

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

103 33 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2019-01349

ER REF Fi 2019/04231/B

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

2020-03-30

Riksbanken stödjer i stort de ändringar som utredningen föreslår i syfte att anpassa svensk rätt till revideringarna av förordningar och direktiv om kapitaltäckning och regler för hantering av banker i kris, med samlingsnamnet "EUs bankpaket om riskreducerande åtgärder" (även kallat "bankpaketet").¹

Riksbanken välkomnar att de regler som har förhandlats fram på internationell nivå införts i EUs regelverk och nu införlivas i svensk rätt. Enligt Riksbankens mening bör alla jurisdiktioner som har åtagit sig att införliva internationella minimistandarder i lagtext också göra det fullt ut, på ett konsistent sätt och i enlighet med överenskommen tidplan. Tillräckligt strikta globala minimistandarder värnar den finansiella stabiliteten genom att minska risker globalt sett. Det är viktigt i en värld där problem lätt sprider sig över gränserna, och extra viktigt för ett litet exportberoende land som Sverige.

Globala minimistandarder kan också bidra till global likabehandling och därmed motverka snedvriden konkurrens mellan jurisdiktioner genom att nationell reglering sätter kraven alltför lågt i enskilda länder. Riksbanken tillstyrker därför att utredningen valt att hålla sig nära direktivens skrivningar i anpassningen av svensk rätt. I vissa avseenden avviker dock utformningen av EUs bankpaket från de globala överenskommelserna. Riksbanken anser att det är olyckligt eftersom vi anser att Sverige och andra europeiska länder gagnas av att globala minimiregler efterföljs.

Riksbanken välkomnar att bankpaketet förtydligar myndigheternas roll vid finansiell krishantering där resolutionsmyndigheten ges en särskilt framträdande roll. Riksbanken vill

¹ EUs bankpaket om riskreducerande åtgärder är samlingsnamnet för de förordningar och direktiv som EU har antagit som innebär ändringar i befintliga rättsakter om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. De EU-rättsakter som påverkar Sverige är: 1) Europaparlamentets och Rådets förordning 2019/876 av den 20 maj 2019 om ändringar av förordningen (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponering mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information, samt av förordningen (EU) nr 648/2012, (CRR-II). 2) Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändringar av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandande finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder, (CRD-V). 3) Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/879 av den 20 maj 2019 om ändringar av direktiv 2014/59/EU vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet och om direktiv 98/26/EG, (BRRD-II).

betona att resolution är en central del av hanteringen av en finansiell kris men att det behöver ske i samverkan med andra delar av en total krishantering. Riksbanken kommer troligen att bli inblandad i ett tidigt skede i en finansiell kris eftersom Riksbanken har en unik förmåga att skapa betalningsmedel i svenska kronor och har en valutareserv i flera olika valutor. Riksbanken kan följaktligen tillföra likvida medel i en kris. Det är därför centralt att all form av finansiell krishantering sker i samråd mellan alla berörda myndigheter.²

Harmoniserad bankreglering och finansiell stabilitet

Globalt harmoniserade minimiregler i banksektorn värnar den finansiella stabiliteten i Sverige och i Europa. Det beror på att Sverige, liksom många andra länder i EU, är en liten öppen ekonomi med omfattande utrikeshandel och som följaktligen är beroende av den ekonomiska och politiska utvecklingen i omvärlden. Jämfört med andra länder i Europa har Sverige dessutom en stor banksektor i förhållande till storleken på den svenska ekonomin. Banksektorn bedriver därtill en omfattande gränsöverskridande verksamhet. Sammantaget gör det att den svenska ekonomin är utsatt för risker även om de skulle materialiseras utanför Sverige. Tillräckligt strikta globala minimiregler ligger därför i Sveriges intresse. Det är mot denna bakgrund väsentligt att EU och Sverige implementerar de globala reglerna i tid, fullständigt och på ett konsistent sätt.

Den globala finanskrisen som startade 2007 visade att det fanns svagheter bland annat i de globala regelverken som omfattar bankers kapitaltäckning, likviditetstäckning och hantering av banker i kris. Flertalet av de regler som nu införs i svensk rätt genom olika EU-rättsakter har sin grund i de standarder som har antagits dels av Baselkommittén inom ramen för Basel III, dels av Rådet för finansiell stabilitet (FSB) för att olika myndigheter ska kunna avveckla globalt systemviktiga banker på ett ordnat sätt.³ Baselkommittén och FSB har ingen lagstiftande roll utan de globalt överenskomna standarderna måste implementeras i nationell rätt i respektive jurisdiktion. För att värna den finansiella stabiliteten är det därför viktigt att EU åtminstone efterlever de standarder som har framförhandlats på internationell nivå och att Sverige införlivar bankpaketet i svensk rätt på ett sätt som är förenligt med direktiven.

Riksbanken vill inledningsvis även notera att regleringarna i EUs bankpaket tar sikte på hur olika krav ska implementeras och appliceras över tid. Det är viktigt att dessa inte urvattnas utan genomförs fullt ut och på ett konsistent sätt. Mot bakgrund av rådande situation med spridningen av Covid-19 som kan få omfattande konsekvenser för real ekonomin har dock myndigheter i olika länder vidtagit åtgärder som innebär att vissa krav tillfälligt blir lägre. Exempelvis har myndigheter i flera länder sänkt den kontracykliska kapitalbufferten och meddelat att de tillfälligt tillåter att banker underskrider kravet på likviditetstäckningskvot (LCR). Detta remissyttrande berör inte sådana åtgärder som avser att dämpa de ekonomiska konsekvenserna i kölvattnet av coronapandemin.

Krav i tillsynsförordningen

Reviderade tillsynsförordningen (CRR-II) är direktverkande i EUs alla medlemsländer och det finns inget utrymme för nationella särlösningar. Det finns därmed endast utrymme att anpassa och komplettera svensk rätt med anledning av ändringarna i förordningen. Genom

² Se Riksbankens synpunkter på Finanskriskommitténs slutbetänkande Resolution – en ny metod för att hantera banker i kris (SOU 2014:52). (http://archive.riksbank.se/Documents/Remisser/2014/remiss_banker%20%20kris_141030.pdf)

³ Se FSB, 2014. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial institutions, FSB. (https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf).

tillsynsförordningen införs dock en rad av Baselkommitténs krav på bankernas kapital och likviditet som Riksbanken anser är särskilt viktiga.

Krav på bruttosoliditet

Riksbanken välkomnar att ett bruttosoliditetskrav nu införs i svensk rätt genom tillsynsförordningen.⁴ Riksbanken har vid flera tillfällen i sin finansiella stabilitetsbedömning framhållit att en lämplig normalnivå på bruttosoliditet ligger i intervallet 5-12 procent och anser fortsatt att bankerna i Sverige långsiktigt bör öka sitt kapital i förhållande till sina totala exponeringar.⁵ Riksbanken vill understryka att bankpaketet genom bestämmelserna om att hantera risken för alltför låg bruttosoliditet ger rättsligt utrymme för Finansinspektionen att utöver minimikravet på 3 procent införa ett nationellt 2-procentigt buffertkrav och på så viss uppnå ett samlat bruttosoliditetskrav på 5 procent.⁶

Riksbankens ståndpunkt är att utformningen av bruttosoliditetskravet så långt som möjlig bör vara i linje med det som Baselkommittén kommit överens om. CRR-II applicerar ett tillvägagångssätt för att beräkna det totala exponeringsbeloppet som avviker från den standard som är framtagna av Baselkommittén.⁷ För att säkerställa likabehandling och jämförbarhet med banker i andra länder utanför EU anser Riksbanken, i motsats till CRR-II, att bruttosoliditetsmättet borde räknas ut enligt Baselkommitténs definition. Eftersom tillsynsförordningen är direktverkande i EU medlemsstater har Sverige dock inte möjlighet att införa en striktare definition av bruttosoliditetsmättet. Det är dock viktigt att Finansinspektionen tar till vara de möjligheter att sätta nivån högre, till exempel via ett buffertkrav, eftersom EUs definition inte är lika strikt som Baselkommittén.

Krav på stabil nettofinansiering (NSFR)

Under flera år har Riksbanken i sin finansiella stabilitetsbedömning framhållit att banker i Sverige bör minska sina strukturella likviditetsrisker. Riksbanken tillstyrker därför att ett krav på 100 procent i NSFR införlivas i svensk rätt genom tillsynsförordningen. Riksbanken anser dock att NSFR-mättet inte full ut tar hänsyn till den obalans i löptider som finns mellan bankernas tillgångar och skulder. Riksbanken anser även här – likt för bruttosoliditet – att det är olyckligt att EU valt en minde konservativ implementering av NSFR jämfört med Baselkommittén. Det riskerar att urholka regleringsramverket på internationell nivå.

Genom CRR-II⁸ införs bestämmelser om att banker ska bibehålla en stabil NSFR på minst 100 procent. Metoden för att beräkna NSFR finns detaljerad i CRR-II.⁹ I vissa fall skiljer sig beräkningen av NSFR-kvoten i CRR-II från Basel III-överenskommelsen. Exempelvis är reglerna för hur säkerställda obligationer behandlas i NSFR mindre strikt i berörda EU-rättsakter jämfört med Basel III-överenskommelsen.

⁴ Genom art. 92 1d. i CRR-II införs ett krav på bruttosoliditetgrad på 3 procent.

⁵ Se Almenberg, J. m.fl., 2017. Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – nya perspektiv, Staff memo, maj 2017. Sveriges riksbank.

⁶ Se Sveriges riksbank, 2019. Finansiell stabilitet 2019:2

⁷ CRR-II undantar flera exponeringar i beräkningen av det totala exponeringsmättet, till exempel exponeringar mot centralbanker. Metoden för att beräkna det totala exponeringsmättet samt vilka exponeringar som är undantagna definieras i art. 429 i CRR-II.

⁸ Genom artikel 428b.2.

⁹ Se artikel 428c-az

Implementering av kapitaltäckningsdirektivet

Kapitaltäckningsdirektivet (CRD-V) överlämnar till medlemsstaterna att implementera reglerna i nationell rätt. Det gäller bland annat vissa frågor kring kapitalbuffertar, särskilda kapitalbaskrav, så kallade pelare 2-krav, samt särskilda likviditetskrav.

Kapitalbuffertar i kapitaltäckningsdirektivet

Genom EUs bankpaket justeras och förändras vissa delar av bestämmelserna om det kombinerade buffertkravet. Riksbanken välkomnar att reglerna kring det kombinerade buffertkravet tydliggörs och att justeringarna i bankpaketet införlivas i svensk rätt.¹⁰

Kapitalbuffertar för systemviktiga institut

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag om att ta bort gränsen på högst 3,5 procent av det riskvägda exponeringsbeloppet för kapitalbufferten för globalt systemviktiga institut.¹¹ Justeringen gör kapitalregelverket mer flexibelt och i linje med standarderna om kapitalpåslag för globalt systemviktiga banker inom ramen för Basel III-överenskommelsen. Eftersom de risker som banker utsätter det finansiella systemet och samhällsekonomin för inte längre får kapitaltäckas inom ramen för pelare 2 (se avsnitt om det särskilda kapitalbaskravet) är det viktigt att genomföra förslaget så att denna gräns tas bort.

Riksbanken välkomnar också att gränsen för kapitalbuffertpåslag för andra systemviktiga institut höjs. Dock hade Riksbanken föredragit att ökningen hade varit större än från 2 till 3 procent. Även om det finns möjligheter att kräva att en bank har en buffert på över 3 procent är ett sådant beslut i förslaget olyckligtvis tidsbegränsat och avhängigt av EU-kommissionens godkännande.

Riksbanken är dock kritisk till den alternativa metod som införs för att identifiera globalt systemviktiga institut.¹² Enligt denna alternativa metod kan gränsöverskridande verksamhet inom bankunionen betraktas som inhemsk verksamhet.¹³ Det leder till lägre kapitalkrav för vissa banker inom bankunionen och är enligt Riksbanken en tydlig försvagning av ramverket för att identifiera globalt systemviktiga institut. Metoden är inte heller i enlighet med de globala standarderna som tagits fram av Baselkommittén och FSB. Visserligen fortskrider integrationen inom bankunionen men verksamhet mellan EUs medlemsstater är fortfarande gränsöverskridande och bör därför betraktas som gränsöverskridande i ramverket.

Systemriskbufferten

Riksbankens ståndpunkt är att myndigheter i Europa bör kunna fatta beslut om kapitaltäckning av makrorisker som ett led i en bredare syn på olika makrotillsynsinstrument, till exempel på bostadsmarknaden. Det är också viktigt att medlemsstaterna har välutvecklade och flexibla instrument för att hantera olika makrorisker och att kapitalkraven tillåts bli tillräckligt höga för att hantera dessa. Mot denna bakgrund välkomnar Riksbanken att

¹⁰ Bestämmelser om kapitalbuffertarna har införts i svensk rätt genom lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen) som skapades i samband med implementeringen av CRR/CRD VI. Riksbanken har i ett tidigare remissutlåtande stöttat förslaget att i svensk lag införliva samtliga kapitalbuffertar som listades i direktivet. Se Riksbankens remissyttrande om Betänkande förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65), 20 november 2013. (http://archive.riksbank.se/Documents/Remisser/2013/remiss_FID_131120.pdf.)

¹¹ Gränsen på 3,5 procent föreslås tas bort ur 5 kap. 2 § buffertlagen.

¹² Genom artikel 131.2a i kapitaltäckningsdirektivet.

¹³ Enligt utredningen införs mot bakgrund av den ökade harmoniseringen av tillvägagångssätt för resolution av gränsöverskridande grupper inom bankunionen en alternativ metod i artikel 131.2a för identifiering av globalt systemviktiga institut. Metoden utgår ifrån den ursprungliga metoden enligt artikel 131.2, men gör det möjligt för en tillsynsmyndighet att undanta gruppens verksamhet i deltagande medlemsstater i bankunionen från indikatorn som mäter gruppens gränsöverskridande verksamhet enligt vad som anges i artikel 4 i SRM-förordningen.

kapitaltäckningsdirektivet tydliggör att systemriskbufferten och bufferten för systemviktiga institut görs additiva. Det innebär att så länge de olika buffertkraven täcker olika risker så kan de adderas inom det sammanlagda buffertkravet.¹⁴ Eftersom systemrisker till följd av bankpaketet inte längre kan kapitaltäckas inom ramen för pelare 2 (se avsnitt om det särskilda kapitalbaskravet) är det viktigt att regleringen av buffertar möjliggör att systemrisker fortsatt kan kapitaltäckas på ett tillräckligt konservativt sätt.

Kontracykliska kapitalbufferten

Riksbanken anser att den kontracykliska kapitalbufferten är ett viktigt instrument för att hantera systemrisker och har i tidigare remissyttranden tillstyrkt hur den har fastställts i Sverige.¹⁵ Riksbanken tycker att det är positivt att kapitaltäckningsdirektivet justeras så att berörda myndigheter ska bedöma intensiteten i dessa systemrisker. Med det sagt bör EBA eller annan lämplig europeisk myndighet förtydliga vad som menas med "intensitet" i detta sammanhang. Vidare välkomnar Riksbanken att den Europeiska systemrisknämnden (ESRB) får en mer central roll i bedömningen av kontracykliska kapitalbuffertar. Riksbanken välkomnar också att direktivet föreskriver en betydande flexibilitet i bestämmelserna av den kontracykliska bufferten samt att fler faktorer än kreditgapet, däribland kvalitativa faktorer, bör ligga till grund för beslut om den kontracykliska bufferten.

Bestämmelser om särskilda kapitalbaskravet

Riksbanken stödjer att det särskilda kapitalbaskravet, även kallat pelare-2-kravet, härnäst formellt måste beslutas av tillsynsmyndigheten och att rangordningen blir sådan att en bank som gör förluster först bryter mot buffertkraven och sedan pelare 2-kraven innan de bryter mot minimikraven i pelare 1.¹⁶ En avsaknad av formella beslut kan leda till att eventuella åtgärder vidtas av tillsynsmyndigheten först vid lägre kapitelnivåer. Ju lägre en banks kapitalnivå hinner sjunka innan åtgärder vidtas desto färre alternativ kan finnas till att försätta banken i resolution och desto större är risken att borgenärers fordringar behöver skrivas ned. När pelare 2-kravet blir formellt beslutat kan bankerna dessutom bli föremål för automatiska utdelningsrestriktioner tidigare än vid nuvarande praxis då pelare 2-krav inte är formellt beslutade.

Riksbanken konstaterar att olika medlemsstater i EU har olika utgångspunkter och uppdelning mellan vilken eller vilka myndigheter som har ansvar för makrotillsyn eller mikrotillsyn. Med anledning av att systemriskbufferten och buffertkraven för systemviktiga institut nu blir additiva (se avsnitt om buffertkraven) är Riksbankens uppfattning att förutsättningar ges för tillsynsmyndigheterna att bibehålla de samlade kapitalbaskraven som motiveras av makrorisker på oförändrade nivåer trots att kapitaltäckningsdirektivet tydliggör att risker som en bank utsätter det finansiella systemet för inte får kapitaltäckas inom ramen för pelare 2.

Särskilda likviditetskrav

Riksbanken har länge ansett att det bör finnas särskilt krav på likviditetstäckningskvot (LCR) i såväl svenska kronor som andra signifikanta valutor för de svenska bankerna.¹⁷ Riksbanken

¹⁴ I sin nuvarande form tillämpas endast den högsta av systemriskbufferten och bufferten för systemviktiga institut.

¹⁵ Se Riksbankens remissyttrande Betänkande förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65), 20 november 2013. (http://archive.riksbank.se/Documents/Remisser/2013/remiss_FID_131120.pdf)

¹⁶ Utredningen föreslår vissa justeringar och förtydliganden gällande bestämmelserna för utformningen av det särskilda kapitalbaskravet (som också kallas pelare 2-kravet) som regleras i 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen).

¹⁷ Se Riksbankens remissvar angående FI:s krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten, 10 april 2019.

tillstyrker därför utredningens bedömning att Finansinspektionen även i framtiden kommer kunna ställa dessa krav. Enligt kapitaltäckningsdirektivet får särskilda likviditetskrav inte längre hänvisa till den risk en bank utgör för det finansiella systemet. Enligt utredningens förslag kommer Finansinspektionen dock fortsatt att kunna fatta beslut om särskilda likviditetskrav för de risker en bank är exponerad mot.

Implementeringen av krishanteringsdirektivet

Även krishanteringsdirektivet (BRRD-II) överlämnar till medlemsstaterna att implementera reglerna i nationell rätt. Riksbanken tillstyrker generellt utredningens förslag. Riksbanken välkomnar att det uppdaterade direktivet ger förutsättningar att resolution kan genomföras mer effektivt, exempelvis genom snabbare hantering, och att resolutionsmyndigheten ges fler åtgärdsalternativ. Syftet med krishanteringen är att minimera kostnaderna för skattebetalarna när en bank försätts i resolution genom att i första hand låta aktieägare och borgenärer bära förlusterna.

Riksbankens utgångspunkt är att bankers kapitalbas och likviditetstäckning är centrala delar i deras samlade motståndskraft mot finansiella störningar eller systemomfattande finansiella kriser. Det skuldnedskrivningsverktyg och de regler om resolution som definieras i BRRD och BRRD-II bör därför ses som ett komplement till kapitalregelverket och som ett verktyg som i möjligaste mån endast ska användas i undantagsfall.

Krav på kapitalbas och kvalificerad skuld

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag om att förtydliga och utvidga vilka företag som ska omfattas av krav på kapitalbas och kvalificerad skuld, så kallat MREL-krav i Sverige. Ändringarna innebär bland annat att företag som inte är institut men som ingår i en resolutionsgrupp tillsammans med ett institut kan bli föremål för MREL-kravet.¹⁸

Beräkning av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder

Riksbanken vill särskilt lyfta fram att det är viktigt att en bank som genomgått resolution ska kunna uppvisa livskraft, upprätthålla samhällsviktiga funktioner och återfå marknadsförtroende. Som utgångspunkt är det sannolikt att en bank efter resolution behöver ha en kapitalnivå som är minst i paritet med jämförbara banker för att få tillgång till finansiering. En bank som är försatt i resolution kommer troligen att behöva omstrukturera sin verksamhet. Detta lär vara kostsamt och påverka intjäningen negativt under en period. Eftersom en bank som genomgår resolution dessutom förmodligen har skadat sitt marknadsförtroende behöver banken rimligtvis mer kapital än före resolutionsförfarandet för att återfå marknadsförtroendet. Riksbanken stödjer därför det förhållningssätt till marknadsförtroendebufferten som förordar att bufferten *minst* ska sättas till en nivå som motsvarar det kombinerade buffertvärdet minus den kontracykliska bufferten. Denna marknadsförtroendebuffert bör dock inte ha en övre gräns. Det är avgörande för en effektiv resolution att institutet är kapitaliserat till en nivå som inger marknadsförtroende. Detta talar sammantaget för att behovet av marknadsförtroendebuffert inte ska underskattas.

Nivån på kapitalbas och kvalificerade skulder ska vara tillräcklig dels för att kunna absorbera förluster vid resolution, dels återkapitalisera banken till en nivå som gör det möjligt för banken att kunna uppvisa livskraft och fortsätta bedriva sin verksamhet efter resolution.

<https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2019/remissvar-angaende-fis-krav-pa-likviditetstackningskvot-i-enskilda-valutor-och-diversifiering-av-sakerstallda-obligationer-i-likviditetsbufferten.pdf>

¹⁸ Se artikel 45.1 i krishanteringsdirektivet.

Återkapitaliseringsbeloppet ska följaktligen motsvara det belopp som krävs för att banken åter ska kunna uppfylla verksamhetstillstånden efter resolution.¹⁹ Om det behövs ska resolutionsmyndigheten enligt direktivet kunna komplettera kravet med en så kallad marknadsförtroendebuffert för att säkerställa att banken efter resolution kan bibehålla marknadsförtroende, tillhandahålla kritiska funktioner och ha tillgång till finansiering. Utredningen understryker att marknadsförtroendebufferten i linje med direktivet som referensvärde i regel ska bestå av det kombinerade buffertvärdet minus den kontracykliska bufferten.

Kravet på efterställning

Riksbanken delar utredningens bedömning att kravet på efterställning är svårtolkat i krishanteringsdirektivet och att relationen mellan MREL-kravet och krav på efterställning behöver förtydligas. Mot bakgrund av tolkningskomplexiteten i just detta avseende anser Riksbanken att Sverige inte bör låsa in sig i en viss tolkning av BRRD-II utan i möjligaste mån ta hänsyn till ett kommande förtydligande från EU-kommissionen. Om ett sådant förtydligande dröjer föreslår Riksbanken att svensk lagstiftning behåller flexibiliteten som BRRD-II ger möjlighet till och kompletterar med föreskrifter när EU-kommissionen inkommit med sina förtydliganden. Riksbankens utgångspunkt är att bankerna bör ha tillräckligt höga MREL-krav för att kunna upprätthålla livskraftighet efter en resolution. Det är därför viktigt att regelverket är anpassat på så vis att det högsta möjliga kravet på kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder är tillämpligt.

Enligt utredningens förslag ska systemviktiga institut uppfylla ett krav på kapitalbas och efterställda kvalificerade skulder på minst 8 procent av institutets totala skulder och eget kapital (TLOF). De ska också uppfylla ett minimikrav som bestäms utifrån bankers systemviktighet.²⁰ För europeiska systemviktiga institut gäller ett minimikrav på 13,5 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet. Riksgälden ska också begränsa beloppet till motsvarande 27 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet för de banker som klassificerats som europeiskt systemviktiga.

Det finns således både golv- och takregler för krav på efterställning. Det finns betydande oklarheter (även på europeisk nivå) kring hur dessa ska tolkas. I princip kan det tolkas som ytterligare ett minimikrav (alternativ 1) eller som ett kvalitetskrav (alternativ 2):

- Enligt ett synsätt (alternativ 1) är efterställningskravet ett siffersatt krav parallellt med kravet som uttrycks i termer av riskvägda tillgångar och bruttosoliditet.
- Enligt det andra synsättet (alternativ 2) utgör nivåerna för de riskvägda kraven och kravet för bruttosoliditet ett tak för krav på efterställning.

¹⁹ För att säkerställa detta ska kravet på kapitalbas och kvalificerad skuld uttryckas som andel av det riskvägda exponeringsbeloppet och det totala exponeringsbeloppet, enligt artikel 45.2 a respektive artikel 45.2 b i tillsynsförordningen. Det riskvägda MREL-kravet ska utgöras av ett belopp som motsvarar kraven i pelare 1-kravet i 92.1 c i tillsynsförordningen och pelare 2-kravet som definieras i 2 kap. 1 § i tillsynslagen. Det icke riskvägda MREL-kravet ska utgöras av ett belopp som motsvarar artikel 92.1 d i tillsynsförordningen.

²⁰ Enligt BRRD-II gäller olika minimikrav för efterställdhet beroende på bankens systemviktighet. För globalt systemviktiga banker enligt definition i tillsynsförordningen gäller ett minimikrav på efterställning på 18 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet, 6,75 procent av det totala exponeringsbeloppet och 8 procent av totala skulder och eget kapital. För europeiskt systemviktiga banker med totala tillgångar på mer än 100 miljarder euro och nationellt systemviktiga banker gäller minimikrav på 13,5 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet, 5 procent av det totala exponeringsbeloppet och 8 procent av totala skulder och eget kapital med en maxgräns på 27 procent för europeiskt systemviktiga banker.

Utredningen redogör för båda alternativen och landar i att föreslå alternativ 2. Enligt utredningen blir därmed dubbla pelare 1- och pelare 2-kraven (exklusive buffert) indirekt ett tak för efterställning.

Minskat utrymme för nationella avvikelser

Riksbanken har förståelse för syftet med att ge myndigheter möjligheten att ställa krav på att en bank ska uppfylla MREL-kravet med vissa typer av kvalificerade skulder. Riksbanken har dock landat i en position som stödjer utredningens förslag att alla delar av kravet för kapitalbas och kvalificerade skulder ska kunna uppfyllas av kapital samt att möjligheterna till nationell tolkning i detta avseende tas bort.²¹ Riksbanken anser dels att det är den tolkning som ligger närmst BRRD-II, dels att det överensstämmer med internationella standarder om *Total Loss-Absorbing Capacity* framtagna av FSB.

Enligt Riksbanken är bankens förlustabsorberande kapital en central del av bankens totala motståndskraft. Det är därför angeläget att banker håller tillräckligt mycket kapital för att kunna hantera en allvarlig finansiell störning eller djup ekonomisk recession och att regelverken i sin helhet är utformade så att ett resolutionsförfarande i möjligaste mån undviks. Regelverket bör därför inte reducera bankers incitament att bygga upp extra resurser i form av kapital.

Resolution är troligen både kostsamt, tidsödande och komplicerat. Som yttersta utväg är det dock ett viktigt och potentiellt kraftfullt verktyg. Dessutom påverkar det incitamenten i förväg genom att minska implicita offentliga garantier och återställa obligationsägarnas risk. Det är dock en relativt oprövad metod och det finns fortsatt osäkerhet gällande hur det fungerar i praktiken.

Särskilt investerarskydd för icke-professionella kunder

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag om särskilt investerarskydd för icke-professionella kunder. För att skuldnedskrivningsverktyget ska fungera i praktiken är det viktigt att fordringsägarna är medvetna om den risk ett visst värdepapper har. Ur ett konsumentskyddsperspektiv är det också viktigt att icke-professionella investerare är medvetna om denna risk.

Utredningens förslag innebär att värdepappersinstitut endast ska få sälja vissa värdepapper till icke-professionella kunder om ett antal kriterier är uppfyllda. Grundläggande kriterier är att värdepappren måste vara lämpliga för kunden och att värdepappersinstitutet ska säkerställa att kunden har tillräcklig kännedom om den värdepapperstyp som kunden investerar i.

I syfte att skydda icke-professionella investerare ska medlemsstaterna införa ytterligare krav för försäljning av MREL-instrument. Direktivet anger två alternativ till begränsning där utredningen valt alternativet att om en kund har en portfölj som understiger 500 000 euro ska värdepappersinstitutet säkerställa att kunden inte investerar mer än tio procent av portföljen i dessa instrument och att det ursprungliga beloppet som investeras är minst 10 000 euro.

²¹ Utredningen föreslår att möjligheten att ställa krav på att ett företag ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med vissa typer av kvalificerade skulder i 4 kap. 4§ liksom föreskriftbemyndigande i 29 kap. 1§ 1 ska upphävas.

Samarbete och informationsdelning

Riksbanken stödjer utredningens förslag om att i lag, och i enlighet med kapitaltäckningsdirektivet, förbättra informationsdelning och samarbetsförmåga mellan olika myndigheter. Riksbanken stödjer också att direktivet i större utsträckning involverar den Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Det är även viktigt att internationella organisationer ges möjlighet att begära information från svenska myndigheter samt att stärka reglerna i EU för att motverka att det finansiella systemet används för penningtvätt och terrorismfinansiering.

Riksbanken har tidigare framhållit att resolution endast är en del av hanteringen av en finansiell kris och att Riksbanken troligen involveras i ett tidigt skede i egenskap av likviditetsförsörjare till exempel via olika generella faciliteter eller som sista låneinstans (lender of last resort). Riksbankens bedömning är att ett samlat engagemang med ingripanden från olika berörda myndigheter skulle gagna samhällets sammantagna förmåga att hantera en finansiell kris och följaktligen vara fördelaktig för Sverige. De beslut som fattas av resolutionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten i det förberedande arbetet för att motverka en kris såväl som beslut som fattas i en kris bör ske efter samråd med Riksbanken. För att Riksbanken ska kunna agera på ett skyndsamt och effektivt sätt bör informationsdelning motsvarande den i artikel 4.8 i kapitaltäckningsdirektivet också omfatta Riksbanken.

Riksbanken har också tidigare konstaterat att beredskap inför och hantering av finansiella kriser förutsätter att myndigheterna på finansmarknadsområdet har förmåga att samarbeta och utbyta information med varandra, bland annat för att minimera skadliga konsekvenser, men att det finns vissa begränsningar i nuvarande lagstiftning avseende möjligheterna till informationsutbyte.²² Riksbanken vill nu återigen ta tillfället i akt att i detta sammanhang föreslå att regeringen tar initiativ till att se över de sekretessbrytande regler som gäller mellan dessa myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Olof Sandstedt efter föredragning av Peter Wallin, ekonom på Avdelningen för finansiell stabilitet.

Olof Sandstedt

Peter Wallin

²² Se Riksbankens Remissvar om promemorian Finansiella företags uppgifter till Riksgäldskontoret och vissa betaltjänstfrågor, 5 september 2019. (<https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2019/remissvar-om-promemorian-finansiella-foretags-uppgifter-till-riksgaldskontoret-och-vissa-betaltjanstfragor.pdf>)