

Dnr RGR 2017/576

Finansinspektionen  
Box 7821  
103 97 Stockholm

## Yttrande avseende Nordeas Banks fusionsplan

### Inledning

Den 15 mars 2018 fattade Nordeas bolagsstämma beslut om att flytta bolagets säte från Sverige till Finland. Nordea avser att genomföra flytten i form av en omvänd gränsöverskridande fusion, i vilken samtliga tillgångar och skulder i det nuvarande moderbolaget, Nordea Bank AB ("Nordea Bank"), övertas av ett nybildat finskt dotterbolag. Som ett led i denna process har Nordea Bank till Finansinspektionen inkommit med en ansökan om tillstånd att verkställa fusionsplanen. Riksgälden har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter till Finansinspektionen rörande effekterna av Nordea Banks plan inom myndighetens olika ansvarsområden.

Finansinspektionen har specifikt efterfrågat Riksgäldens syn på följande frågor:

1. På vilka sätt och i vilken grad påverkas Riksgäldens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag som resolutionsmyndighet (och som ansvarig myndighet enligt lagen [2015:1017] om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut) om ansökan bifalls?
2. Hur bedömer Riksgälden att förutsättningarna för en eventuell framgångsrik resolution av Nordea påverkas av fusionen?
3. Hur bedömer Riksgälden att svenska insättare påverkas av skillnaden mellan den svenska och den finska insättningsgarantin, särskilt med beaktande av Nordeas löfte att kompensera för skillnaden mellan vad garantierna omfattar?
4. Finansinspektionen har att bedöma om fusionen strider mot det så kallade allmänintresset. På vilka grunder skulle fusionen utifrån Riksgäldens uppdrag kunna strida mot allmänintresset?
5. Finns det mot bakgrund av Riksgäldens uppdrag några avgörande invändningar mot att bifalla Nordeas ansökan?

### Sammanfattning

Nordeas planerade fusion medför att Sveriges formella ansvar för både insättningsgarantin och resolution minskar. Då lagen (2015:1016) om resolution innebär att de direkta kostnaderna för krishanteringen ska bäras av bankens ägare och borgenärer är detta dock inte att likställa med att Sveriges finansiella åtagande vid en framtida kris i Nordea reduceras. Tvärtom består de risker som Nordea medför för svensk finansiell stabilitet och

samhällsekonomi medan svenska myndigheters möjlighet att förebygga och hantera dessa minskar avsevärt. Om kraven som ställs på Nordea blir lägre kan riskerna istället komma att öka.

Fusionen får konsekvenser för Riksgäldens uppdrag som resolutions- och stödmyndighet, liksom för förutsättningarna att genomföra en framgångsrik resolution av banken. Riksgäldens möjlighet att värna svenska intressen minskar, då myndighetens reella inflytande i krisplanering och -hantering inskränks till Nordeas svenska dotterbolag. Vad gäller Nordeas resolutionsbarhet, kommer denna sannolikt att försämrats, i termer av förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet, som ett resultat av fusionen. Detta ökar på marginalen riskerna. Vidare kommer Nordea efter flytten att kopplas till en, relativt storleken på banksektorn, mindre resolutionsfond än i nuläget.

Rörande insättningsgarantin och investerarskyddet, kan den partiella försämring av skydden som uppstår till följd av skillnader mellan den svenska och finska tillämpningen, kompenseras genom att Nordea ansöker om anslutning till den svenska insättningsgarantin och det svenska investerarskyddet vad gäller mellanskillnaden genom s.k. *topping-up*.

Det finns i dagsläget en rad frågetecken kring den framtida utformningen av såväl resolutionsplaneringen som tillsynen av Nordea under bankunionens och Finlands ledning. Det står dock klart att Sverige, i det fall fusionen genomförs, i stor utsträckning kommer att påverkas av bankunionens regeltillämpning. För att värna de skyddsvallar som Sverige successivt byggt upp, måste därför svenska myndigheter tillsammans verka för att de krav som Nordea omfattas av i nuläget består.

## **Bakgrund**

Styrelsen för Nordea Bank beslutade den 6 september 2017 att inleda en flytt av moderbolagets säte från Sverige till Finland. Det formella beslutet om flytten fattades av Nordea Banks aktieägare vid årsstämman den 15 mars 2018 och fusionen, i vilken moderbolagets tillgångar och skulder övertas av ett nybildat finskt dotterbolag, är planerad till den 1 oktober 2018. Nordeas byte av hemvist förutsätter godkännanden av berörda tillsynsmyndigheter. Dessa består i ECB:s tillståndsprövning av det nya finska bolaget samt Finansinspektionens godkännande av fusionen.

Nordea har fastslagit att affärsmodellen inte kommer att påverkas av en eventuell flytt. Banken har inte heller aviserat några förändringar i den legala strukturen i övrigt. Detta innebär att det finska moderbolaget, utöver en betydande filial, kommer att ha tre dotterbolag som omfattas av lagen om resolution i Sverige: Nordea Hypotek AB; Nordea Investment Management AB och Nordea Finans Sverige AB.

Med moderbolagets säte i Finland faller ansvaret för Nordeakoncernen på bankunionens centrala tillsyns- och krishanteringsorgan, Europeiska centralbanken (ECB) respektive Single Resolution Board (SRB). Så länge ett paneuropeiskt insättningsgarantisystem (EDIS) inte är på plats, kommer däremot insättningsgarantin att vara Finlands ansvar.

## Konsekvenser av Nordeas planerade fusion ur Riksgäldens perspektiv

1. På vilka sätt och i vilken grad påverkas Riksgäldens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag som resolutionsmyndighet (och som ansvarig myndighet enligt lagen [2015:1017] om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut) om ansökan bifalls?

### Riksgäldens uppdrag som resolutionsmyndighet

Resolutionsregelverket ger staten verktyg att hantera kriser i institut (banker och andra kreditinstitut samt värdepappersbolag) under ordnade former samtidigt som det säkerställs att det är bankens borgenärer och aktieägare som bär kostnaderna. Lagen om resolution definierar ändamålen med resolution som att:

1. säkerställa att kritiska verksamheter upprätthålls,
2. undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten,
3. skydda offentliga medel,
4. skydda insättare enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och investerare enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och
5. skydda kundmedel och kundtillgångar.

Riksgäldens uppdrag som resolutionsmyndighet är att uppnå resolutionsändamålen på bästa möjliga sätt. Detta ska ske genom omfattande planering för samtliga institut som enligt Riksgäldens bedömning vid ett fallissemang behöver hanteras via ett resolutionsförfarande. Planeringens huvudsakliga syfte är att säkerställa institutets resolutionsbarhet, d.v.s. att resolution av institutet kan genomföras på ett sätt som minimerar stabilitetskonsekvenser och inte medför några direkta kostnader för skattebetalarna. Detta åstadkoms bl.a. genom val av lämplig resolutionsstrategi utifrån institutets organisatoriska och legala struktur och finansieringsmodell, genom att ställa krav på institutet, såsom minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL), och genom andra åtgärder.

Riksgäldens roll i och inflytande över resolutionsplanering och ett eventuellt genomförande av resolution av Nordea påverkas i hög grad av fusionen. Med moderbolaget i Finland faller ansvaret som samordnande resolutionsmyndighet på bankunionens centrala krishanteringsnämnd, SRB. Riksgäldens roll blir istället som världlandsmyndighet för de tre svenska dotterbolag som omfattas av lagen om resolution samt den betydande filial till det finska moderbolaget som bildas i samband med fusionen.

### *Riksgäldens ställning i Nordeas resolutionskollegium*

För gränsöverskridande koncerner samordnas resolutionsplaneringen och genomförandet av resolution i resolutionskollegier, motsvarande de tillsynskollegier som hanterar frågor rörande tillsynen. Inom ramen för kollegierna ska gemensamma beslut fattas om koncernresolutionsplanen, fastställandet av MREL samt resolutionsbarhetsbedömningen. Nordeas resolutionskollegium består, utöver svenska myndigheter, av representanter från Danmark, Finland, Norge, Luxemburg, bankunionens centrala myndigheter och Europeiska bankmyndigheten (Eba).

Då Nordeas geografiska närvaro och struktur i övrigt inte påverkas av fusionen, förblir sammansättningen av Nordeas resolutionskollegium densamma. Flytten av huvudkontoret påverkar däremot Riksgäldens ställning i kollegiet. I egenskap av samordnande resolutionsmyndighet för Nordea, övertar SRB ordförandeskapet i kollegiet och bestämmer därmed hur kollegiearbetet ska bedrivas, vad som ska prioriteras och vilken information som ska delas. Det ligger också på SRB att presentera förslag till gemensamma beslut.

Riksgälden kommer, till följd av Nordeas svenska dotterbolag, alltjämt att ha formellt inflytande över beslut om koncernresolutionsplan, MREL och avlägsnande av hinder mot resolutionsbarhet på koncernnivå.<sup>1</sup> I praktiken kommer inflytandet dock att minska. Detta följer av att Riksgäldens möjlighet att påverka de gemensamma beslut som fattas i kollegiet i någon mån står i paritet till de svenska dotterbolagens andel av koncernens balansräkning – och därmed inte speglar den majoritet av Nordeas verksamhet i Sverige som bedrivs i filialform från Finland. Skulle Riksgälden motsätta sig de förslag till koncernresolutionsplan och MREL som SRB lägger fram kan frågan ytterst hamna i ett bindande medlingsförfarande i Eba.<sup>2</sup>

#### *Riksgäldens roll vid genomförande av resolution – i beslutsfasen...*

Den huvudsakliga resolutionsstrategin för Nordea, som medlemmarna i resolutionskollegiet fattade beslut om 2016, består i tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget (*bail-in*) på moderbolagsnivå, en s.k. *Single Point of Entry (SPE)*-lösning. I ett scenario där Nordeas moderbolag uppfyller förutsättningarna för resolution och där SRB ämnar vidta åtgärder i enlighet med nuvarande resolutionsstrategi, skulle SRB, efter samråd med medlemmarna i resolutionskollegiet och med beaktande av den finansiella stabiliteten i berörda medlemsstater, sannolikt fatta ett eget beslut avseende tillämpningen av resolutionsåtgärderna.

Under vissa omständigheter krävs istället att en koncernresolutionsordning upprättas.<sup>3</sup> Denna är föremål för ett gemensamt beslut av den samordnande resolutionsmyndigheten samt resolutionsmyndigheterna som ansvarar för de dotterbolag som omfattas av ordningen. Om berörda myndigheter inte når en överenskommelse, har respektive resolutionsmyndighet rätt att vidta åtgärder mot företaget inom sin jurisdiktion.

Som framgår av ovan, är, oavsett om ett förslag till en koncernresolutionsordning presenteras eller ej, Riksgäldens reella inflytande i ett resolutionsförfarande av Nordea efter fusionen begränsat till de svenska dotterbolagen.

---

<sup>1</sup> Rätt att delta i kollegiets gemensamma beslutsfattande innehas av de resolutionsmyndigheter i vilkas jurisdiktioner det finns någon form av dotterbolag (som omfattas av krishanteringsdirektivet). Det görs ingen skillnad på stora och mindre dotterbolag.

<sup>2</sup> Ett bindande medlingsförfarande avgörs, något förenklat, genom att en panel av chefer från i sammanhanget icke berörda resolutionsmyndigheter fungerar som jury.

<sup>3</sup> En koncernresolutionsordning ska exempelvis upprättas om flera koncernbolag uppfyller villkoren för resolution eller om åtgärder riktade mot moderbolaget inte anses tillräckliga för att stabilisera situationen.

*... och i omstruktureringsfasen*

Vid tillämpning av skuldnedskrivning som enda resolutionsverktyg, fordras att styrelsen för det institut som försatts i resolution, eller de personer som utsetts av resolutionsmyndigheten, tar fram en konkret plan för den omstrukturering som krävs för att återställa institutets långsiktiga livskraft, med beaktande av de bakomliggande orsakerna till fallissemang. Denna omstruktureringsplan ska godkännas av resolutionsmyndigheten för det institut som försatts i resolution och är inte föremål för gemensamt beslut i kollegiet. Medan SRB i sitt beslut är skyldigt att beakta den finansiella stabiliteten i samtliga länder där Nordea verkar, har Riksgälden, i egenskap av världsmyndighet, inget inflytande över de åtgärder som eventuellt vidtas efter det att Nordea stabiliserats med hjälp av skuldnedskrivningsverktyget.

### **Riksgäldens uppdrag som stödmyndighet**

Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet är att företag som tar emot statligt stöd ska bedömas vara i fallissemang och därefter antingen avvecklas genom konkurs eller försätts i resolution. Från denna bestämmelse finns vissa undantag för stödformer som under specifika förutsättningar och omständigheter kan ges utan att företaget definitionsmässigt ska betraktas som fallerande. Dessa möjligheter regleras i Sverige genom lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

Riksgäldens uppdrag som stödmyndighet enligt denna lag omfattar att lämna förebyggande statligt stöd till kreditinstitut om det behövs för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Stödet kan ges genom garantier eller kapitaltillskott eller genom garantier till Riksbanken för återbetalning av likviditetsstöd som Riksbanken lämnar till kreditinstitut.

Stödåtgärder, såväl som resolutionsåtgärder, kan endast riktas mot juridiska personer. Då en filial inte är en juridisk person kan den definitionsmässigt inte bli föremål för stöd. Som nämnts ovan, gäller vidare att endast kreditinstitut kan ta del av stöd av detta slag. Efter fusionen kommer Nordea Hypotek AB och Nordea Finans Sverige AB att uppfylla dessa kriterier, medan beslut om eventuella stödåtgärder avseende moderbolaget kommer att fattas av finländska myndigheter och ECB. Som en konsekvens av Nordeas flytt försvinner således ett av Riksgäldens verktyg för att förebygga och hantera en kris i banken. Detta begränsar myndighetens valmöjligheter i arbetet med att motverka finansiell instabilitet i Sverige.

Sammanfattningsvis kan konstateras att omfattningen av Riksgäldens roll som både resolutionsmyndighet och stödmyndighet med avseende på Nordea minskar till följd av fusionen, i betydelsen att Riksgäldens reella inflytande och ingripandemöjlighet begränsas till de svenska dotterbolagen.

<p>2. <i>Hur bedömer Riksgälden att förutsättningarna för en eventuell framgångsrik resolution av Nordea påverkas av fusionen?</i></p>
--

### Fusionens påverkan på Nordeas resolutionsbarhet

En framgångsrik resolution definieras av att den kan genomföras på ett sätt som minimerar stabilitetskonsekvenser och inte medför några direkta kostnader för skattebetalarna. Detta betecknas, som nämnts ovan, som ett instituts resolutionsbarhet. Graden av resolutionsbarhet styrs av flertalet faktorer som kan kopplas antingen till hur instituten själva valt att organisera sin verksamhet eller till hur resolutionsmyndigheten valt att utforma sin planering – i termer av val av resolutionsstrategi och vilka krav som ställs för att åstadkomma resolutionsbarhet.

I fråga om Nordea Banks fusion, sker ingen annan förändring av verksamheten än att banken byter legal hemvist från Sverige till Finland. Den filialstruktur som Nordea övergick till i januari 2017 kommer att bibehållas och, som Riksgälden påpekade i sitt yttrande i samband med fusionerna av de nordiska dotterbolagen, är en sådan struktur ur ett resolutionsbarhetsperspektiv att föredra framför den tidigare dotterbolagsstrukturen.<sup>4</sup> I och med att filialstrukturen förblir intakt och att verksamheten i funktionell mening kommer att se likadan ut som i dagsläget, finns det enligt Riksgäldens bedömning inget i Nordeas eget beslut som påverkar resolutionsbarheten negativt.

En eventuell påverkan på förutsättningarna för en framgångsrik resolution av Nordea kommer således huvudsakligen att vara kopplad till hur resolutionsplaneringen för Nordea utformas framöver.

Det är i nuläget inte känt hur SRB:s resolutionsplanering, och därtill hörande krav, såsom MREL, kommer att se ut i detalj. Till viss del beror planeringsinnehållet inte bara på beslut som SRB själva fattar. Hur ECB väljer att utforma sin tillsyn, i synnerhet kapitalkraven, i relation till Nordea kommer också att vara av betydelse. Inte heller i detta avseende är det i dagsläget känt vad utfallet kommer att bli. Av dessa skäl är det inte möjligt att med någon större precision besvara frågan hur förutsättningarna för en lyckad resolution kommer att påverkas.

I nuläget finns det inga indikationer på att SRB kommer att välja att tillämpa en annan resolutionsstrategi än den som för närvarande gäller för Nordea, d.v.s. en SPE-strategi bestående i tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget på moderbolaget.<sup>5</sup> I det avseendet innebär flytten sannolikt ingen påverkan på resolutionsbarheten. Däremot finns det vissa skillnader i metoderna för hur kapitalkrav och MREL fastställs i Sverige visavi bankunionen. Dessa skillnader kommer att påverka både storlek och sammansättning av Nordeas MREL och därigenom också bankens resolutionsbarhet.

---

<sup>4</sup> Riksgäldens samrådsyttrande avseende Nordea Banks fusionsplaner, 12 april 2016:

[https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument\\_sve/om\\_riksgalden/remissvar/2016/yttrande\\_avseende\\_nordeas\\_fusionsplaner.pdf](https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_sve/om_riksgalden/remissvar/2016/yttrande_avseende_nordeas_fusionsplaner.pdf)

<sup>5</sup> I det fall Nordea istället skulle bli föremål för en strategi med flera ingångspunkter, en s.k. *Multiple Points of Entry (MPE)*, skulle Riksgälden tvingas planera för att vidta resolutionsåtgärder avseende de svenska dotterbolagen. Det förberedande arbetet betingat av en sådan strategi skulle kunna komma att innebära långtgående förändringar av framförallt Nordea Hypoteks organisation, då bolaget är beroende av moderbolaget avseende tillhandahållandet av majoriteten av de tjänster som bedöms som nödvändiga för upprätthållandet av dess kritiska verksamheter.

## MREL

Genom MREL ställs ett storleksmässigt krav på vilken lägsta förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet som varje enskilt institut ska ha. Kravet, som i förekommande fall även ska sättas på gruppnivå, utgör således en grundläggande förutsättning för att instituten ska vara resolutionsbara. Minimikravet är dock i sig inte tillräckligt för att säkerställa instituts eller koncerners resolutionsbarhet. Lika viktigt är att kravet uppfylls på ett sätt som gör att den förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet som minimikravet åstadkommer de facto kommer att kunna användas på det sätt som institutens resolutionsstrategi förutsätter. Därför behöver det storleksmässiga kravet kompletteras med regler om vilka egenskaper de instrument som används för att uppfylla kraven ska ha.

Enligt Riksgäldens tillämpning ska minimikravet uppfyllas fullt ut med efterställda instrument senast den 1 januari 2022. Att MREL uppfylls med skulder som är efterställda andra skulder bidrar på flera sätt till att underlätta genomförandet av resolution. Genom efterställning åstadkoms en tydlig prioritetsordning som innebär att de efterställda skulderna skrivs ned före oprioriterade fordringar. Med en sådan ordning ökar tydligheten för företagens investerare, insättare och andra motparter, samtidigt som risken minskar att vissa borgenärer kan bli ersättningsberättigade till följd av utfallet av nedskrivningen blir sämre än vad som hade varit fallet i konkurs (enligt *No Creditor Worse Off*-principen). Om nedskrivningsrisken huvudsakligen bärs av efterställda skulder underlättas dessutom det praktiska genomförandet av resolution eftersom det i de flesta fall endast blir ett slags skuldinstrument som blir föremål för nedskrivning. För ett institut av Nordeas storlek och räckvidd, vars resolutionsstrategi består i tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget, är därmed sammansättningen av minimikravet avgörande för resolutionsbarheten.

I jämförelsen mellan Riksgäldens och SRB:s tillämpning av MREL, som illustreras i Diagram 1, är det alltså i detta hänseende storleken på den gula stapeln, som representerar den andel av MREL som måste uppfyllas av efterställda instrument, som är avgörande.

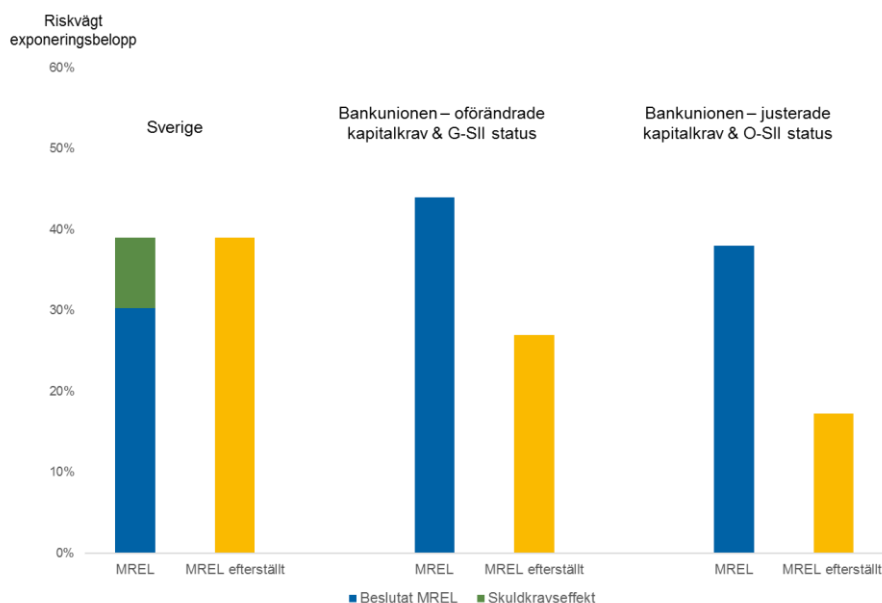
### MREL på gruppnivå

I och med flytten av Nordea kommer SRB, i egenskap av samordnande resolutionsmyndighet, att överta ansvaret för att föreslå vilka MREL-krav som ska gälla på gruppnivå. Vad utfallet blir styrs av flera faktorer, varav en av de mest centrala för nivån på MREL är vilka kapitalkrav som Nordea kommer att vara föremål för efter flytten. Givet osäkerheten kring vilka kapitalkrav som Nordea kommer att omfattas av, illustreras i diagrammet nedan två olika scenarier för Nordeas MREL-krav i bankunionen, där det ena bygger på oförändrade kapitalkrav och det andra på att kapitalkraven justeras enligt vissa givna antaganden.<sup>6</sup> Beräkningarna av de krav som kommer att gälla inom bankunionen är gjorda utifrån den policy för fastställande av MREL som kommunicerats av SRB.<sup>7</sup>

### Diagram 1: Nordeas MREL i Sverige och i bankunionen

<sup>6</sup> Scenariot för justerade kapitalkrav baseras på antaganden att systemrisikbuffertar och pelare 2-krav för systemrisk inte längre kommer att tillämpas samt att Nordea kommer att klassas som O-SII och därav vara föremål för en O-SII buffert om 2 procent. Se Bilaga 1 för fullständig redogörelse av antaganden.

<sup>7</sup> Se "Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL) - SRB Policy for 2017 and Next Steps" ([https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/item\\_1\\_-\\_public\\_version\\_mrel\\_policy\\_-\\_annex\\_i\\_-\\_plenary\\_session.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/item_1_-_public_version_mrel_policy_-_annex_i_-_plenary_session.pdf))



Not: Beräkningarna baseras på Nordeas kapitalkrav per 31 mars 2017 och är gjorda utifrån de MREL-modeller som tillämpas av Riksgälden respektive SRB. MREL-staplarna visar vad kraven är/skulle vara i dagsläget, medan MREL efterställt representerar andelen av kravet som måste uppfyllas av efterställda instrument per 1 jan 2022 när Riksgäldens efterställningskrav samt TLAC träder ikraft.<sup>8,9</sup>

Av diagrammet framgår att Nordeas framtida kapitalkrav är av stor vikt för *nivån* på MREL-kravet – skillnaden mellan kravnivån i de båda scenarierna uppgår till cirka 6 procentenheter. I scenariot där kapitalkraven förblir oförändrade skulle MREL-kravet bli högre i bankunionen än i Sverige. Med justerade kapitalkrav skulle MREL bli cirka 1 procentenhet lägre än i Sverige.<sup>10</sup>

Den mest betydande effekten av flytten är dock – oavsett vilka kapitalkrav som kommer att gälla för Nordea – att *kvaliteten* i MREL sannolikt kommer att försämrats. Till skillnad från Riksgälden, avser SRB nämligen inte att tillämpa efterställningskrav på hela MREL-kravet. I stället kommer ett partiellt efterställningskrav att ställas. Hur stort detta krav kommer att bli är beroende av om Nordea fortsatt kommer att klassas som ett globalt systemviktig institut (G-SII) eller om banken kommer att omklassificeras till ett s.k. övrigt systemviktigt institut (O-SII).<sup>11</sup> Som framgår av diagrammet har denna klassificering stor påverkan på nivån på efterställning. Oavsett utfallet, kan det dock konstateras att efterställningsnivån sannolikt

<sup>8</sup> TLAC (Total Loss-Absorbing Capacity) är den globala motsvarigheten till MREL, som tagits fram av Financial Stability Board (FSB) för att säkerställa att globalt systemviktiga banker upprätthåller en viss lägsta förlustabsorberingskapacitet, TLAC.

<sup>9</sup> För en övergripande beskrivning av Riksgäldens respektive SRB:s MREL-modeller och antaganden för beräkningar av MREL, se Bilaga 1.

<sup>10</sup> En faktor som gör att nivån på MREL kan bli lägre än vad som illustreras i diagrammet (gäller båda scenarierna) är att SRB har kommunicerat att de kan komma att göra vissa justeringar av institutens individuella MREL-krav. Specifikt handlar det om att återkapitaliseringskomponenten av kravet kan komma att justeras ned med hänsyn till antagande att en bank sannolikt kommer vara mindre efter resolutionsprocessen och därmed inte har samma kapitalbehov.

<sup>11</sup> Om Nordea klassas som en O-SII kommer kravet på efterställning enligt SRBs modell att uppgå till 12 procent av riskvägt exponeringsbelopp plus det kombinerade buffertkravet. Motsvarande krav om Nordea förblir en G-SII kommer enligt SRBs modell att uppgå till det högsta beloppet av 13,5 procent av riskvägda exponeringsbelopp plus det kombinerade buffertkravet eller 6,75 procent av icke riskvägt exponeringsbelopp.



kommer att vara lägre än den som gäller i Sverige. Detta innebär, allt annat lika, en försämrade resolutionsbarhet för Nordea.

En ytterligare effekt på MREL är att den buffertfunktionalitet, som åstadkoms genom den skuldandelsprincip som Riksgälden tillämpar, förloras helt i och med flytten. Konstruktionen innebär att kapitalbufferterna tillåts att fylla sitt avsedda syfte, d.v.s. att utgöra en faktisk buffert mot förluster utan att det medför en överträdelse av det beslutade MREL-kravet.

Det bör vidare noteras att scenarierna ovan är modellerade utifrån nuvarande regelverk. Den pågående översynen av EU:s kapitaltäcknings- och krishanteringsregelverk (bankpaketet) kommer att innebära vissa förändringar av hur kapitalkrav och MREL sätts, vilket kan komma att påverka både nivån och sammansättningen av kraven. Ett exempel på en sådan förändring är införandet av ett s.k. dubbelräkningsförbud, vilket innebär att det kombinerade buffertkravet måste uppfyllas utöver MREL. På så sätt bevaras buffertarnas funktionalitet på samma sätt som åstadkoms genom Riksgäldens skuldandelsprincip.

Det är i nuläget oklart om översynen kan förväntas framtvinga högre krav på efterställning än de som SRB för närvarande tillämpar. I det avseendet kvarstår alltså slutsatsen att Nordeas resolutionsbarhet, i termer av förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet, sannolikt kommer att försämrats till följd av fusionen.

#### **MREL för Nordeas svenska dotterbolag**

Utöver gruppkravet ska MREL sättas individuellt för alla institut som ingår i en koncern. För Nordeas svenska dotterbolag är det Riksgälden som föreslår kollegiet vilka krav som ska gälla. Liksom MREL på gruppnivå, måste de individuella kraven sättas utifrån de förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov som bedöms finnas i den verksamhet som kravet omfattar – i detta fall de enskilda dotterbolagen.

För koncerner som är föremål för en SPE-strategi krävs att de individuella MREL-kraven utformas på ett sätt som är förenligt med denna strategi. Detta innefattar att säkerställa att det finns mekanismer som gör att dotterbolagen kan återkapitaliseras utan att själva försättas i resolution. Det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är att kräva att de instrument som används för att uppfylla de individuella kraven har vissa särskilda egenskaper (utöver de egenskaper som gäller för MREL-instrument generellt). De skulder som används för att uppfylla MREL bör vara:

- utgivna till moderbolaget,
- efterställda dotterbolagens övriga skulder och
- nedskrivningsbara utan att dotterbolagen behöver försättas i resolution.

Genom att ställa krav på att MREL-instrumenten uppfyller dessa kriterier, säkerställs att förluster kan slussas upp till moderbolaget utan att dotterbolaget behöver försättas i resolution, samtidigt som koncernstrukturen behålls intakt (inga förändringar i ägandet).

En förutsättning för att Nordea ska betraktas som fullt resolutionsbar är att det riktas krav mot banken att individuellt MREL ska uppfyllas av skulder med ovanstående egenskaper. En försvårande omständighet är att nuvarande regelverk kring MREL inte är fullt ut anpassat för grupper med SPE-strategier. Ett arbete pågår på EU-nivå för att göra nödvändiga regelverksförändringar, men dessa kommer inte vara på plats förrän tidigast hösten 2019.

Enligt Riksgäldens mening är det av stor vikt att beslut om MREL för dotterföretag, som inte står i strid med en SPE-strategi, fattas snarast möjligt. Myndigheten avser att återkomma med besked om hur minimikrav för dotterföretag ska hanteras.

### **Tillgång till finansieringsarrangemang för resolution**

Ett av resolutionsändamålen är att skydda offentliga medel. Skuldnedskrivningsverktyget säkerställer att bankernas aktieägare och borgenärer fullt ut bär det ekonomiska ansvaret i händelse av resolution. Det utgör den första försvarslinjen. Den andra försvarslinjen består i resolutionsreserven, som byggs upp genom avgiftsuttag från instituten. Under exceptionella omständigheter får Riksgälden besluta att undanta skulder från nedskrivning eller konvertering och i stället tillskjuta externa medel via denna reserv. Dessa undantag får dock endast göras efter det att förluster motsvarande 8 procent av bankens balansomslutning har skrivits ned. Reserven kan också användas för att garantera de nya skulder som ges ut av ett institut i resolution. I det fall ansamlade avgiftsmedel inte räcker, ska extra avgifter som täcker utbetalningarna tas ut av instituten i efterhand.

Utöver ett adekvat utformat MREL-krav i termer av nivå och sammansättning, är således tillgång till en resolutionsfond (eller, i Sveriges fall, en resolutionsreserv), av vikt för förtroendet för och genomförandet av resolution. Detta gäller särskilt för att den löpande finansieringen till ett institut som är försatt i resolution genom lån eller garantier ska kunna säkerställas.

Enligt regelverket som styr det avgiftsuttag från instituten som krävs för att bygga upp detta finansieringsarrangemang, ska avgift erläggas på individuell nivå i den jurisdiktion där institutet har sitt legala säte. Nordea har i dagsläget fyra avgiftsskyldiga bolag i Sverige: Nordea Bank AB; Nordea Hypotek AB; Nordea Finans Sverige AB och Nordea Investment Management AB. Till följd av fusionen, kommer Nordeas moderbolag att från och med 2019 istället betala avgift till bankunionens motsvarighet till den svenska resolutionsreserven, Single Resolution Fund (SRF).

#### *Finansieringsarrangemang i Sverige och bankunionen*

Storleken på den totala målnivån för finansieringsarrangemanget för resolution samt tidpunkten för att nå denna skiljer sig åt mellan Sverige och bankunionen. I Sverige motsvarar målnivån för resolutionsreserven 3 procent av garanterade insättningar, medan SRF:s avgiftsuttag upphör vid motsvarande 1 procent av de samlade garanterade insättningarna i bankunionens medlemsländer. Det finns i Sverige inget datum för när målnivån för resolutionsreserven ska vara nådd. SRF:s målnivå ska uppnås vid utgången av 2023.

Det totala avgiftsuttaget i Sverige motsvarar 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget under 2018, 0,09 procent under 2019 och därefter 0,05 procent varje år tills dess målnivån är uppnådd. Att uttaget är större under 2018 och 2019 gör, allt annat lika, att resolutionsreserven fylls på i snabbare takt relativt SRF, vars finansiering delas upp i lika stora årliga uttag så att målnivån nås i slutet av 2023.

Den svenska resolutionsreserven uppgick till 28,8 miljarder kronor i slutet av 2017. Det motsvarar drygt 1,7 procent av de sammanlagda garanterade insättningarna. Medel i bankunionens SRF summerade den 30 juni 2017 till 17,4 miljarder euro, motsvarande 0,3 procent av garanterade insättningar.

Som ett resultat av att Sverige i tillämpningen av regelverket gått längre än minimikravet i termer av både nivå och takt för uppbyggnad av resolutionsreserven, kommer Nordeas moderbolag efter fusionen att ha tillgång till en mindre resolutionsfond relativt banksektorns storlek. Det gäller framförallt under uppbyggnadsfasen då SRF:s insamlade medel till viss del kommer att vara fördelade över nationella andelar.<sup>12</sup> Därtill finns en osäkerhet kring i vilken utsträckning en bankunionsgemensam fond kan tänkas utnyttjas med avseende på ett institut vars verksamhet till största delen bedrivs utanför bankunionen.

En ytterligare aspekt är att bankunionens resolutionsfond inte har samma möjligheter att låna upp medel som den svenska resolutionsreserven. För det fall resolutionsreservens medel inte räcker till kan ytterligare medel tillföras genom upplåning av Riksgälden. Reservens låneram uppgår enligt gällande riksdagsbeslut till 100 miljarder kronor och garantiramen till 200 miljarder kronor. För ytterligare finansiering krävs riksdagens godkännande. Motsvarande möjlighet saknas idag inom bankunionen. Bidrag från SRF begränsas därmed till storleken på fonden, vars målnivå motsvarar omkring 55 miljarder euro. Resolutionsreservens möjlighet att låna av Riksgälden kan bidra till att öka förtroendet för resolution, framförallt i en kris som omfattar flera institut. På motsvarande sätt kan avsaknaden av en trovärdig back-stop inom bankunionen vid en systemkris leda till ökad osäkerhet och därmed en försvårad krishantering.

#### *Handlingsutrymme vid resolution av kvarvarande institut i Sverige*

Vid en eventuell fusion övergår de garanterade insättningarna i Nordea Bank till det nya moderbolaget. I och med denna minskning av volymen garanterade insättningar, minskar också avståndet till den svenska resolutionsreservens målnivå om 3 procent av garanterade insättningar. Då en resolutionsreserv som uppnått denna nivå tillåter en alternativ beräkningsgrund för att göra undantag från skuldnedskrivning (som möjliggör utnyttjande av resolutionsreserven efter genomförandet av en skuldnedskrivning motsvarande 20 procent av riskexponeringsbeloppet, istället för 8 procent av balansomslutningen), skulle detta kunna få positiva konsekvenser för handlingsutrymmet i resolution av övriga institut.<sup>13</sup> Det minskade finansieringsbehovet kommer dock uppskattningsvis att balanseras av det

<sup>12</sup> Mer information om SRF finns på: <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund>

<sup>13</sup> Användning av resolutionsreserven i detta syfte, oavsett om skuldnedskrivningen motsvarar 20 procent av riskexponeringsbeloppet eller 8 procent av balansomslutningen, förutsätter att en lång rad andra villkor är uppfyllda och att godkännande erhålls av Europeiska kommissionen ur statsstödsrättsligt hänseende.

lägre årliga avgiftsuttaget. Således kommer den ungefärliga tid som krävs för resolutionsreserven att uppnå 3-procentsnivån att vara densamma, även efter Nordea Bank fusionerats med det finska institutet.

*3. Hur bedömer Riksgälden att svenska insättare påverkas av skillnaden mellan den svenska och den finska insättningsgarantin, särskilt med beaktande av Nordeas löfte att kompensera för skillnaden mellan vad garantierna omfattar?*

### **Finland övertar ansvaret för insättningsgarantin**

Av Europaparlamentet och rådets direktiv 14/49/EU om insättningsgarantisystem ("insättningsgarantidirektivet") följer att varje medlemsstat ska säkerställa att det finns ett eller flera officiella och erkända insättningsgarantisystem. Medlemsstaterna ska säkerställa att belopp motsvarande 100 000 euro per person och institut omfattas av insättningsgarantin.<sup>14</sup> Ett institut tillhör som regel ett garantisystem i det land där bolaget är auktoriserat ("hemlandet"). Som huvudregel omfattas också insättningar hos filialer inom EES av hemlandets insättningsgaranti till följd av den hemlandsprincip som fastslås i artikel 14.1 i insättningsgarantidirektivet. I Sverige är Riksgälden garantimyndighet.

En flytt av Nordeas säte från Sverige till Finland innebär följaktligen att banken byter garantisystem från det svenska till det finska. Den finska insättningsgarantin administreras av Verket för finansiell stabilitet ("Verket") som från och med fusionsdagen därmed övertar insättningsgarantiansvaret för insättningar i Nordea och dess EES-filialer. Verket övertar såväl det operativa som det finansiella ansvaret för ett eventuellt ersättningsfall.

I det operativa ansvaret ligger bland annat att fastställa och administrera ersättning till ersättningsberättigade insättare. Vad gäller ett institut som är auktoriserat i ett EES-land med filialverksamhet i andra EES-länder följer av insättningsgarantidirektivets artikel 14.2 att värdlandets garantiorganisation ska hantera den faktiska utbetalningen av ersättning till filialens insättare på hemlandsorganisationens uppdrag. Riksgälden ansvarar följaktligen för att på Verkets uppdrag genomföra utbetalning av ersättning till insättare i finska filialer med verksamhet i Sverige. För detta ändamål har Riksgälden och Verket upprättat ett samarbetsavtal som specificerar de praktiska detaljerna runt detta samarbete.

Den finska insättningsgarantin övertar utöver det operativa ansvaret även det finansiella ansvaret för att ersätta garanterade insättningar som betalas ut vid ett ersättningsfall eller lämna bidrag vid resolutionsförfarande. I resolution bidrar insättningsgarantisystemet med medel motsvarande de förluster som insättarna hade fått bära om de inte var skyddade av insättningsgarantin. Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (IGL) tillåter därutöver att insättningsgarantimedel används för att kapitalisera ett institut i resolution (i den utsträckning garanterade insättningar skulle ha konverterats till eget kapital). Denna

---

<sup>14</sup> 950 000 kronor enligt 4 § andra stycket lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

möjlighet, som saknas i bankunionen, ger Riksgälden ytterligare ett handlingsalternativ och bidrar därmed till ett mer flexibelt resolutionsförfarande.

Som en konsekvens av fusionen övergår också Nordeas avgiftsskyldighet för finansiering av insättningsgarantin från det svenska till det finska garantisystemet. Nordeas årliga avgiftsbidrag till den svenska insättningsgarantifonden upphör därmed.

Enligt 14 § IGL ska den avgift som ett institut betalat in de senaste 12 månaderna före övergången överföras till det övertagande garantisystemet då ett institut övergår från ett garantisystem till ett annat. Om Nordea Bank har betalat in sådan avgift som uppfyller kriterierna i lagen så kommer denna att överföras till Verket för finansiell stabilitet i anslutning till fusionen.

I detta sammanhang bör också tilläggas att det inte är troligt att ett fallissemang i Nordea kommer att hanteras inom ramen för konkurs och insättningsgarantin, utan genom ett resolutionsförfarande. Det minskade åtagandet för den svenska insättningsgarantin har därför i första hand bäring på det totala avgiftsuttaget och inte i samma utsträckning på den faktiska risken för att ett infriande av garantin. Insättningsgarantin kan förvisso även behöva bidra vid resolution, men med beaktande av garanterade insättningarnas förmånsrättsliga ställning och Nordeas kapitalstruktur skulle det krävas synnerligen stora förluster för att detta skulle bli aktuellt.

#### *Möjliga skillnader mellan garantisystemen*

##### **Ersättningsnivå**

Insättningsgarantidirektivet föreskriver en harmoniserad ersättningsnivå om 100 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta. Direktivet medger att ett medlemsland som inte har euron som valuta får räkna om skyddet till sin nationella valuta (artikel 6.5). Några medlemsstater, däribland Sverige, har utnyttjat denna möjlighet. Den svenska lagstiftaren har därför angett skyddet till 950 000 kronor istället 100 000 euro för insättare i Sverige. Därutöver har Sverige som enda EU-land också valt att ange skyddet för filialinsättningar på så vis att det speglar värdlandets skyddsnivå och valuta.

En flytt innebär följaktligen att den finska insättningsgarantins nivå om 100 000 euro kommer att omfatta Nordeas samtliga insättare inom EES, inklusive dess filialer. Då den svenska verksamheten kommer att bedrivas i filialform medför detta att, beroende på växelkurs EUR/SEK, det faktiska skyddet för insättare i den svenska filialen kan vara både högre eller lägre än 950 000 kronor. Motsvarande gäller också för insättare i andra medlemsstater som valt att ange skyddet i nationell valuta och där Nordea bedriver filialverksamhet.

##### **Tilläggsbelopp för sociala livshändelser**

Genom insättningsgarantidirektivets artikel 6.2 har införts en möjlighet att erhålla ett tilläggsbelopp för vissa s.k. sociala insättningar som överstiger 100 000 euro. Belopp och omfattning har lämnats till varje medlemsstat att fastställa utifrån de förutsättningar som gäller i landet. Denna artikel är följaktligen inte harmoniserad utan det förekommer skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller såväl belopp som tidsgränser och omfattning.

Av 4c § IGL framgår att ersättning får betalas ut på upp till 5 miljoner kronor för insättningar som avser medel som hänförs till försäljning av privatbostad, skadeståndersättning, försäkringsutbetalning, skadeersättning, upphörande av anställning, bodelning, pension, sjukdom, invaliditet eller dödsfall som har gjorts högst tolv månader från den tidpunkt då beloppet krediterades på insättarens konto eller från och med den tidpunkt då det blev rättsligt möjligt att överföra sådana insättningar.

Finland har infört förhöjt skydd för fastighetsförsäljning till fullt belopp under sex månader. Vad gäller övriga insättningar som anges i 4 c § IGL har rätt till tilläggsersättning inte införts.

En flytt kommer som grundregel medföra att finska villkor framgent ska tillämpas för Nordeas insättare, också insättarna i den svenska filialen.

### **Kontoslag**

Det föreligger dessutom skillnader mellan medlemsländerna gällande vad som omfattas av skyddet. Detta innebär att det förekommer kontoslag och inlåningsprodukter som omfattas av ersättningsrätt under ett garantisystem men inte av ett annat och vice versa.

Dessa skillnader i skyddens omfattning kan medföra att ett institut inte kan erbjuda vissa i värdlandet vanligt förekommande kontoslag inom ramen för insättningsgarantin. I gengäld kan det också inträffa att institutet istället kan marknadsföra kontoslag med insättningsgaranti som inte övriga institut i värdlandet har möjlighet att erbjuda sina insättare då dessa inte omfattas av värdlandets insättningsgaranti.

### *Topping-up*

Genom 1994 års insättningsgarantidirektiv infördes en obligatorisk rätt för filialer inom EES att ansluta sig till värdlandets insättningsgarantisystem för kompletterande skydd om värdlandets system erbjöd ett högre ersättningsbelopp eller en bredare omfattning än hemlandets (topping-up). Syftet var primärt att säkerställa konkurrensneutralitet inom EES.

2014 omarbetades 1994 års insättningsgarantidirektiv och den tidigare obligatoriska möjligheten för en EES-filial att ansluta sig till värdlandets skydd gjordes frivillig. Vid införandet av 2014 års direktiv i nationell rätt valde vissa länder att behålla denna möjlighet medan andra avskaffade den.

Enligt 3 § IGL kan ett utländskt institut ansöka om att ansluta till den svenska insättningsgarantin för det fall den svenska insättningsgarantin skulle ha ett mer omfattande skydd än hemlandets. Anslutningen innebär att hemlandets skydd kompletteras så att den svenska garantin ersätter de eventuella skillnader som föreligger mellan hemlandets och den svenska insättningsgarantin.

En anslutning till det svenska garantisystemet medför således att skillnader i skyddets omfattning (t.ex. på kontoslagnivå), i skyddets ersättningsnivå (t.ex. för sociala livshändelser) samt skillnader i ersättning som följer av att hemlandet angett sitt skydd i annan valuta ersätts av den svenska insättningsgarantin.

Genom denna kompletterande anslutning kan en filial således säkerställa att skyddet för dess svenska filialinsättare är minst likvärdigt med det som erbjuds av institut som tillhör den svenska insättningsgarantin.

Det finansiella ansvaret vid topping-up begränsas till den del som överstiger hemlandets skydd. I allmänhet blir därför det finansiella åtagandet för Riksgälden i praktiken ofta litet.

Syftet med topping-up är i grunden konkurrensneutralitet. Om ett garantisystem i någon bemärkelse har en lägre ersättningsnivå eller ett mindre omfattande skydd skulle det utan topping-up kunna vara försvårande för detta lands institut att genom filialer konkurrera i andra länder. Av den anledningen har topping-up regelmässigt använts i Norden, då det är vanligt att institut bedriver verksamhet i flera nordiska länder.

Liksom Sverige har till exempel Norge och Danmark valt att behålla möjligheten till kompletterande anslutning, även efter att det obligatoriska kravet avskaffats. Finland har däremot inte gjort detsamma. Detta är olyckligt då samma möjlighet att uppnå likvärdighet genom kompletterande skydd därmed saknas för institut som via filial bedriver verksamhet i Finland.

#### **Ansökan om topping-up**

Av förarbeten till lagen om insättningsgaranti framgår att garantimyndigheten regelmässigt bör kunna besluta att en filial till ett utländskt institut ska kunna omfattas av det svenska garantisystemet om erforderlig information om bankens engagemang kan garanteras. Vid en ansökan kontrollerar Riksgälden därför att den sökande banken har nödvändiga tillstånd för att bedriva sin verksamhet samt att det finns ett samarbetsavtal mellan hemlandets myndighet och Riksgälden och att tillsynsmyndigheten i hemlandet har ett samarbete med Finansinspektionen.

#### **Finland övertar ansvaret för investerarskyddet**

Investerarskyddet är ett skydd för investeringstillgångar som institut hanterar för kunders räkning och grundas på Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG, om system för ersättning till investerare ("investerarskyddsdirektivet"). I Sverige har investerarskyddsdirektivet implementerats genom lag (1999:158) om investerarskydd ("ISL"). Riksgälden är garantimyndighet för investerarskyddet.

Huvudregeln är att investerarskyddet aldrig behöver träda in eftersom ett institut är skyldigt att hålla kundernas investeringstillgångar skilda från sina egna. Vid en konkurs ska därmed investeringstillgångarna kunna återlämnas. Förutsättningen för ersättning under ISL är således dels att institutet försatts i konkurs, dels att kundernas tillgångar inte kan återlämnas. Såväl det finska investerarskyddet liksom det svenska är obligatoriskt för institut som tillhandahåller investeringstjänster.

I Finland ansvarar Ersättningsfonden för investerare ("Ersättningsfonden") för investerarskyddet. I samband med Nordeas flytt övergår ansvaret för investerarskyddet från Riksgälden till Ersättningsfonden.

### *Möjliga skillnader mellan investerarskydden*

Till skillnad från insättningsgarantidirektivet är investerarskyddsdirektivet i princip oförändrat sedan det infördes. Som en konsekvens av detta och det faktum att direktivet i huvudsak utformats som ett minimidirektiv är graden av harmonisering mellan medlemsländerna låg.

Det föreligger därför sannolikt skillnader vad gäller såväl nivå på ersättning som skyddets omfattning mellan samtliga investerarskyddssystem inom EES. De huvudsakliga skillnaderna rör vanligen skyddets storlek, omfattning (såväl vad gäller skyddade tillgångar liksom kretsen ersättningsberättigade) samt huruvida en självrisk tillämpas.

Den mest uppenbara skillnaden mellan det svenska och finska investerarskyddet är att det finska tillämpar en självrisk på så vis att ersättning utgår med 9/10 av investerarens fordran. Dessutom begränsas skyddet till högst 20 000 euro per person och institut medan det svenska ersätter upp till 250 000 kronor utan självrisk. Därutöver omfattar det finska investerarskyddet till skillnad från det svenska exempelvis inte finansiella instrument som förvaras på investeringssparkonto.

### *Topping-up*

Enligt Artikel 7.1 i investerarskyddsdirektivet, ska en värdmedlemsstat säkerställa att det finns ett officiellt erkänt system för ersättning till investerare som en utländsk filial frivilligt kan ansluta sig till för att komplettera det skydd som dess investerare redan har genom filialens anslutning till systemet i hemlandet. Till skillnad från insättningsgarantidirektivet är detta inte frivilligt för medlemsstaten att införa men förutsätter dock att hemlandets och värdlandets garantisystem har tecknat bilaterala samarbetsavtal.

Enligt 6 § ISL får garantimyndigheten på ansökan av ett utländskt värdepappersinstitut från ett land inom EES besluta att institutets filial i Sverige ska tillhöra det svenska investerarskyddet som komplettering till det skydd som gäller för institutet i hemlandet. När ersättning fastställs från det svenska investerarskyddet ska, enligt 6 § ISL, avdrag göras för den ersättning en investerare som anlitat filialen kan få från skyddet i institutets hemland.

### **Konsekvenser för insättare och investerare**

Som beskrivits ovan råder ingen fullharmonisering mellan garantisystemen inom EES trots att regelverken grundas på samma direktiv. De svenska och finska skyddssystemen är inget undantag i den bemärkelsen.

Uppenbara skillnader för svenska insättare och investerare vid en flytt till det finska garantisystemet innefattar följande:

- De finska skyddens maximala ersättningsnivåer uttrycks i euro istället för SEK, vilket får till följd att skyddets maximala omfattning uttryckt i kronor kommer att variera till följd av växelkursförändringar.
- Insättarna får ett högre skydd för medel hänförliga till fastighetsförsäljning under sex månader efter försäljningen, men sämre under de efterföljande sex månaderna,



liksom i övrigt ett sämre skydd för medel hänförliga till övriga sociala livshändelser som skyddas under IGL.

- På kontoslagsnivå kommer Nordea att ha möjlighet att marknadsföra kontoslag som inte skyddas av den svenska insättningsgarantin, t.ex. strukturerade insättningar. I gengäld kan det finnas inlåningsprodukter som den finska insättningsgarantin inte skyddar som omfattas av det svenska skyddet.
- I fråga om investerarskyddet försämras svenska investerares skydd, bland annat genom den lägre finska ersättningsnivån liksom genom den självrisk som tillämpas av det finska systemet.

Risken för att svenska insättare och investerare skulle påverkas negativt av flytten till följd av skillnader i svensk och finsk tillämpning av insättningsgarantin och investerarskyddet förväntas bli försumbar, förutsatt att Nordea ansöker om och beviljas kompletterande anslutning till de svenska garantisystemen.

4. *Finansinspektionen har att bedöma om fusionen strider mot det så kallade allmänintresset. På vilka grunder skulle fusionen utifrån Riksgäldens uppdrag kunna strida mot allmänintresset?*

En omlokalisering av Nordeas säte medför att Sveriges formella ansvar för både insättningsgaranti och resolution minskar. Då lagen om resolution innebär att de direkta kostnaderna för krishantering ska bäras av bankens ägare och borgenärer – inte av staten – är detta emellertid inte synonymt med att Sveriges finansiella åtagande vid en framtida kris i Nordea reduceras.

Omfattningen av Nordeas svenska verksamhet kommer inte att påverkas av flytten. Ca 30 procent av bankens utlåning sker i dagsläget i Sverige och även med moderbolagets säte i Finland kommer Nordea vara en av de mest systemviktiga bankerna i Sverige.<sup>15</sup> Detta betyder att de risker som Nordeas verksamhet medför för svensk finansiell stabilitet och samhällsekonomi består, medan Sveriges möjlighet att förebygga och hantera dessa – genom de krav som ställs inom ramen för både tillsyn och resolution – minskar avsevärt.

Som diskuterats i svaren till frågorna 1 och 2, får den planerade fusionen konsekvenser för såväl Riksgäldens roll som samordnande resolutionsmyndighet för Nordea, som för förutsättningarna att genomföra en framgångsrik resolution av banken.

För det första, innebär Riksgäldens nya position som värdland att myndighetens möjlighet att påverka processer och beslut inom ramen för Nordeas resolutionskollegium minskar jämfört med nuvarande ordning. Det reella inflytandet i både förberedelse inför och genomförande av resolution kommer att begränsas till de svenska dotterbolagen. Detsamma gäller för uppdraget som stödmyndighet, där Riksgäldens möjlighet att förebygga och

<sup>15</sup> Enligt O-SII-modellen, som identifierar övriga systemviktiga institut (O-SII) i enlighet med Eba:s riktlinjer.

hantera en kris i Nordea inskränks till följd av fusionen. Riksgäldens möjlighet att värna svenska intressen minskar således.

För det andra, kommer Nordeas resolutionsbarhet, i termer av förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet, sannolikt att försämrats till följd av fusionen. Detta minskar utsikterna för en ordnad resolution och ökar riskerna i det finansiella systemet. Därtill kommer Nordea i SRB:s regi att vara kopplad till den bankunionsgemensamma resolutionsfonden, SRF, som relativt storleken på banksektorn är mindre än den svenska resolutionsreserven och som, till skillnad från Sverige, saknar back-stop.

Vad gäller skyddet för insättare och investerare, tar Finland över finansiellt och operativt ansvar för insättningsgarantin och investerarskyddet. Den försämring av skydden som uppstår till följd av skillnader mellan den svenska och finska tillämpningen, kan kompenseras genom att Nordea ansöker om, och beviljas, topping-up avseende mellanskillnaden.

Som framgår av slutsatserna ovan, ser Riksgälden risker och utmaningar kopplade till Nordeas planerade fusion, där den mest betydande relaterar till den sannolika försämringen av förutsättningarna för en framgångsrik resolution av Nordea. Huruvida dessa konsekvenser strider mot allmänintresset är Finansinspektionens sak att bedöma.<sup>16</sup>

*5. Finns det mot bakgrund av Riksgäldens uppdrag några avgörande invändningar mot att bifalla Nordeas ansökan?*

En flytt av Nordeas säte är, som redan nämnts, inte att förväxla med att riskerna för Sverige försvinner eller ens minskar. Tvärtom kvarstår de väsentliga risker som följer av att Nordea alltjämt kommer att vara en av de största aktörerna på svensk bankmarknad. Skillnaden blir att svenska myndigheter förlorar en stor del av sitt inflytande över tillsyn och krishantering av Nordea, och därmed möjligheten att anpassa krav och åtgärder efter specifikt svenska förutsättningar. Detta kan istället leda till att riskerna i det finansiella systemet ökar.

Som ett resultat av fusionen, hamnar Sverige i en ny sits vad gäller förhållningssättet till reglering och övervakning av banker, då vi går från att vara ett i hög grad renodlat hemland till att vara en blandning av hem- och värdland för de största bankerna verksamma i Sverige. Med ansvaret för Nordea hos ECB respektive SRB, kommer Sverige vidare att påverkas av bankunionens regeltillämpning och arbetsätt i betydligt större utsträckning än i nuläget. I det fall Nordea i sin nya hemvist blir föremål för lägre krav på kapital, likviditet och efterställd skuld, kommer detta att resultera i försämrad motståndskraft och minskad resolutionsbarhet i det svenska banksystemet. I ett sådant scenario skulle en kris i Nordea kunna få allvarigare konsekvenser för Sverige, med större och snabbare spridningseffekter i det finansiella systemet och samhällsekonomin. Det är därför av stor vikt att de krav som i

---

<sup>16</sup> Proposition 2008/09:180 om gränsöverskridande fusioner för finansiella företag, m.m. beskriver Finansinspektionens motsättanderätt av hänsyn till allmänintresset.

dag ställs på Nordea består och att svenska myndigheter tillsammans verkar för att de skyddsvallar som Sverige successivt byggt upp upprätthålls även i framtiden.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Rebecka Rothstein. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Johanna Fager Wettergren, enhetschefen Pär Holmbäck, analytikern Tom Andersson, garantisystemansvarige Mats Ekstrand, chefsjuristen Ingela Grönquist och juristen Lovisa Hedberg deltagit.

---

Hans Lindblad, beslutande

---

Rebecka Rothstein, föredragande

## Bilaga 1: MREL – modeller och beräkningar

### Riksgäldens MREL-modell

- $MREL = \text{förlustabsorberingsbelopp (FAB)} + \text{återkapitaliseringsbelopp (ÅKB)}$
- $FAB = \text{totalt kapitalkrav} - \text{buffertar} - \text{makrokomponenter i pelare 2}$
- $ÅKB = \text{totalt kapitalkrav} - \text{buffertar}$
- Skuldandelskrav: ÅKB får enbart uppfyllas med medräkningsbara skulder, vilket gör att det effektiva MREL-kravet blir högre än det beslutade (skuldkravseffekt)
- Ingen hänsyn till tröskel för användning av resolutionsreserven, d.v.s. 8% av totala skulder och kapitalbas
- Krav på efterställning: Senast 1 januari 2022 ska hela MREL-kravet uppfyllas med efterställda instrument

### SRB:s MREL-modell

- $MREL = \text{förlustabsorberingsbelopp (FAB)} + \text{återkapitaliseringsbelopp (ÅKB)}$
- $FAB = \text{totalt kapitalkrav}$
- $ÅKB = \text{totalt kapitalkrav} - 1,25\%$  (kan justeras ned utifrån institutspecifika hänsyn)
- För betydande institut ska MREL minst uppgå till tröskeln för användning av resolutionsfonden, d.v.s. 8% av totala skulder och kapitalbas (ej bindande för Nordea i dagsläget)
- Krav på efterställning: Olika krav för G-SIIs, O-SIIs och övriga institut. För G-SIIs gäller miniminivån enligt TLAC-standarderna, d.v.s. det högsta av 13,5% av riskvägt exponeringsbelopp + buffertar eller 6,75% av icke riskvägt exponeringsbelopp (ska uppfyllas senast 2022)

### Redovisning av antagande och beräkningar i MREL-scenarier (Diagram 1)

*Scenario: Bankunionen – oförändrade kapitalkrav & G-SII status*

- Befintliga kapitalkravsnivåer upprätthålls, oförändrade riskvikter
- Krav på efterställning = 6,75% av icke riskvägt exponeringsbelopp + buffertar (G-SII status)

*Scenario: Bankunionen – justerade kapitalkrav & O-SII status*

- Systemriskbuffert och P2-krav för systemrisker tillämpas inte, oförändrade riskvikter
- Nordea klassas som O-SII och får därmed en OSII-buffert på 2%
- Riskviktsgolvet för svenska bolån tillämpas genom beslut om ömsesidighet
- Krav på efterställning = 12% av riskvägt exponeringsbelopp + buffertar (O-SII status)