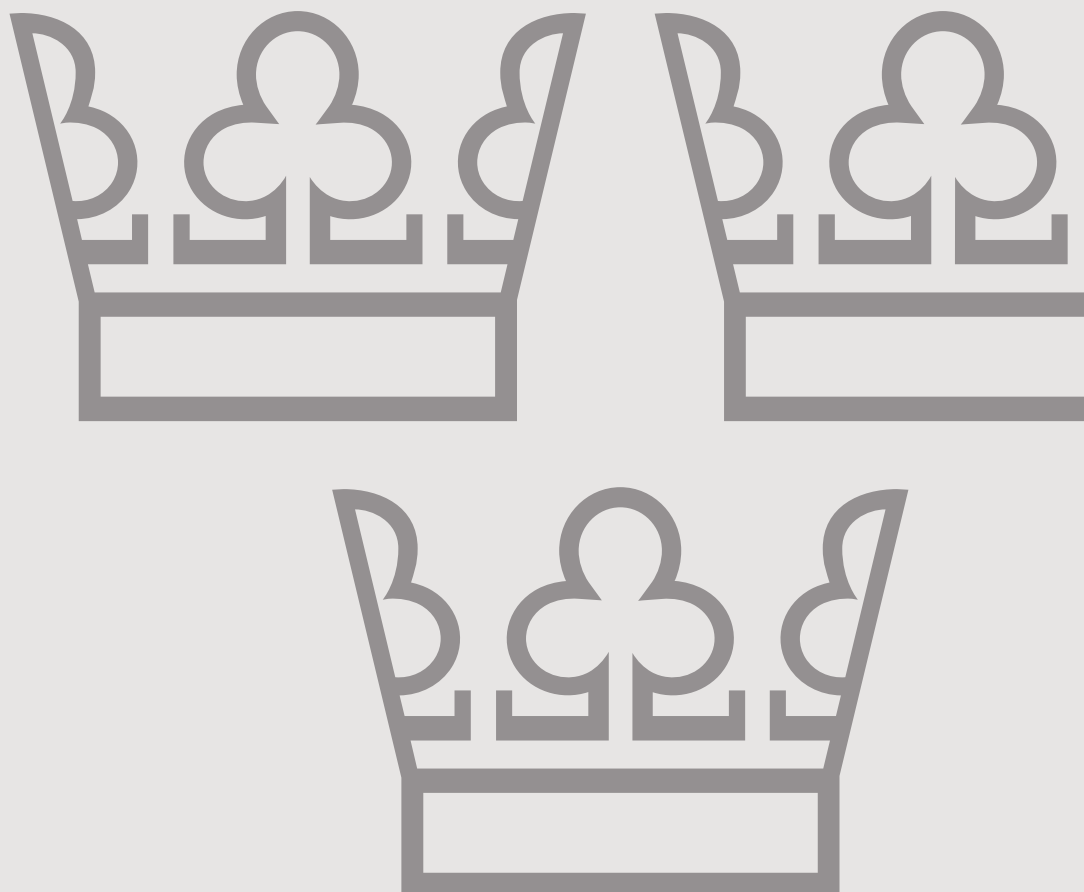


Beslutspromemoria

– Policy för bedömning av om en bank bör hanteras i resolution



Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) är Sveriges resolutionsmyndighet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för att hantera systemviktiga banker och vissa andra finansiella företag i resolution om de inte längre är livskraftiga och fallerar.

Riksgälden bedömer årligen vilka banker som är att betrakta som systemviktiga och därmed bör hanteras i resolution. Bedömningen görs utifrån vilka konsekvenser ett fallissemang skulle kunna få för den finansiella stabiliteten och realekonomin och benämns förenklat en systemviktighetsbedömning.

Den 2 juli 2026 publicerade och remitterade myndigheten ett förslag till policy för hur denna bedömning ska göras. Åtta remissvar inkom, varav fyra av dessa hade synpunkter på förslaget. Denna beslutspromemoria redovisar de remissvar som hade synpunkter på förslaget samt Riksgäldens ställningstaganden och skälen till dem.

Innehåll

1.	Utgångspunkter	4
1.1	Bakgrund och syfte	4
1.2	Ärendets beredning	4
2.	Motivering och överväganden	5
2.1	Finansinspektionens remissvar	5
2.2	Svenska Bankföreningens remissvar	6
2.3	Finansbolagens förenings remissvar	7
2.4	ICA Banken AB:s remissvar	8
2.5	Ikraftträdande	9
3.	Konsekvenser	9

1. Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och syfte

Riksgäldskontoret (Riksgälden) är Sveriges resolutionsmyndighet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för att hantera systemviktiga banker och vissa andra finansiella företag i resolution om de inte längre är livskraftiga och fallerar.

Riksgälden bedömer årligen vilka banker som är systemviktiga och som därmed bör hanteras i resolution. Bedömningen görs utifrån vilka konsekvenser ett fallissemang skulle kunna få för den finansiella stabiliteten och realekonomin. Myndigheten har gjort bedömningar av vilka banker som bedöms vara systemviktiga sedan resolutionsregelverkets ikraftträdande 2016. Föreliggande policy grundar sig på den bedömningspraxis som utvecklats men metoden för att bedöma om en bank bör hanteras i resolution om den fallerar har utvecklats. Syftet med att ta fram en policy är att Riksgälden vill öka kunskapen om myndighetens bedömningar och göra dem mer förutsägbara.

1.2 Ärendets beredning

Den 2 juli 2026 remitterade Riksgälden ett förslag till policy för bedömning av vilka banker som bör hanteras i resolution. Åtta myndigheter, organisationer och företag har yttrat sig över remissen. Två organisationer (Föreningen Svensk Värdepappersmarknad och Swedish FinTech Association) hade inga synpunkter och en remissinstans (AB Svensk Exportkredit) hade inga avvikande uppfattningar jämfört med förslaget.

Riksbanken tillstyrker förslaget och framför i sitt remissvar att Riksgäldens förberedelsearbete är en förutsättning för att en problemdrabbad bank ska kunna hanteras genom resolution under ordnade former utan att negativt påverka den finansiella stabiliteten.

Beslutspromemorian fokuserar på de fyra remissvar som innehöll synpunkter på förslaget.

Riksgälden har beaktat samtliga framförda remissynpunkter, men redogör bara för de mest väsentliga i denna beslutspromemoria. Policyn, som publiceras som ett separat dokument, är i substans oförändrad i förhållande till det förslag som remitterats, men Riksgälden gör ett mindre förtydligande. Policyn ingår som ett separat dokument till denna beslutspromemoria.

2. Motivering och överväganden

I det följande redogörs för de fyra remissvar som framfört synpunkter som avviker från förslaget samt Riksgäldens ställningstaganden och skälen för dem.

2.1 Finansinspektionens remissvar

Finansinspektionen tillstyrker i huvudsak förslagets utformning, men efterlyser en konsekvensanalys för att bedöma om policyn har proportionerliga effekter för mindre institut som kan förlora sin status som ett litet och icke-komplext institut (SNCI), vilket skulle medföra att vissa tillsynskrav blir mer omfattande.

Finansinspektionen menar vidare att samtliga tröskelvärden för huvudindikatorerna¹ bör anges i relativa tal, vilket skulle göra policyn mer robust över tid.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden är medveten om att en bedömning av att ett mindre institut är systemviktigt i ett resolutionsperspektiv kan få konsekvenser för tillsynen, men det är inget som kan vägas in i bedömningen.

Riksgälden kommer bibehålla de tröskelvärden som framfördes i förslaget.

Riksgäldens skäl: Riksgäldens ska bedöma om ett instituts fallissemang kan få allvarliga negativa effekter på den finansiella stabiliteten eller realekonomin och därmed äventyra de s.k. resolutionsändamålen. En sådan bedömning skulle kunna innebära att även en mindre bank bedöms vara systemviktig. Myndigheten har en skyldighet att säkerställa att resolutionsreglernas tillämpning står i proportion till arten och omfattningen av bankernas verksamhet och komplexitetsgrad.²

Prövningen av behovet av att försätta en bank i resolution (systemviktighetsbedömningen) ska enligt samma regler göras med utgångspunkt i resolutionsändamålen och med beaktande av institutets storlek, komplexitet med mera. Därmed finns en hög grad av proportionalitet inbyggd i själva systemviktighetsbedömningen. Riksgälden är medveten om att en bedömning av att ett mindre institut är systemviktigt i ett resolutionsperspektiv

¹ För varje bedömningsområde inom kritisk verksamhet och finansiell stabilitet har Riksgälden fastställt en huvudindikator med tröskelvärde. Till exempel är tröskelvärdet för den kritiska verksamheten utlåning till privatpersoner för bostadsändamål mellan 4–6 procent i marknadsandel.

² Lagen (2015:1016) om resolution (LOR) 1 kap. 9 §.

kan få konsekvenser för tillsynen, men det är inget som kan vägas in i bedömningen.

Riksgälden instämmer med Finansinspektionen i att relativa tröskelvärden har vissa fördelar. Riksgälden har för vissa områden i Policyn valt absoluta trösklar då i) den kritiska verksamheten är särskilt skyddsvärd för privatpersoner, ii) data för andelar inte är tillräckligt robusta eller iii) relativa tröskelvärden är svåra att definiera och skulle - särskilt för vissa finansieringsmarknader - kunna ge en kraftig underskattning av möjliga indirekta spridningseffekter. För att säkerställa att metoden som stöder systemviktighetsbedömningen är aktuell kommer den vara föremål för regelbunden översyn.

2.2 Svenska Bankföreningens remissvar

Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) menar att fokus för bedömningen av kritisk verksamhet enligt den delegerade förordningen (EU) 2016/778³ ska baseras på flödestal i motsats till de tröskelvärden som anges i förslaget och mäts utifrån stockvärden (exempelvis antal eller marknadsandel).

Bankföreningen menar att Policyn bygger på stockmått och efterfrågar att Riksgälden visar hur de valda stockmåttarna på ett tillförlitligt sätt approximerar en plötslig störning i utförandet av respektive kritisk verksamhet.

Bankföreningen efterfrågar att antaganden om hur kunder, investerare och marknader beter sig vid ett fallissemang antingen underbyggs med empiriskt material eller uttryckligen redovisas som normativa avvägningar snarare än som slutsatser av en analys.

Slutligen efterlyser Bankföreningen en konsekvensanalys av hur den föreslagna metoden kan påverka den befintliga klassificeringen av banker och kritiska verksamheter.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden kommer att bibehålla de huvudindikatorer som finns i förslaget.

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/778 av den 2 februari 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller de omständigheter och villkor under vilka betalning av extraordinära efterhandsbidrag får skjutas upp helt eller delvis, och om kriterierna för fastställande av aktiviteter, tjänster och transaktioner avseende kritiska funktioner och för fastställande av affärsområden och kringtjänster avseende kärnaffärsområden.

Riksgälden kommer inte att publicera konsekvensanalyser som riskerar att uppfattas som förhandsbesked eller som inte respekterar tillämpliga sekretessbestämmelser.

Riksgäldens skäl: Riksgälden delar inte Bankföreningens tolkning att den delegerade förordningen (EU) 2016/778 fokuserar på flödestal. Förordningen anger explicit att bedömningen ska baseras på flera element, såsom antal transaktioner och volym, antal kunder, institutets marknadsandel, grad av sammanlänkning, komplexitet och gränsöverskridande verksamhet. Riksgälden har valt att använda de huvudindikatorer som enligt myndigheten är de mest ändamålsenliga indikatorerna för vilka robusta data finns att tillgå.

Vad gäller hur de valda stockmått på ett tillförlitligt sätt approximerar en plötslig allvarlig störning i utförandet av respektive kritisk verksamhet har Riksgälden gjort kvalitativa bedömningar. Empiri och data som uppskattar effekterna av att en *specifik* kritisk verksamhet upphör i samband med att en bank fallerar finns inte att tillgå.

Riksgälden delar Bankföreningens syn att det vore värdefullt att ytterligare kunna underbygga antaganden om kunder, investerare och marknaders beteenden vid fallissemang. Det finns dock mycket begränsad eller inga tillgängliga data som skattar effekterna av ett fallissemang som hanteras i likvidation eller konkurs av svenska banker i närtid. Det beror på att få svenska banker har försatts i konkurs och att såväl strukturer som beteenden på olika marknader har förändrats över tid.

Riksgälden kan inte publicera en detaljerad konsekvensanalys (av metodändringar) eftersom myndigheten inte får ge förhandsbesked om vilka banker som kan bli systemviktiga. Riksgälden kan heller inte publicera eventuella förändringar av myndighetens bedömning av kritisk verksamhet eftersom bedömningar för enskilda banker inte är publika.

2.3 Finansbolagens förenings remissvar

Finansbolagens förening lyfter att en grundläggande brist med förslaget är att det grundas på ett regelverk som inte i tillräcklig utsträckning utgår från den kontinuitetsprincip som har en central betydelse inom svensk krisberedskap, totalförsvaret och finansiell beredskap. Föreningen anser att denna ansats är otillräcklig i dagens säkerhetspolitiska situation.

Finansbolagens förening menar vidare att utifrån ett totalförsvarsperspektiv kan mindre instituts roll förbises och utifrån kontinuitetsprincipen kan deras verksamhet vara viktig.

Finansbolagens förening menar slutligen att Riksgäldens förslag till policy huvudsakligen leder till att stora banker blir systemviktiga, vilket ökar marknadskoncentrationen i banksektorn.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden kommer inte att beakta beredskapsaspekter eller göra säkerhetspolitiska överväganden vid bedömningen av om ett institut bör hanteras i resolution eller inte.

Riksgäldens skäl: Riksgälden delar Finansbolagens förenings syn att beredskapsfrågor är mycket viktiga. Riksgälden har ett nära samarbete med bland annat Finansinspektionen och Riksbanken vad gäller dessa frågor. Detta arbete leds av Finansinspektionen (i egenskap av sektorsansvarig beredskapsmyndighet) respektive Riksbanken. Upprätthållandet av den civila beredskapen är emellertid inte ett uttryckligt resolutionsändamål⁴. Det innebär att Riksgälden inte har rättslig grund för att särskilt beakta beredskapsaspekter eller säkerhetspolitiska överväganden inom ramen för systemviktighetsbedömningen. Det bör dock påpekas att verksamheter som bedöms som kritiska - och därmed ska upprätthållas genom resolution – i flera avseenden sammanfaller med verksamhet som är viktig för samhällets beredskap.

Givet att Riksgälden ska värna resolutionsändamålen är det naturligt att det främst är banker över en viss storlek som bedöms vara systemviktiga. En banks påverkan på realekonomin och den finansiella stabiliteten ökar generellt – allt annat lika – i relation till dess storlek. Det är därför fler banker som bedöms vara systemviktiga som är större snarare än mindre. Bland nuvarande banker som bedöms vara systemviktiga finns dock även mindre banker.

2.4 ICA Banken AB:s remissvar

ICA Banken menar att huvudindikatorn för den kritiska verksamheten betalkonton för privatpersoner inte är ett bra mått för att fånga det Riksgälden vill fånga, samt att nivåerna för ersättnings- och transaktionskriterierna är för låga. Banken anser även att den övre gränsen för tröskelintervallet (120 000 kunder) är för låg och estimerar att den endast motsvarar ca 1,4 procent av det totala kundunderlaget.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden kommer att bibehålla nivåerna på ersättnings- och antal transaktionskriterierna samt tröskelintervallen.

⁴ LOR 1 kap. 6 §.

Riksgäldens skäl: Huvudindikatorn för den kritiska verksamheten betalkonton för privatpersoner syftar till att uppskatta antalet kunder som är beroende av en specifik bank för att sköta grundläggande delar av sin vardagsekonomi. För dessa kunder kan ett plötsligt upphörande av bankens betalkontoverksamhet väsentligt försvåra eller till och med förhindra viktiga vardagsinköp och betalningar. Myndigheten avser värna samtliga privatpersoner, oavsett deras privatekonomiska status och betalmönster.⁵

Det går inte med säkerhet att säga vid vilket antal aktiva lönekunder som ett upphörande av betalkontoverksamhet (för privatpersoner) kan få betydande negativa realekonomiska effekter. Riksgälden bedömer att de föreslagna tröskelvärdena utgör ett rimligt stort antal. De föreslagna tröskelvärdena och utformningen av huvudindikatorn innebär också, allt annat lika, en mer konservativ bedömning av kriticitet jämfört med det tröskelvärde och den indikator som har tillämpats. Riksgälden vill också påpeka att kritisk verksamhet inte bara avgörs av en viss volym, utan också av substituerbarhet med motsvarande tjänster. Slutligen vill Riksgälden understryka att, som framgår av förslaget, det alltid görs en prövning i det enskilda fallet.

2.5 Ikraftträdande

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden avser tillämpa denna uppdaterade policy från det datumet policyn publiceras.

3. Konsekvenser

Riksgälden har gjort löpande bedömningar av vilka banker som bör hanteras i resolution, i stället för normala insolvensförfaranden vid fallissemang, sedan krishanteringsregelverket trädde i kraft 2016. Myndigheten har arbetat på basis av en praxis för att analysera vilka banker som bedöms vara systemviktiga, och därför bör hanteras i resolution. Denna metod har vidareutvecklats och justerats inför publikationen av Policyn för bedömning av om en bank bör hanteras i resolution. Riksgälden har valt att publicera policyn för att öka kunskapen om myndighetens resolutionsarbete och göra bedömningarna mer förutsägbara.

Den svenska banksektorn har förändrats över tid. En tidigare svensk storbank har flyttat huvudkontoret till ett annat nordiskt land. Andra banker har vuxit och blivit betydligt större sedan resolutionsregelverket trädde i kraft.

⁵ Beroende på vilket betalmönster en person har kan antalet transaktioner vara så lågt som 5 transaktioner per månad. Betalning med till exempel kreditkort eller kuvertgiro resulterar normalt i en banktransaktion per månad oavsett antal egentliga inköp eller betalningar.

De faktum att metoden har uppdaterats inför publikationen och att banksektorn förändrats kan innebära att det kan tillkomma ny(a) resolutionsbank(er) eller att banker som för närvarande är resolutionsbanker bedöms kunna avvecklas enligt normala insolvensförfaranden utan att äventyra den finansiella stabiliteten eller realekonomin.

Riksgälden kommer givetvis att fortsätta att ta hänsyn till banksektorns utveckling över tid liksom nya data och forskning som på ett robust sätt kan informera val av indikatorer och tröskelvärden. Vid behov kommer denna policy därför att ses över så att myndighetens bedömningar är ändamålsenliga utifrån den svenska banksektorn och den verksamhet de svenska bankerna bedriver.