möta det kombinerade buffertkravet och MREL blir:

- två gånger minimikravet i Pelare 1
- två gånger kravet i Pelare 2, och
- *två gånger* det kombinerade buffertkravet

Med lagrådsremissens lydelse riskerar det svenska genomförandet och tillämpningen stå i strid med de explicita begränsningar som anges i direktivets artikel 45b.7. Det finns därmed en risk att efterställningskravet kommer att sättas väsentligt högre i Sverige än i resten av Europa och på så sätt skapa ojämlika konkurrensvillkor. Det skulle också innebära att implementeringen av bestämmelsen i artikel 45b.7 i svensk lag inte kan anses uppfylla målsättningen om ett "direktivnära" genomförande, något som utredningen och dess experter eftersträvat och rekommenderat.

Det kombinerade buffertkravet för de tre stora svenska bankerna är i dagsläget 6,5 % av riskvägda tillgångar och på sikt, om den kontracykliska bufferten höjs upp till 2,5 %, kommer det kombinerade buffertkravet att motsvara 9 % av riskvägda tillgångar. Detta kan jämföras med kärnprimärkapitalkravet för de tre svenska storbankerna som vid årets slut var 11,1 %, 12,4 % respektive 13,8 % av riskvägda tillgångar.

Förslag till genomförande

Den föreslagna lagen om ändring i lagen (2015:1016) om resolution 4 kap. 15 § kan göras mer direktivnära genom att i bestämmelsens första mening poängtera att det är kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder för att möta det kombinerade buffertkravet samt MREL som regleras. Lagen skulle då kunna ges följande lydelse.

*Riksgäldskontoret får besluta att en globalt systemviktig resolutionsenhet, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet som omfattas av ett beslut enligt 3 § tredje stycket, i stället för det som anges i 13 §, delvis ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med kapitalbas, efterställda kvalificerade instrument och skulder som avses i 11 § med ett belopp som **medför att summan av kapitalbasen, instrumenten och skulderna som till följd av***



resolutionsenhetens skyldighet att efterleva det kombinerade buffertkravet samt beslut enligt 2 § eller 3 § inte överstiger det högsta av

1. 8 procent av totala skulder och eget kapital, eller
2. summan av
 - a) det kombinerade buffertkravet,
 - b) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och
 - c) två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Johan Hansing

Jenny Nordgren

2021-03-12

Lotta Hardvik Cederstierna
Erik Eldhagen
Finansdepartementet

Alternativa genomföranden av artikel 45b.7 i krishanteringsdirektivet

Svenska Bankföreningen anser att regeringens förslag till Ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris bör justeras och förtydligas för att säkerställa att tillämpningen av efterställningskraven är förenlig med EU:s krishanteringsdirektiv. I denna framställan ges två olika alternativ för att åstadkomma detta. Bankföreningen förespråkar det första alternativet. Vi anser att det förslaget bäst stämmer överens med direktivets lydelse och Kommissionens tillkännagivande (2020/C 321/01).

Två alternativ

Mot bakgrund av Lagrådets yttrande den 9 mars 2021 angående ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris, vill Bankföreningen utveckla sina synpunkter på genomförandet av artikel 45b.7 i krishanteringsdirektivet i det förslag till lag om ändring i lagen (2015:1016) om resolution som lämnades i lagrådsremissen "Ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris". Det finns enligt Bankföreningen två alternativ för genomförande av direktivets artikel 45b.7 utan att den begränsning av efterställningskravet som föreskrivs i artikeln överskrids. Det ena förslaget överensstämmer med begränsningen i artikel 45b.7, skrivningen i artikel 45b.6 andra stycket liksom med Kommissionens tillkännagivande (2020/C 321/01). Det andra förslaget överensstämmer med begränsningen i artikel 45b.7 och skrivningen i artikel 45b.6 andra stycket. Det kan tilläggas att det andra förslaget i allt väsentligt överensstämmer med det förslag som lämnades i SOU 2019:60.

Relationen mellan efterställningskravet och det kombinerade buffertkravet

Det är viktigt att inledningsvis poängtera några förhållanden i relationen mellan efterställningskravet och det kombinerade buffertkravet. Artikel 45b.7 reglerar inte hur dessa förhåller sig till varandra utan begränsar den summa kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder som kan krävas av ett institut när det uppfyller både det kombinerade buffertkravet och MREL (detta kan läsas som det kombinerade



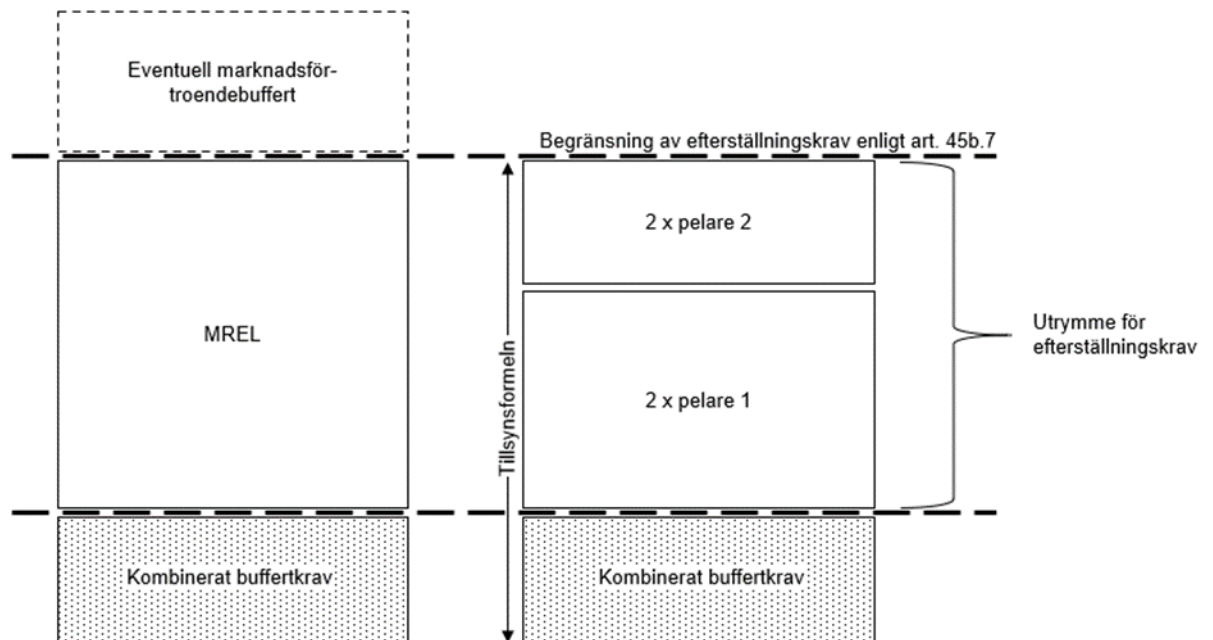
buffertkravet och efterställningskravet). Av artikel 45b.6 andra stycket framgår dock att en resolutionsenhets kapitalbas som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet ska anses uppfylla det krav som avses bland annat i artikel 45b.7. Här uppställs ingen skillnad mellan det riskbaserade kravet eller kravet som procent av enhetens totala skulder och eget kapital (TLOF). Detta innebär att den nationella lagstiftaren kan välja att införa det riskbaserade efterställningskravet som ett kumulativt krav utöver det kombinerade buffertkravet (kapitalet som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet berörs inte), eller som ett krav som uppfylls parallellt med det kombinerade buffertkravet (samma kapital som uppfyller det kombinerade buffertkravet tillåts även uppfylla efterställningskravet). Storleken på det förstnämnda kumulativa riskbaserade kravet skulle motsvara upp till $2 \times (\text{pelare 1} + \text{pelare 2})$. Det andra alternativet, att sätta ett riskbaserat efterställningskrav som får uppfyllas parallellt med det kombinerade buffertkravet, innebär att kravet skulle kunna motsvara tillsynsformeln som är $2 \times (\text{pelare 1} + \text{pelare 2}) + \text{det kombinerade buffertkravet}$, utan att begränsningen i artikel 45b.7 överskrids.

Av Kommissionens tillkännagivande (2020/C 321/01) framgår att Kommissionen inte anser att samma kapital kan användas för att uppfylla både det kombinerade buffertkravet och det riskbaserade efterställningskravet. Även om denna uppfattning saknar uttryckligt stöd i direktivet talar den för en lösning där det riskbaserade efterställningskravet anges som ett kumulativt krav som ska uppfyllas utöver det kombinerade buffertkravet. Det utrymme som lämnas kvar givet tillsynsformelns begränsning är därmed $2 \times (\text{pelare 1} + \text{pelare 2})$. En sådan lösning skapar heller ingen konflikt mellan Kommissionens tillkännagivande och direktivets artikel 45b.6 andra stycket om man förstår bestämmelsen som att kapitalet som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet även kan användas vid uppfyllandet av efterställningskravet i relation till tillsynsformeln (dock inte i relation till själva efterställningskravet om det är riskbaserat och uttrycks som ett kumulativt krav som uppfylls utöver det kombinerade buffertkravet).

Alternativ 1: Ett kumulativt efterställningskrav

Det första förslaget är att det riskbaserade efterställningskravet anges som ett kumulativt krav utöver det kombinerade buffertkravet men som rymms inom den angivna begränsningen i direktivets artikel 45b.7. Kravet kan således motsvara maximalt $2 \times (\text{pelare 1} + \text{pelare 2})$. Denna begränsning gäller under förutsättning att tillsynsformeln, $2 \times (\text{pelare 1} + \text{pelare 2}) + \text{det kombinerade buffertkravet}$, är högre än åtta procent av TLOF.

Figur 1



I Figur 1 visas det riskvägda efterställningskravet efter genomförande av artikel 45b.7 enligt alternativ 1. Illustrationen av utrymmet för efterställningskravet är uppställd till höger om MREL. MREL är i sin tur placerat ovanför det kombinerade buffertkravet eftersom MREL inte får uppfyllas med samma kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet. Som framgår innebär förslaget att både efterställningskravet och MREL uppfylls med samma kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder, de som finns kvar efter att det kombinerade buffertkravet uppfylls.

Författningsförslag

Bankföreningen har i en skrivelse daterad den 17 februari 2021 lämnat ett författningsförslag. Författningsförslaget i nämnda skrivelse har samma innebörd som förslaget som följer. Följande förslag är strukturerat annorlunda och bör vara lättare att tolka. Förslaget förutsätter även att det tydligt framgår, i lagtext eller författningskommentar och motivtext, att ett krav enligt första punkten (som anges som andel av totala skulder och eget kapital) kan uppfyllas med allt kapital och efterställda skulder, även de som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet.

För att det otvetydigt ska framgå att följden av dels att begränsningen i artikel 45b.7 inte får överskridas, dels att det riskbaserade efterställningskravet är ett kumulativt krav som ska uppfyllas utöver det kombinerade buffertkravet föreslås följande författningsförslag ersätta den föreslagna lydelsen i lagen om ändring i lagen (2015:1016) om resolution 4 kap. 15 §.

Riksgäldskontoret får besluta att en globalt systemviktig resolutionsenhet, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet som omfattas av ett beslut enligt 3 § tredje stycket, i stället för det som anges i 13 §, delvis ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med kapitalbas, efterställda kvalificerade instrument och skulder som avses i 11 § med ett belopp som ~~inte överstiger det högsta av~~

~~1. 8 procent av totala skulder och eget kapital, eller~~

~~2. summan av~~

~~a) det kombinerade buffertkravet,~~

~~b) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och~~

~~två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.~~

1. inte överskrider 8 procent av totala skulder och eget kapital, under förutsättning att beloppet överskrider summan av

a) det kombinerade buffertkravet,

b) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och

c) två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.

eller

2. förutsatt att beloppet överskrider 8 procent av totala skulder och eget kapital, summan av

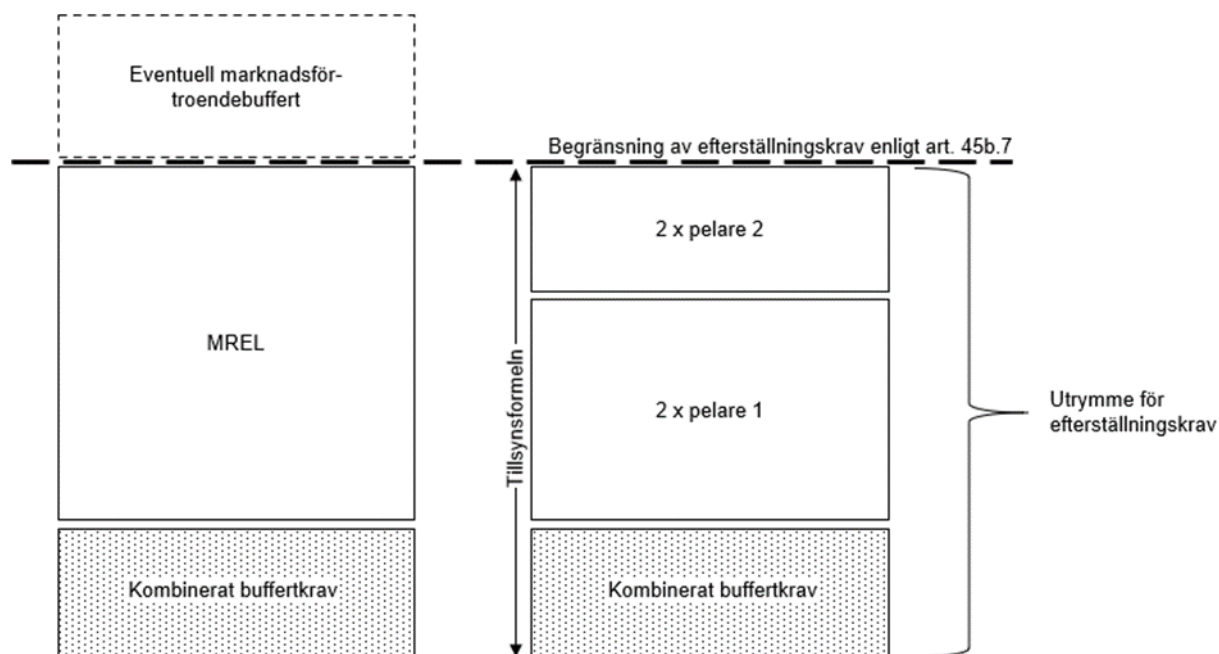
a) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och

b) två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.

Alternativ 2

Det andra förslaget är att det riskbaserade efterställningskravet kan uppfyllas parallellt med det kombinerade buffertkravet. Med andra ord kan det kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet även användas för att uppfylla det riskbaserade efterställningskravet. Detta ger utrymme för efterställningskravet att motsvara hela tillsynsformeln utan att begränsningen i artikel 45b.7 överskrids.

Figur 2



I Figur 2 visas det riskvägda efterställningskravet efter genomförande av artikel 45b.7 enligt alternativ 2. Det framgår att samma kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet används för att uppfylla det riskbaserade efterställningskravets nedersta del som i tillsynsformeln motsvarar det kombinerade buffertkravet. En följd av ett genomförande enligt detta alternativ innebär i regel att mer kapitalbas finns tillgängligt för att uppfylla efterställningskravet än vad som finns för att möta MREL. En ytterligare följd som ökar komplexiteten är att det riskbaserade efterställningskravet behöver vara högre än MREL för att hela MREL ska omfattas av efterställningskravet.

Författningsförslag

För att säkerställa att efterställningskravet inte överskrider begränsningen i artikel 45b.7 krävs inga stora förändringar utöver den föreslagna lydelsen av lagen om ändring i lagen (2015:1016) om resolution 4 kap. 15 § i lagrådsremissen "Ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris". För att efterställningskravet inte ska bli ett kumulativt krav som ska uppfyllas utöver det kombinerade buffertkravet behöver dock en förklaring läggas till som anger att det kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet även kan användas för att uppfylla efterställningskravet. Ett genomförande enligt detta alternativ skulle även kräva en del omformuleringar i motivtexten.

Riksgäldskontoret får besluta att en globalt systemviktig resolutionsenhet, en europeiskt systemviktig resolutionsenhet eller en nationellt systemviktig resolutionsenhet som omfattas av ett beslut enligt 3 § tredje stycket, i stället för det som anges i 13 §, delvis ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med kapitalbas, efterställda kvalificerade instrument och skulder som avses i 11 § med ett belopp som inte överstiger det högsta av

1. 8 procent av totala skulder och eget kapital, eller
2. summan av
 - a) det kombinerade buffertkravet,
 - b) två gånger kapitalbaskravet enligt artikel 92.1 c i tillsynsförordningen eller enligt artikel 11.1 i värdepappersbolagsförordningen, och
 - c) två gånger de särskilda kapitalbaskraven enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt artikel 40 i värdepappersbolagsdirektivet.

För att uppfylla ett krav enligt första stycket får en resolutionsenhet tillgodoräkna det kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet.

Förslag till ändringar i motivtexten

Bankföreningen föreslår följande ändringar i motivtexten på s. 96 respektive s. 98.

Enligt regeringens mening innebär de nya reglerna i krishanteringsdirektivet att kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet inte får tillgodoräknas ett företag vad gäller kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt den riskvägda kvoten, vilket även omfattar den del av kravet på efterställning som ingår i kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder uttryckt som en riskvägd kvot, som också, såsom del av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder, ska uttryckas som en riskvägd kvot respektive en bruttosoliditetskvot (tillkännagivande från kommissionen om tolkning av vissa rättsliga bestämmelser i den reviderade ramen för återhämtning och resolution av banker, som svar på frågor som ställts av medlemsstaternas myndigheter (2020/C 321/01)).

Varje del av kapitalbasen får enligt krishanteringsdirektivet användas för att uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder, inklusive kravet på efterställning (skäl 8). ~~Avseende det kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet gäller detta med ett viktigt undantag. Innebörden av att en resolutionsenhets kapitalbas som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet ska räknas med i uppfyllandet av kravet på efterställning (artikel 45b.6 andra stycket) ska, enligt förtydligande från kommissionen, förstås mot bakgrund av att kapitäläckningsdirektivet inte tillåter att kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet kan tillgodoräknas för uppfyllande av någon del av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder uttryckt enligt den riskvägda kvoten. I svensk rätt har denna regel genomförts i lagen (2014:966) om kapitalbuffertar, där det anges att kärnprimärkapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet inte~~



~~får användas för att uppfylla de riskbaserade komponenterna i kraven på kapitalbas och kvalificerade skulder i artiklarna 92a och 92b i tillsynsförordningen, och artiklarna 45c och 45d i krishanteringsdirektivet. Därav följer att kapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet får tillgodoräknas ett företag vid uppfyllande av bruttosoliditetskvoten, inklusive kravet på efterställning uttryckt som del av denna, men inte vid uppfyllande av någon del av den riskvägda kvoten (tillkännagivande från kommissionen om tolkning av vissa rättsliga bestämmelser i den reviderade ramen för återhämtning och resolution av banker, som svar på frågor som ställts av medlemsstaternas myndigheter (2020/C 321/01)).~~

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Johan Hansing

Jenny Nordgren