

Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder



Innehållsförteckning

Ordlista	1
Sammanfattning	3
1. Introduktion och syfte	5
1.1 Resolution, skuldnedskrivning och behovet av ett minimikrav	5
1.2 Riksgäldens roll och promemorians syfte	6
2. Övergripande ställningstaganden	8
2.1 Anpassning till FSBs TLAC-överenskommelse	8
2.2 Tidplan för fastställande av minimikravet	10
3. Minimikravets storlek	13
3.1 Rättsliga förutsättningar	13
3.1.1 Svensk rätt	13
3.1.2 De tekniska standarderna	13
3.2 Riksgäldens överväganden	16
3.2.1 Minimikravet och pelare 2-krav	17
3.2.2 Förlustabsorberingsbeloppet	17
3.2.3 Återkapitaliseringsbeloppet	22
3.2.4 Företag för vilka återkapitaliseringsbeloppet får sättas till noll	28
3.2.5 Skulder undantagna från nedskrivning	29
3.2.6 Möjlighet till avdrag för bidrag från insättningsgarantisystemet	31
3.2.7 Justering utifrån storlek och systemrisk	32
4 Bristande efterlevnad av minimikravet	37
5 Uppfyllande av minimikravet	39
5.1 Rättsliga förutsättningar	39
5.2 Riksgäldens överväganden	40
5.2.1 Skuldandel	41
5.2.2 Medräkningsbara skulder inom koncerner	45
5.2.3 Efterställning	47
5.2.4 Begränsning av riskerna kopplade till korsägande	50
6. Övriga frågor	54
6.1 Rapportering	54
6.2 Offentliggörande	54
7. Konsekvensanalys	56
7.1 Effekter för företagen	56
7.2 Effekter på samhällsekonomin och den finansiella stabiliteten	59

Ordlista

<i>De tekniska standarderna</i>	Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1450 av den 23 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska standarder för tillsyn för att specificera kriterier som avser metoden för att fastställa minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder. ¹
<i>Dotterföretag</i>	dotterföretag enligt artikel 4.1.16 i tillsynsförordningen. ²
<i>Företag</i>	kreditinstitut, värdepappersbolag, moderföretag samt andra företag som Riksgälden ålägger efterfölja ett minimikrav enligt 4 kap. 2 § lagen om resolution.
<i>Kapitalbasinstrument</i>	kapitalinstrument som får användas för att uppfylla ett företags totala kapitalkrav.
<i>Kvalificerade skulder</i>	skuldinstrument som uppfyller kriterierna i 2 kap. 2 § lagen om resolution.
<i>Medräkningsbara skulder</i>	kvalificerade skulder som får användas för att uppfylla minimikravet (se kriterierna i 2 kap. 2 § Riksgäldens föreskrifter [RGKFS 2015:2] om resolution).
<i>Minimikravet</i>	minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Krav, uttryckt i procent, som anger hur stora företagets medräkningsbara skulder och kapitalbas minst måste vara i förhållande till företagets totala skulder och kapitalbas. (eng. Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL)
<i>Moderföretag</i>	moderföretag inom EES som åläggs att uppfylla ett minimikrav på gruppnivå enligt 4 kap. 2 § lagen om resolution.

¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/3-2016-2976-EN-F1-1.PDF>

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

<i>MPE-strategi</i>	(eng. Multiple Point of Entry), resolution med flera ingångspunkter, dvs. en resolutionsstrategi som bygger på att några eller samtliga ingående företag i en koncern försätts i resolution och hanteras separat från varandra.
<i>MREL-instrument</i>	kapitalbasinstrument och medräkningsbara skulder.
<i>Resolutionsbarhetsbedömning</i>	prövningen enligt 3 kap. 10 och 11 §§ lagen om resolution av om ett företag kan rekonstrueras eller avvecklas genom konkurs, likvidation eller resolution på ett sätt som inte leder till allvarlig störning i det finansiella systemet.
<i>SPE-strategi</i>	(eng. Single Point of Entry), resolution med en ingångspunkt, dvs. en resolutionsstrategi som bygger på att endast moderföretaget i en koncern försätts i resolution.
<u>Kapitalkravsdefinitioner</u>	
<i>Basel I-golv</i>	kapitalkravet enligt artikel 500 i tillsynsförordningen.
<i>Kombinerat buffertkrav</i>	det kombinerade buffertkravet enligt 2 kap. lagen (2014:966) om kapitalbuffertar.
<i>Minimikapitalkrav</i>	kapitalbaskraven enligt artiklarna 92 och 458 i tillsynsförordningen.
<i>Pelare 2-krav</i>	kapitalkrav (utöver minimikapitalkravet och kombinerat buffertkrav) som uppstår till följd av Finansinspektionens samlade kapitalbedömning och, i förekommande fall, ett beslut om särskilt kapitalbaskrav enligt 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.
<i>Totalt kapitalkrav</i>	summan av minimikapitalkrav, pelare 2-krav och kombinerat buffertkrav eller, om högre, Basel I-golvet.

Sammanfattning

Sverige har sedan den 1 februari 2016 en ny ordning för krishantering av banker, värdepappersbolag och vissa andra företag. Den innebär att staten genom Riksgälden – om det krävs för att bevara den finansiella stabiliteten – kan ta kontroll över och rekonstruera eller avveckla sådana företag genom ett särskilt förfarande kallat resolution.

I resolution ska förluster och eventuella återkapitaliseringsbehov täckas av det krisdrabbade företagets egna aktieägare och långivare. För att det ska vara möjligt krävs att företagen har en tillräcklig mängd eget kapital och skulder som går att använda för förlusttäckning och återkapitalisering. Resolutionsregelverket föreskriver därför att varje företag ska vara föremål för ett särskilt krav, minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Minimikravet ska beslutas av Riksgälden utifrån de ramar som ges av lag och relevanta EU-regler. I denna promemoria redovisas de ställningstaganden Riksgälden gjort rörande kravens utformning.

Minimikravets storlek

Minimikravet ska uppgå till summan av ett *förlustabsorberingsbelopp* och ett *återkapitaliseringsbelopp*.

Förlustabsorberingsbeloppet ska motsvara företagets totala kapitalkrav (utan hänsyn till Basel I-golvet) exklusive det kombinerade buffertkravet och, i förekommande fall, makrotillsynskomponenter inom pelare 2-kravet.

Återkapitaliseringsbeloppet ska motsvara företagets totala kapitalkrav exklusive det kombinerade buffertkravet. Återkapitaliseringsbeloppet sätts till noll för företag som inte förväntas bli föremål för resolution, dvs. företag som bedöms kunna avvecklas genom konkurs eller likvidation.

Beslut om minimikravets storlek enligt denna modell kommer att fattas i samband med beslut om 2017 års resolutionsplaner. Kravet kommer att tillämpas från och med 1 januari 2018.

Uppfyllande av minimikravet

Som ett led i att säkerställa företagens resolutionsbarhet kommer Riksgälden att utvärdera hur företagen uppfyller minimikravet. För de företag som bedöms kunna bli föremål för resolution kommer denna utvärdering göras med utgångspunkt i att nedanstående principer ska vara uppfyllda vid angiven tidpunkt.

Princip	Tidpunkt
<i>Skuldandel:</i> Företagen bör ha medräkningsbara skulder som åtminstone motsvarar återkapitaliseringsbeloppet.	2018
<i>Medräkningsbara skulder inom koncerner:</i> För koncerner där den huvudsakliga resolutionsstrategin är en SPE-strategi bör de skulder som används för att uppfylla kravet på gruppnivå 1) vara utgivna av det företag inom koncernen som ska försättas i resolution och 2) innehas av andra än koncernföretag. För de koncernföretag som inte själva ska försättas i resolution bör det individuella minimikravet uppfyllas med skulder 1) utgivna till det företag inom koncernen som ska försättas i resolution, 2) som är efterställda koncernföretagets övriga skulder och 3) som kan skrivas ned eller konverteras utan att koncernföretaget själv behöver försättas i resolution.	Tills vidare inget krav på efterlevnad
<i>Efterställldhet:</i> Minimikravet ska uppfyllas med efterställda instrument.	2022
<i>Korsägande:</i> Riskerna kopplade till innehav av andra företags kvalificerade respektive medräkningsbara skulder bör begränsas.	Tills vidare inget krav på efterlevnad

1. Introduktion och syfte

I maj 2014 antog Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet krishanteringsdirektivet. Genom direktivet etableras harmoniserade regler inom EU för hantering av kriser i kreditinstitut, värdepappersföretag samt vissa koncernföretag (i det följande benämnda företag). Med direktivet skapas ett särskilt förfarande för rekonstruktion och avveckling av sådana företag kallat resolution. Reglerna för resolution skiljer sig från de regler om rekonstruktion och avveckling som gäller för företag i allmänhet. Syftet med reglerna är att krisdrabbade finansiella företag, framför allt de av betydande vikt för det finansiella systemet, ska kunna hanteras utan att det ger upphov till spridningseffekter som hotar den finansiella stabiliteten och utan att staten tvingas träda in med ekonomiskt stöd. Många EU-länder, delvis även Sverige, har saknat sådana regler.

Direktivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2015:1016) om resolution, förordningen (2015:1034) om resolution samt Riksgäldens föreskrifter (RGKFS 2015:2) om resolution.

1.1 Resolution, skuldnedskrivning och behovet av ett minimikrav

Ett resolutionsförfarande innebär att staten, om det bedöms nödvändigt för att bevara den finansiella stabiliteten, genom Riksgälden tar över kontrollen av ett fallerande företag och rekonstruerar eller avvecklar verksamheten.

I resolution ska eventuella förluster och återkapitaliseringsbehov täckas av det fallerande företags ägare och borgenärer. Funktionellt kan detta åstadkommas antingen genom användande av det så kallade skuldnedskrivningsverktyget (bail-in) eller genom att Riksgälden, efter att ha sålt eller överfört bankens kritiska verksamhet till en ny huvudman, lämnar resterande delar av verksamheten att avvecklas genom konkurs.

Oavsett vilket tillvägagångssätt som används är en nödvändig förutsättning för att effektivt kunna genomföra resolution att företaget har tillräckligt med kapital och skulder som kan påföras förluster eller, i fallet med skulder, konverteras till aktiekapital.

Till skillnad från kapital kan det i vissa fall vara svårt eller olämpligt att skriva ner (eller konvertera) skulder. Regelverket innehåller därför bestämmelser om att vissa skuldslag alltid ska undantas från nedskrivning och konvertering, t.ex. insättningar som skyddas av insättningsgarantin. Riksgälden kan dessutom under extraordinära omständigheter diskretionärt välja att undanta andra skuldslag som annars hade varit kvalificerade för nedskrivning och konvertering.

Förekomsten av dessa undantagsregler gör att företagen skulle kunna finansiera sig på ett sätt som gör att det inte finns tillräckligt med kapital och nedskrivningsbara skulder för att kunna genomföra resolution. För att undvika att så sker föreskriver lagen om resolution att företagen ska uppfylla ett särskilt minimikrav på nedskrivningsbara skulder.

1.2 Riksgäldens roll och promemorians syfte

Storleken på minimikravet anges inte direkt i lagen, utan ska i stället fastställas av Riksgälden individuellt för varje företag. Det ska göras utifrån ett antal kriterier som framgår av Riksgäldens föreskrifter om resolution. Dessa kriterier specificeras närmare i de tekniska standarderna.

Utöver att besluta om minimikravets storlek har Riksgälden vissa ytterligare befogenheter för att säkerställa att företagen ska vara resolutionsbara, dvs. möjliga att hantera genom resolution utan allvarliga systemkonsekvenser och utan användning av offentliga medel. Med stöd av dessa befogenheter kan Riksgälden, om väsentliga hinder mot resolution föreligger, kräva att företagen vidtar vissa åtgärder. Det kan exempelvis röra sig om åtgärder med koppling till hur minimikravet uppfylls och som sådana alltså kompletterar de krav som följer av Riksgäldens föreskrifter om vilka skulder som får användas för att uppfylla minimikravet.

I denna promemoria redogörs för hur Riksgälden, med stöd i nämnda befogenheter, avser att utforma minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Promemorian behandlar dels storleken på minimikravet, dels Riksgäldens syn på vissa frågor kopplade till minimikravet som är av betydelse för att företagen ska kunna betraktas som resolutionsbara.

Promemorian innehåller Riksgäldens slutliga ställningstagande rörande de frågor som behandlades i remisspromemoria från 26 april 2016 (Dnr 2016/425). Nio av 15 remissinstanser har inkommit med svar. De synpunkter som inkommit genom remissförfarandet redovisas i anslutning till respektive ställningstagande.

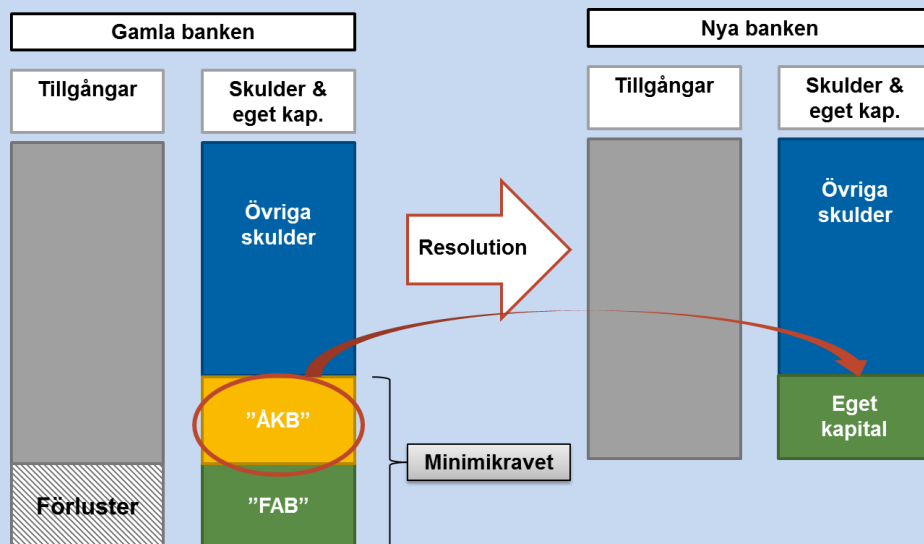
Ruta 1 Illustration av minimikravets syfte och funktion

Det har sedan länge ställts krav på att banker och vissa andra finansiella företag ska inneha tillräckligt med kapital (kapitalkrav) för att kunna bära oförutsedda förluster som kan uppstå vid en ekonomisk påfrestning. Med minimikravet på nedskrivningsbara skulder introduceras ett nytt och kompletterande krav som innebär att företagen, utöver det förlustbärande kapitalet, ska inneha tillräckligt med ytterligare kapital eller skuldinstrument för att vid behov kunna återkapitaliseras. Återkapitalisering innebär att kapitalbasen hos ett företag i resolution återställs för att säkerställa fortsatt drift av de delar av företagets verksamhet som ska

fortleva. Återställningen sker genom att delar av företagets skulder skrivs ned eller konverteras till aktier (eng. *bail-in*).

Minimikravet ska spegla det förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov som bedöms finnas hos varje enskilt företag i händelse av ett fallissemang. Kravet utgörs därför av två delkomponenter: ett förlustabsorberingsbelopp (FAB), som i grova termer ska motsvara företagets kapitalkrav, och ett återkapitaliseringsbelopp (ÅKB), som ska motsvara det belopp som krävs för att återställa kapitalet till de kravnivåer som kommer att gälla för företaget efter resolution.

I bilden nedan ges en schematisk beskrivning av en skuldnedskrivning och konvertering för ett företag där *hela* verksamheten rekonstrueras och drivs vidare.



I exemplet uppstår förluster i "Gamla banken" som motsvarar hela FAB, vilket innebär att bankens kapitalbas är totalt förbrukad och banken fallerar. Eftersom banken bedöms vara av betydande vikt för det finansiella systemet försätts den i resolution av Riksgälden, som i enlighet med den beslutade resolutionsplanen för banken genomför en skuldnedskrivning och konvertering för att återställa kapitalbasen. Det belopp som konverteras motsvarar ÅKB, som efter konverteringen utgör det egna kapitalet i "Nya banken".

Genom minimikravet säkerställer således Riksgälden att det finns tillräckligt med förlust- och återkapitaliseringskapacitet hos företagen för att kunna hantera dem i resolution och därmed kunna hålla igång deras samhällskritiska funktioner, utan att skattemedel eller andra offentliga medel används.

2. Övergripande ställningstaganden

2.1 Anpassning till FSBs TLAC-överenskommelse

Riksgäldens ställningstagande: I avvaktan på beslut om genomförande av TLAC-överenskommelsen inom EU kommer överenskommelsen inte att tillämpas för svenska företag. I syfte att underlätta anpassningen till kommande regeländringar har Riksgälden emellertid valt att, i den mån nu gällande regler tillåter, beakta överenskommelsen och de genomförandeförslag som Europeiska kommissionen presenterade i november 2016.

Remisspromemorian: Innehåller i princip samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Tillstyrker eller framför inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Parallellt med utvecklingen av EU-reglerna rörande minimikravet på nedskrivningsbara skulder har G 20-organet Financial Stability Board (FSB) tagit fram en internationell standard som ställer krav på globalt systemviktiga banker att upprätthålla en viss lägsta förlustabsorberingskapacitet (*Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC*).³ Även om standarden inte är identisk med EU-reglerna bygger de båda ramverken på samma konceptuella grund, dvs. att banker och vissa andra finansiella företag ska ha tillräckligt med kapital och nedskrivningsbara skulder för att resolution ska kunna genomföras utan allvarliga systemkonsekvenser och utan kostnad för skattebetalarna.

Eftersom TLAC-kraven enbart ska gälla för globalt systemviktiga banker är tillämpningsområdet för standardens bestämmelser betydligt snävare än EU-reglernas. Av de svenska företagen har endast Nordea Bank AB tilldelats statusen globalt systemviktig bank.

TLAC-standardens är inte bindande. Europeiska kommissionen (kommissionen) har dock i november 2016 presenterat ett omfattande regleringsförslag som bland annat inkluderar ett genomförande av standarden inom EU.⁴ Detta så kallade Bankpaket innehåller flertalet revideringar och kompletteringar av gällande regler avseende minimikravet. Förslagen innehåller också betydande reformer av gällande kapitaltäckningsregler, vilka delvis också får implikationer för utformningen av minimikravet.

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

⁴ http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-reforms-and-their-progress/progress-financial-reforms_en

Huvudsakliga beståndsdelar i kommissionens förslag

Siffransatt minimikrav för globalt systemviktiga banker

För globalt systemviktiga banker föreslås en fast miniminivå på minimikravet (TLAC-minimum) som ska uppgå till det högsta av 18 procent av riskvägda tillgångar och 6,75 procent av icke riskvägda tillgångar.

Institutspecifika minimikrav

Metoden för att fastställa de individuella minimikraven revideras och överförs från de tekniska standarderna till krishanteringsdirektivet. För globalt systemviktiga banker tillkommer det individuella kravet som ett påslag ovanpå TLAC-minimum. För övriga företag bestäms kravet enbart utifrån metoden för beräkning av de individuella minimikraven.

MREL-guidance

Utöver de ovan nämnda kraven föreslås resolutionsmyndigheten ges möjlighet att besluta att företagen ska hålla ett visst ytterligare belopp kapital och medräkningsbara skulder, så kallad MREL-guidance. Avsikten är att åstadkomma en viss buffert i förhållande till såväl minimikravet som andra regulatoriska krav.

Skärpta krav på medräkningsbara skulder

De skulder som får användas för att uppfylla TLAC-minimum föreslås, med undantag för 3,5 procentenheter, vara efterställda skulder som inte får medräknas i minimikravet. Motsvarande krav får även ställas avseende de institutspecifika minimikraven och MREL-guidance.

Harmonisering av förmånsrättsregler

I syfte att stärka marknadsförutsättningarna för efterställda skuldinstrument och också underlätta genomförandet av resolution föreslås en harmonisering av medlemsstaternas förmånsrättsregler på så sätt att det genom lag etableras ett skuldslag som prioritetsmässigt ska rankas lägre än oprioriterade fordringar men högre än kapitalbasinstrument.

Minimikrav för grupper

För grupper introduceras regler för hur minimikraven ska utformas med hänsyn till den resolutionsstrategi som gäller för gruppen och de ingående koncernföretagen. För grupper som enligt resolutionsplanen helt eller delvis kommer att hanteras på konsoliderad basis får minimikravet för de företag i gruppen som inte själva kommer vara föremål för direkta resolutionsåtgärder enbart uppfyllas med skulder som är utgivna till det koncernföretag som kommer vara föremål för de direkta åtgärderna.

Överträdelser

Uttryckliga regler för hantering av överträdelser av minimikravet och MREL-guidance föreslås. En överträdelse av minimikravet kommer kunna hanteras på flera olika sätt, bl.a. genom resolutionsmyndighetens befogenheter att undanröja hinder mot resolution.

Avdragsregler

Företagen föreslås bli skyldiga att, från sina egna MREL-skulder, dra av innehav av skulder utgivna av globalt systemviktiga institut som används för att uppfylla TLAC-minimum. Kompletterande regler ska läggas fram vid en senare tidpunkt rörande avdrag för innehav av 1) MREL-skulder utöver TLAC-minimum, och 2) skulder utgivna av företag som inte är klassificerade som globalt systemviktiga.

Kommissionens förslag är sedan årsskiftet föremål för förhandlingar i rådet. Vad utfallet av dessa förhandlingar blir är inte känt i dagsläget. Det är således oklart när de reviderade reglerna kommer att beslutas och hur de slutligen kommer att utformas. Klart är dock att förslagen i ett antal olika avseenden kommer leda till viktiga förändringar av befintliga regler.

I de ställningstaganden som görs i denna promemoria har Riksgälden valt att, i den mån nu gällande regler tillåter, beakta de regeländringsförslag som EU-kommissionen presenterat. Detta i syfte att i möjligaste mån undvika större revideringar av reglerna inom en snar framtid och på så sätt också underlätta anpassningen till kommande regeländringar.

Gällande TLAC-standarden har Riksgälden ingen avsikt att tillämpa denna direkt på svenska företag utan gör bedömningen att det förslag som EU-kommissionen presenterat i princip till fullo genomför standardens innehåll inom EU. Om det som ett resultat av förhandlingar inom EU visar sig att det uppstår avvikelser mellan EU-reglerna och standarden, materiellt eller i fråga om infasning, kommer Riksgälden att följa EU-regelverkets bestämmelser såsom de genomförs i svensk rätt.

2.2 Tidplan för fastställande av minimikravet

Riksgäldens ställningstagande: Minimikravets storlek kommer att fastställas enligt modellen i denna promemoria under sista kvartalet 2017 och tillämpas från och med 1 januari 2018.

För företag som 1) genomgått resolution eller 2) blir föremål för förändringar i resolutionsstrategin som föranleder en väsentlig ökning av minimikravet kommer Riksgälden att besluta från fall till fall inom vilken tidsfrist minimikravet ska uppfyllas.

Remisspromemorian: Saknade ställningstagande rörande anpassningsperiod för företag som genomgått resolution eller fått väsentligt ökade krav till följd av omprövad resolutionsstrategi. I övrigt samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Svenska Bankföreningen* efterlyser ett förtydligande kring övergångsprocessen när ett företag får ökade krav till följd av förändringar i resolutionsstrategin. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Enligt de tekniska standarderna får resolutionsmyndigheten besluta om en lämplig anpassningsperiod för företagen att uppnå minimikravet från det att kraven initialt beslutas. Närmare vägledning om vad som ska anses vara en lämplig anpassningsperiod ges inte.

En motsvarande anpassningsperiod kan enligt standarden även tillämpas för företag som varit föremål för nedskrivning eller konvertering och som därefter måste återuppfylla minimikravet. Däremot regleras inte vad som ska gälla i fråga om företag som får väsentligt ökade krav till följd av att resolutionsmyndigheten beslutar om revideringar av resolutionsstrategin.

I kommissionens förslag till reviderad tillsynsförordning framgår att anpassningsperioden för att återuppfylla TLAC-minimum, efter det att skuldnedskrivningsverktyget tillämpats, ska uppgå till två år. Samma period föreslås gälla efter att det skett en nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument och andra skulder utanför resolution.

Lagen om resolution innehåller inga särskilda övergångsregler avseende minimikravet. Inte heller finns bestämmelser i lagen som reglerar tidsramarna för uppfyllnad av kravet efter genomförd skuldnedskrivning eller till följd av omprövad resolutionsstrategi.

Initial anpassningsperiod

Behovet av att tillämpa en anpassningsperiod från det att minimikravet beslutas för första gången styrs av i vilken utsträckning företagen behöver vidta åtgärder för att anpassa sig till kravet.

För de företag som inte bedöms behöva hanteras genom resolution i händelse av ett fallissemang kommer några särskilda anpassningsåtgärder inte att vara nödvändiga eftersom minimikravet inte innebär något ytterligare krav utöver gällande kapitalkrav.

För de företag som om de fallerar förutses behöva bli föremål för resolution kommer däremot minimikravet på nedskrivningsbara skulder att överstiga kapitalkravet. I den mån dessa företag inte har kapital och

nedskrivningsbara skulder som motsvarar minimikravets storlek kommer det vara nödvändigt för företagen att ge ut MREL-instrument som får medräknas i kravet, eller på annat sätt anpassa verksamheten så att kravet uppfylls.

Riksgälden har samlat in uppgifter från ett antal företag i syfte att utvärdera konsekvenserna av de ställningstaganden som görs i promemorian. Den analys som gjorts med stöd av dessa uppgifter visar att samtliga dessa företag redan i nuläget har tillräckligt med MREL-instrument för att uppfylla det storleksmässiga minimikravet.

Detta talar för att det inte finns behov av att tillämpa någon längre initial anpassningsperiod. Riksgälden avser därför att fastställa kraven enligt modellen i denna promemoria under sista kvartalet 2017. Kraven kommer därefter att börja gälla från och med 1 januari 2018.

För företag som ingår i gränsöverskridande koncerner kommer beslut om minimikravet fattas gemensamt med andra berörda resolutionsmyndigheter inom ramen för så kallade resolutionskollegier. Av detta skäl kan beslutstillfället för dessa företag komma att skilja sig från övriga företag.

Företag som genomgått resolution eller fått ökade krav till följd av förändrad resolutionsstrategi

Riksgälden avser tills vidare inte att tillämpa några fasta tidsramar för uppfyllnad av kravet 1) efter att skuldnedskrivning genomförts eller 2) till följd av omprövad resolutionsstrategi. I stället kommer beslut om lämplig anpassningsperiod att fattas i varje enskilt fall och med hänsyn till de förutsättningar som råder vid beslutstillfället.

3. Minimikravets storlek

3.1 Rättsliga förutsättningar

3.1.2 Svensk rätt

Bestämmelser rörande minimikravet på nedskrivningsbara skulder finns i 4 kap. lagen om resolution samt Riksgäldens föreskrifter om resolution.

Enligt 4 kap. 3 § lagen om resolution ska Riksgälden fastställa minimikravet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, i syfte att säkerställa att ett företag, om det försätts i resolution, har kvalificerade skulder och en kapitalbas som tillsammans är tillräckligt stora för att kunna vidta resolutionsåtgärder som uppfyller resolutionsändamålen. Kravet ska uttryckas som en andel av företagets kapital och totala skulder.

I lagen om resolution specificeras inte någon uttrycklig storlek på kravet utan detta ska bestämmas av Riksgälden, efter samråd med Finansinspektionen. Beslutet ska grundas på ett antal kriterier som framgår av Riksgäldens föreskrifter och som preciseras i de tekniska standarderna (se nedan).⁵

Minimikravet ska uppfyllas både på individuell nivå och gruppnivå. För gränsöverskridande grupper ska det konsoliderade kravet fastställas av moderföretagets resolutionsmyndighet, i samråd med resolutionsmyndigheterna i dotterföretagens hemländer, enligt en i lagen fastslagen process.

3.1.3 De tekniska standarderna

De tekniska standarderna utgör praktiskt taget en given metod för hur nivån på minimikravet ska fastställas. Resolutionsmyndigheten har visst utrymme att göra egna bedömningar och vägval, men det får enbart ske inom givna ramar.

Minimikravet ska enligt standarderna utgöras av summan av två komponenter, ett förlustabsorberingsbelopp och ett återkapitaliseringsbelopp (benämns rekaptaliseringsbelopp i de tekniska standarderna). Båda beloppen ska fastställas med utgångspunkt i företagets kapitalkrav och resolutionsmyndighetens bedömning av företagets riskegenskaper (storlek, affärsmodell och finansieringsprofil).

⁵ 2 kap. 4-7 §§ Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2015:2) om resolution. Genom dessa bestämmelser genomförs de delar av artikel 45.6 i krishanteringsdirektivet som inte genomförts genom 4 kap. 3 § lagen om resolution.

Därutöver ska ett antal andra faktorer vägas in vid fastställandet av kravet, vilka kan komma att föranleda justeringar av den storlek som beräknats enligt ovan. Dessa faktorer är enligt de tekniska standarderna följande:

- omfattning av eventuella undantag från skuldnedskrivning och konvertering
- företagets storlek och systemviktighet
- bidrag från insättningsgarantisystemet till finansiering av resolution.

Förlustabsorberingsbeloppet

Utgångspunkten för förlustabsorberingsbeloppet enligt de tekniska standarderna är att detta ska vara lika med företagets totala kapitalkrav, dvs. att det ska utgöras av summan av företagets minimikapitalkrav, pelare 2-krav och kombinerade buffertkrav eller det högre belopp som krävs för att uppfylla Basel I-golvet eller tillämpliga bruttosoliditetskrav (standardbelopp för förlustabsorbering).⁶ Givet vissa förutsättningar får dock resolutionsmyndigheten besluta att förlustabsorberingsbeloppet ska vara ett annat än basbeloppet.

Ett *högre* förlustabsorberingsbelopp får sättas om

- resolutionsmyndigheten med beaktande av tillsynsmyndighetens information om företagets affärsmodell, finansieringsmodell och riskprofil⁷ anser att de komponenter som ingår i basbeloppet inte fullt ut reflekterar förlustabsorberingsbehovet i resolution, eller
- det är nödvändigt för att minska eller eliminera ett hinder mot resolution eller för att absorbera förluster på innehav av instrument emitterade av andra enheter inom gruppen som får medräknas i minimikravet.

Ett *lägre* förlustabsorberingsbelopp får sättas om resolutionsmyndigheten med beaktande av tillsynsmyndighetens information om företagets affärsmodell, finansieringsmodell och riskprofil anser att

- sådana pelare 2-krav som grundar sig på stresstestresultat eller som avser att täcka makrotillsynsrisker inte anses vara relevanta för att säkerställa förlustabsorberingsbehoven i resolution, eller
- delar av det kombinerade buffertkravet inte är relevanta för att säkerställa förlustabsorberingsbehoven i resolution.

⁶ Benämns standardbelopp för förlustabsorbering (eng. default loss absorption amount) i artikel 1 i de tekniska standarderna.

⁷ I artikel 4 i de tekniska standarderna specificeras vilken tillsynsinformation som avses.

Återkapitaliseringsbeloppet

Utgångspunkten för återkapitaliseringsbeloppet enligt de tekniska standarderna är att detta belopp ska fastställas utifrån vad som krävs för att kunna genomföra den huvudsakliga resolutionsstrategin i resolutionsplanen. Återkapitaliseringsbeloppet får sättas till noll om resolutionsbarhetsbedömningen visar att det är möjligt och trovärdigt att avveckla företaget inom ramen för ordinarie insolvensförfaranden, dvs. om företaget *inte* förväntas bli föremål för resolution. För dessa företag kommer minimikravet att vara lika med förlustabsorberingsbeloppet.

För de företag som kan komma att bli föremål för resolution ska återkapitaliseringsbeloppet bestå av två delar:

- Det belopp som är nödvändigt för att företaget, efter det att den huvudsakliga resolutionsstrategin genomförts, ska uppfylla de kapitalkrav som gäller för verksamhetstillstånd, innefattande minimikapitalkrav, pelare 2-krav, Basel I-golv och tillämpliga bruttosoliditetskrav, dock inte några buffertkrav.
- Det tilläggsbelopp som resolutionsmyndigheten anser nödvändigt för att upprätthålla ett tillräckligt marknadsförtroende för företaget efter resolution. Detta belopp ska minst motsvara de kombinerade buffertkrav som är tillämpliga efter det att resolutionsverktygen använts. Tilläggsbeloppet får dock vara lägre (men inte mindre än noll) om resolutionsmyndigheten anser att det är tillräckligt för att upprätthålla företagets marknadsförtroende, kritiska funktioner och tillgång till finansiering.

Trots det som sägs ovan kan resolutionsmyndigheten bortse från hela eller delar av pelare 2-kravet eller buffertkraven när den fastställer återkapitaliseringsbeloppet. Det får myndigheten göra om den, efter samråd med tillsynsmyndigheten, slår fast att hela eller delar av dessa krav inte kommer att behöva tillämpas efter det att resolutionsstrategin genomförts.

För företag som ingår i en koncern ska resolutionsmyndigheten, när den fastställer återkapitaliseringsbeloppet, även väga in kapital i andra delar av gruppen som kan finnas tillgängligt för att upprätthålla företagets marknadsförtroende efter resolution.

Övriga kriterier att beakta vid fastställande av minimikravet

Resolutionsmyndigheten får *minska* minimikravet med hänsyn till det belopp insättningsgarantisystemet kan förväntas bidra med enligt den huvudsakliga resolutionsstrategin. Beloppet ska fastställas med beaktande av de begränsningsregler som krishanteringsdirektivet ställer upp för

insättningsgarantisystemets användning i resolution, samt även utifrån risken att garantisystemets tillgängliga medel uttöms.

Resolutionsmyndigheten ska vidare säkerställa att minimikravet är tillräckligt med hänsyn till att skulder kan komma att undantas vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget, alternativt överförs i sin helhet när något av de andra resolutionsverktygen används. Detta ska prövas på två sätt. Dels utifrån att medräkningsbara skulder kan komma att undantas eller överförs och därmed urholka den förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet som finns i företaget, dels utifrån att undantagen eller överföringarna – oavsett om skulderna är medräkningsbara eller inte – kan leda till en överträdelse av skyddsregeln att en borgenär till ett företag som försatts i resolution inte ska få ett sämre ekonomisk utfall än om företaget i stället hade avvecklats genom ordinarie insolvensförfaranden.

Vid fastställandet av minimikravet för systemviktiga företag ska resolutionsmyndigheten avslutningsvis också beakta de krav som ställs i artikel 44 i krishanteringsdirektivet, dvs. de krav som reglerar resolutionsmyndighetens möjlighet att undanta skulder från nedskrivning och under vilka förutsättningar sådana undantag kan finansieras med medel från finansieringsarrangemanget för resolution (för svensk del resolutionsreserven).⁸

3.2 Riksgäldens överväganden

De tekniska standarderna anger ramarna för hur Riksgälden ska besluta om storleken på minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Som framgår av avsnitt 3.1 ger den beräkningsmodell som standarderna föreskriver resolutionsmyndigheten vissa möjligheter att själv besluta hur minimikravets olika komponenter och justeringsbelopp ska beräknas. I det följande redovisas hur Riksgälden avser att tillämpa standardernas bestämmelser. Utgångspunkten vad gäller minimikravet är att det ska vara tillräcklig högt för att säkerställa att planerade resolutionsåtgärder kan vidtas om företaget försatts i resolution.⁹

⁸ Kraven säger att innan resolutionsreservens medel får användas ska aktieägare och innehavare av kapitalinstrument och kvalificerade skulder ha påförts förluster och/eller svarat för återkapitalisering till ett belopp motsvarande 8 procent av totala skulder och kapital, alternativt 20 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp.

⁹ 4 kap 3 § lagen om resolution och artikel 45.6 a krishanteringsdirektivet.

3.2.1 Minimikravet och pelare 2-krav

Riksgäldens ställningstagande: De pelare 2-krav som framgår av Finansinspektionens samlade kapitalbedömning, och som är relevanta för förlustabsorbering och återkapitalisering, ska beaktas vid beräkningen av minimikravet som om det vore fastställt i ett formellt beslut.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Vid beräkning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder ska företagens pelare 2-krav som huvudregel ingå i både förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbeloppet enligt de tekniska standarderna.¹⁰

I normalfallet fattar dock Finansinspektionen inga formella beslut om pelare 2-krav. I stället informerar inspektionen varje företag om utfallet av den samlade kapitalbedömning som inspektionen gör avseende företaget. Formella beslut fattas endast i de fall det anses nödvändigt.

Mot bakgrund av vad som anges i de tekniska standarderna samt syftet med fastställande av minimikrav på nedskrivningsbara skulder är Riksgäldens bedömning att pelare 2-kravet som framgår av Finansinspektionens samlade kapitalbedömning, och som är relevant för förlustabsorbering och återkapitalisering, ska beaktas vid beräkningen av minimikravet som om det vore fastställt i ett formellt beslut. Hur och vilka delar av pelare 2-kravet som kommer att beaktas framgår i avsnitten 3.2.2 och 3.2.3.

3.2.2 Förlustabsorberingsbeloppet

Basbeloppet för förlustabsorbering

Riksgäldens ställningstagande: Förlustabsorberingsbeloppet ska bestämmas utan hänsyn till Basel 1-golvet och tills vidare även utan hänsyn till företagets bruttosoliditet.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Riksbanken* anser att såväl Basel 1-golvet som eventuella bruttosoliditetskrav ska beaktas vid beräkning av minimikravet. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar.

¹⁰ Artikel 1.2 b och 2.6 b de tekniska standarderna.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Förlustabsorberingsbeloppet ska sättas med utgångspunkt i det basbelopp för förlustabsorbering som anges i de tekniska standarderna. Basbeloppet ska utgöras av summan av institutets minimikapitalkrav, pelare 2-krav och kombinerade buffertkrav eller det högre belopp som krävs för att uppfylla Basel 1-golvet eller tillämpliga bruttosoliditetskrav.

Bruttosoliditetskrav

Svenska företag omfattas i dag av krav på att mäta och inrapportera uppgifter rörande bruttosoliditet till Finansinspektionen. Något formellt och bindande bruttosoliditetskrav tillämpas däremot inte. Därför avser Riksgälden för närvarande inte att beakta någon form av bruttosoliditetsmått när basbeloppet bestäms.

I kommissionens Bankpaket finns emellertid förslag om att ett bindande bruttosoliditetskrav ska införas och att minimikravet därmed ska fastställas både som en andel av riskvägda exponeringar och bruttosoliditet. Om EU beslutar i linje med kommissionens förslag kommer modellen för att fastställa minimikravet att behöva anpassas.

Basel 1-golv

Basel 1-golvet är ett bindande krav som för vissa företag innebär ett högre kapitalkrav än det som beräknas med hjälp av interna modeller. Kravet följer av tillsynsförordningen och är en övergångsregel som syftar till att utgöra ett golv vid övergången från Basel 1 till Basel 2. Basel 1-golvet ska enligt tillsynsförordningen upphöra att gälla från och med 2018.¹¹

Mot bakgrund av att Basel 1-golvet kommer att upphöra att gälla innan minimikravet börjar tillämpas kommer golvet inte att beaktas vid bestämmandet av basbeloppet.

Förutsättningar för *högre* förlustabsorberingsbelopp

Riksgäldens ställningstagande: Det finns inga skäl att besluta om ett högre förlustabsorberingsbelopp än basbeloppet.
--

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Remissinstanserna har inga invändningar.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Resolutionsmyndigheten kan välja att sätta ett högre förlustabsorberingsbelopp än basbeloppet om

¹¹ Se artikel 500 i tillsynsförordningen.

1. basbeloppet inte fullt ut reflekterar förlustabsorberingsbehovet i resolution, eller
2. det är nödvändigt för att
 - undanröja eller minska ett hinder mot resolution, eller
 - absorbera förluster på innehav av kapitalinstrument och kvalificerade skulder utgivna av andra företag inom koncernen.

Beträffande möjligheten att sätta ett högre belopp baserat på att basbeloppet inte till fullo reflekterar förlustabsorberingsbehovet kan konstateras att de kapitalkrav som Finansinspektionen beslutar om och som ska ligga till grund för basbeloppet är satta just utifrån föresatsen att de ska vara tillräckliga för att absorbera varje enskilt företags förluster. Riksgälden ser därför inget behov av att justera beloppet på denna grund.

Vad gäller justeringar av förlustabsorberingsbeloppet för att undanröja hinder mot resolution har Riksgälden inte identifierat några omständigheter, utöver de som redan täcks av standarderna, där sådana uppjusteringar skulle bli aktuella. Riksgäldens bedömning är därför att uppjusteringar av minimikravet på denna grund som huvudregel tills vidare inte behövs.

Vad beträffar innehav av kapitalinstrument och kvalificerade skulder utgivna av andra företag inom en koncern hanteras riskerna förknippade med sådana innehav delvis genom de avdragsregler för innehav av kapitalbasinstrument som följer av gällande kapitaltäckningsregler (avdrag från minimikravet är funktionellt samma sak som en uppjustering av kravet). Några motsvarande avdragsregler finns för närvarande inte beträffande medräkningsbara eller kvalificerade skulder, vilket skulle kunna motivera en uppjustering.

Behovet av att göra sådana uppjusteringar är dock beroende av vilka generella begränsningar kopplade till företagets korsägnande av medräkningsbara och/eller kvalificerade skulder som kommer att tillämpas. Som framgår av avsnitt 5.2.4 avser Riksgälden att återkomma till frågan om sådana begränsningar vid en senare tidpunkt. Dessförinnan avser Riksgälden inte att tillämpa möjligheten att justera upp förlustabsorberingsbeloppet för innehav av skulder utgivna av andra företag inom koncernen.

Förutsättningar för *lägre* förlustabsorberingsbelopp

Riksgäldens ställningstagande: Vid fastställandet av förlustabsorberingsbeloppet ska följande kapitalkravskomponenter exkluderas:

- det kombinerade buffertkravet,
- makrotillsynskomponenter inom pelare 2 (i förekommande fall).

Remisspromemorian: Innehåller inte exkludering av riskviktsgolvet överstigande 15 procent. I övrigt samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Finansinspektionen* och *Svenska Bankföreningen* anser att exkluderingarna från förlustabsorberingsbeloppet även bör innefatta riskviktsgolvet för bolån överstigande 15 procent. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Resolutionsmyndigheten har möjlighet att sätta ett lägre förlustabsorberingsbelopp om delar av de kapitalkrav som ska ligga till grund för beräkningen av basbeloppet inte bedöms vara relevanta för att säkerställa förlustabsorberingsbehoven i resolution. De kapitalkrav som på denna grund kan exkluderas är dels de pelare 2-krav som baseras på stresstestresultat eller som avser att täcka makrotillsynsrisker, dels icke relevanta delar av det kombinerade buffertkravet.

Med hänsyn till hur kapitaltäckningsregelverket tillämpas för svenska företag konstaterar Riksgälden att det finns flera kapitalkravskomponenter som uppfyller förutsättningarna för att exkluderas från förlustabsorberingsbeloppet.

Det kombinerade buffertkravet

Kapitalbuffertarnas huvudsakliga funktion är att säkerställa att företagen har viss kapacitet att absorbera förluster utan att bryta mot de kapitalkrav som är en förutsättning för verksamhetstillstånd. Syftet är med andra ord att se till att det finns en viss mängd kapital som kan förbrukas *innan* dess att det blir aktuellt att försätta företaget i resolution.

Om kapitalbuffertarna inkluderas i förlustabsorberingsbeloppet upphör denna funktion i och med att buffertarna låses in i minimikravet på ett sätt som gör att de riskerar att enbart bli användbara i resolution. Av detta skäl bör ingen del av det kombinerade buffertkravet betraktas som relevant för förlustabsorbering i resolution och därför inte heller ingå som en komponent vid beräkningen av förlustabsorberingsbeloppet.

Detta angreppssätt överensstämmer med förslagen i kommissionens Bankpaket. Enligt detta ska det kombinerade buffertkravet inte inräknas i förlustabsorberingsbeloppet.

Att buffertarna exkluderas vid beräkning av förlustabsorberingsbeloppet betyder inte att företagens sammantagna förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet försvagas. Som framgår av avsnitt 5 avser Riksgälden att ställa upp vissa principer rörande uppfyllande av minimikravet, däribland att en viss del av minimikravet bör uppfyllas med medräkningsbara skulder. En effekt av denna princip är att företagen inte kommer att kunna tillgodogöras sig allt sitt kapital för att uppfylla minimikravet.

Att företagen därigenom inte får dubbelräkna delar av sitt kapital gör att buffertkraven i praktiken läggs ovanpå minimikravet. Som en konsekvens blir detta kapital möjligt för företagen att använda utan att minimikravet på nedskrivningsbara skulder överträds. Med en sådan konstruktion tillåts således kapitalbuffertarna att fylla sitt avsedda syfte, dvs. att kunna utgöra en faktisk buffert mot förluster utan att detta medför brott mot de krav som gäller för verksamhetstillstånd. Att kapitalbuffertarnas funktion behålls på detta sätt är dessutom i linje med de ändringar som föreslås i Bankpaketet.

Pelare 2-krav

Svenska pelare 2-krav inrymmer två komponenter som avser att täcka makrotillsynsrisker, dels ett systemriskpåslag som enbart är tillämpligt för företag som av Finansinspektionen har klassats som systemviktiga institut (G-SII eller O-SII), dels den del av riskviktsgolvet för bolån som överstiger 15 procent.¹²

Båda dessa komponenter utgör det som de tekniska standarderna betecknar som makrotillsynskrav och bör därför exkluderas vid beräkningen av förlustabsorberingsbeloppet.

¹² Systemriskpåslaget utgör tillsammans med den så kallade systemriskbufferten ett extra kapitalkrav på fem procentenheter för de fyra största svenska bankerna. Syftet med dessa båda krav är desamma, nämligen att stärka det finansiella systemets motståndskraft mot systemrisker. Att Finansinspektionen valt att dela upp detta extra kapitalkrav i ett buffertkrav (tre procentenheter) och ett pelare 2-krav (två procentenheter) har sin grund i regelverkets utformning. Riskviktsgolvet för bolån infördes ursprungligen för att den förväntade förlustrisken på bolån enligt Finansinspektionens bedömning underskattades i företagens interna modeller. När golvet sedermera höjdes från 15 till 25 procent emellertid inte utifrån företagets individuella förslutsrisker utan i stället utifrån de samhällsekonomiska risker som följer med hushållens ökande skuldsättning. Denna del av golvet avser således inte företagsspecifika risker utan ska i likhet med systemriskpåslaget snarare klassas som ett makrotillsynskrav. (Se Finansinspektionens promemoria ”Kapitalkrav för svenska banker”, FI Dnr 14-6258).

3.2.3 Återkapitaliseringsbeloppet

Återkapitaliseringsbeloppet ska bestämmas utifrån det återkapitaliseringsbehov som den huvudsakliga resolutionsstrategin betingar. I praktiken handlar det om att säkerställa att minimikravet är utformat på ett sätt som gör att företaget kan uppfylla förväntade kapitalbehov efter det att resolution har genomförts.

För detta ändamål krävs enligt de tekniska standarderna att beloppet beräknas utifrån det kapital som krävs för att företaget efter resolution ska;

- uppfylla de kapitalkrav som gäller för verksamhetstillstånd, och
- kunna upprätthålla ett tillräckligt marknadsförtroende.

På samma sätt som för förlustabsorberingsbeloppet kan resolutionsmyndigheten välja att exkludera vissa av de kapitalkravskomponenter som enligt standardernas huvudregel ska ligga till grund för återkapitaliseringsbeloppet.

Eftersom återkapitalisering enbart kommer att behöva ske för de delar av verksamheten som enligt resolutionsstrategin ska fortleva efter det att resolutionsstrategin genomförts behöver återkapitaliseringsbeloppet endast återspegla kapitalbehoven i dessa verksamheter. Det är mot bakgrund av detta som återkapitaliseringsbeloppet kan sättas till noll för den kategori av företag som bedöms kunna hanteras genom likvidation eller konkurs, dvs. utanför resolution. I avsnitt 3.2.4 beskrivs hur företagen inom denna kategori kommer att identifieras.

En andra kategori företag är sådana som enligt resolutionsplanen ska hanteras enbart genom användning av skuldnedskrivningsverktyget, dvs. där hela företaget förväntas fortleva (eng. whole bank bail-in). För dessa företag kommer återkapitaliseringsbeloppet att behöva spegla kapitalbehovet för hela verksamhetens förväntade storlek vid resolutionstidpunkten.

En tredje kategori utgörs av företag där enbart delar av verksamheten bedöms vara kritiska och där resolutionsplanen förutser att det är möjligt att separera de kritiska verksamheterna från resterande delar av företaget, exempelvis genom användning av försäljnings- eller broinstitutsvärtyget. Eftersom det endast är den verksamhet som säljs eller överförs som behöver återkapitaliseras blir kapitalbehovet lägre än om hela företagens verksamhet hade behövt upprätthållas. Detta gör att återkapitaliseringsbeloppet inte nödvändigtvis behöver återspegla kapitalbehoven i hela verksamheten. Exempelvis skulle ett företag vars resolutionsplan förutser att hälften av tillgångarna överförs till ett broinstitut, samtidigt som den andra hälften lämnas kvar för avveckling genom konkurs, kunna åsättas ett återkapitaliseringsbelopp som motsvarar halva det kapitalkrav som

verksamheten som helhet skulle betinga (under antagande att institutets samtliga tillgångar har samma riskvikt).

För de fyra svenska storbankerna antogs i december 2016 de första resolutionsplanerna. Även om dessa planer inte innefattade något beslut om minimikrav uttalades att de berörda bankerna, med hänsyn till vald resolutionsstrategin, kommer att åsättas ett återkapitaliseringsbelopp som motsvarar hela den befintliga verksamhetens omfattning.

För övriga företag som förväntas bli föremål för resolution kommer Riksgälden att ta ställning till resolutionsstrategi och därtill kopplat återkapitaliseringsbelopp i samband med att de individuella resolutionsplanerna beslutas. Det kan inte uteslutas att återkapitaliseringsbeloppet för dessa företag kommer att fastställas på motsvarande sätt som för storbankerna.

Beräkningsunderlag för återkapitaliseringsbeloppet

<p>Riksgäldens ställningstagande: Återkapitaliseringsbeloppet ska beräknas med utgångspunkt i de senast rapporterade uppgifterna om totalt riskexponeringsbelopp.</p>
--

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Svenska Bankföreningen* anför att återkapitaliseringsbeloppet bör beräknas utifrån antaganden om att företagens balansräkningar kommer vara 10-15 procent mindre vid resolution.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Av de tekniska standarderna framgår att beräkningen av företagens kapitalbehov efter genomförande av resolutionsstrategin ska baseras på de senast rapporterade uppgifterna om totalt riskexponeringsbelopp eller, om tillämpligt, det exponeringsbelopp som används för beräkning av bruttosoliditetsgrad.

För att återkapitaliseringsbeloppet ska kunna anpassas till den valda resolutionsstrategin ges dock resolutionsmyndigheten möjlighet att justera dessa exponeringsbelopp. Det är genom dessa justeringar som anpassningen av återkapitaliseringsbeloppet till den huvudsakliga resolutionsstrategin tekniskt sett sker. Om strategin exempelvis bygger på att endast viss del av verksamheten ska återkapitaliseras behöver beräkningsunderlaget för att fastställa återkapitaliseringsbeloppet bara innefatta det exponeringsbelopp som är hänförligt till denna del av verksamheten.

Vad beträffar *Svenska Bankföreningens* synpunkt att återkapitaliseringsbeloppet bör beräknas utifrån antagande om mindre

balansräkningar kan Riksgälden konstatera att det förvisso är riktigt att ett företag som försätts i resolution kan komma att ha en mindre balansomslutning jämfört med den tidpunkt då minimikravet fastställdes. Att så regelmässigt kommer vara fallet kan dock inte tas för givet, än mindre skattas med någon rimlig precision. Dessutom ska noteras att återkapitaliseringsbehovet i resolution primärt kommer att styras av omfattningen på företagets riskvägda tillgångar och inte utifrån balansräkningens storlek i bruttotermer. För ett krisdrabbat företag är det inte otänkbart att det kommer ha skett en viss ökning av företagets riskvikter, vilket i så fall kommer att motverka effekten av en eventuell minskning av balansomslutningen.

Mot bakgrund av detta anser Riksgälden att det inte är möjligt att göra några kvalificerade och allmängiltiga antaganden om hur verksamheten kommer att ha utvecklats fram till resolutionstidpunkten. Därför är det heller inte lämpligt att basera återkapitaliseringsbeloppet på något annat mått än den befintliga verksamhetens omfattning, dvs. utifrån de kapitalbehov som den existerande verksamheten skulle betinga efter resolution.

Detta synsätt är också i linje med förslagen i kommissionens Bankpaket. Där framgår att återkapitaliseringsbeloppet ska baseras på de kapitalkrav som den befintliga verksamheten betingar. Någon uttrycklig möjlighet för resolutionsmyndigheten att justera beloppet med hänsyn till antaganden om verksamhetens framtida natur finns inte.

Fastställande av återkapitaliseringsbeloppet

<p>Riksgäldens ställningstagande: Återkapitaliseringsbeloppet ska motsvara företagets totala riskvägda kapitalkrav efter exkludering av det kombinerade buffertkravet.</p>

Remisspromemorian: Inga kapitalskravskomponenter exkluderades.

Remissinstansernas synpunkter: *Finansinspektionen* framför att det kombinerade buffertkravet och de delar av pelare 2-kraven som avser system- och makrotillsynsrisker bör exkluderas vid beräkning av återkapitaliseringsbeloppet. *Svenska Bankföreningen* anser att det är tillräckligt att återkapitaliseringsbeloppet inkluderar minimikapitalkravet, kapitalkonserveringsbufferten samt övriga pelare 2-baskrav. Bankföreningen påpekar också att det bör tas i beaktande att Basel 1-golvet med stor sannolikhet kommer att upphöra att gälla.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: För de företag som kan komma att bli föremål för resolution ska återkapitaliseringsbeloppet bestå av två delar:

- Det belopp som är nödvändigt för att företaget, efter det att den huvudsakliga resolutionsstrategin genomförts, ska uppfylla de kapitalkrav som gäller för verksamhetstillstånd, innefattande minimikapitalkrav, pelare 2-krav, Basel I-golv och tillämpliga bruttosoliditetskrav, dock inte några buffertkrav (Basåterkapitaliseringsbelopp).
- Det belopp som resolutionsmyndigheten anser nödvändigt för att upprätthålla ett tillräckligt marknadsförtroende för företaget efter resolution. Detta belopp ska minst motsvara de kombinerade buffertkraven, men får vara lägre om resolutionsmyndigheten anser att det är tillräckligt för att upprätthålla företagets marknadsförtroende (Tilläggsåterkapitaliseringsbelopp).

Utgångspunkten är således att återkapitaliseringsbeloppet ska motsvara hela det totala kapitalkravet, inklusive det kombinerade bufferkravet. Avsteg från denna huvudregel kan dock göras om någon eller några delar av det totala kravet inte kommer att behöva tillämpas efter det att resolutionsstrategin genomförts eller om det ur ett marknadsförtroendeperspektiv inte anses nödvändigt att företaget uppfyller hela eller delar av det kombinerade buffertkravet.

Basåterkapitaliseringsbelopp

De kapitalkrav som enligt gällande EU-regler är en förutsättning för verksamhetstillstånd och som därmed kan komma i fråga för basbeloppet innefattar minimikapitalkrav, pelare 2-krav, Basel I-golv och tillämpliga bruttosoliditetskrav.

Av ovan nämnda krav är det enbart minimikapitalkravet och Basel 1-golvet som i den svenska tillämpningen av EU:s kapitaltäckningsregler utgör formellt beslutade krav. Något bruttosoliditetskrav tillämpas inte och i normalfallet fattas inga formella beslut om pelare 2-krav.

Att minimikapitalkravet ska beaktas vid fastställandet av återkapitaliseringsbeloppet är givet eftersom dessa gäller vid var tidpunkt och inte under några omständigheter kan ändras eller omprövas av Finansinspektionen.

Vad beträffar övriga krav gör Riksgälden följande ställningstagande.

Pelare 2-krav: Som framgår av avsnitt 3.2.1 anser Riksgälden att pelare 2-kraven vid beräkning av minimikravet ska betraktas som om de vore fastställda i ett formellt beslut. Så länge pelare 2-kraven bedöms tillämpliga efter resolution ska de således beaktas vid beräkning av återkapitaliseringsbeloppet.

Vilka pelare 2-krav som vid varje tidpunkt ska tillämpas avgörs av Finansinspektionen med stöd i gällande kapitaltäckningsregler. Inspektionen uttalar i sitt remissvar att vissa av de risker som kapitalkraven avser att täcka sannolikt redan har förverkligats vid en kris i en systemviktig bank och att det därför är rimligt att anta att kapitalkraven kommer att vara lägre efter resolution, dvs. i meningen att vissa pelare 2-krav och buffertkrav sannolikt inte längre kommer vara tillämpliga.

Riksgälden anser alltså att samtliga pelare 2-komponenter bör beaktas vid beräkningen av återkapitaliseringsbeloppet. Detta ställningstagande grundar sig på att varken Riksgälden eller Finansinspektion med säkerhet kan uttala sig om vilka krav som kommer att gälla vid en framtida tidpunkt. Även om det som Finansinspektionen påpekar är troligt att kapitalkravskomponenter som avser täcka makrotillsynsrisker inte längre kommer vara tillämpliga efter en systemkris skulle det kunna uppkomma situationer där det inte kan uteslutas att hela eller delar av dessa krav även fortsatt kommer att gälla. Det gäller i synnerhet i händelse av en så kallad idiosynkratisk kris, dvs. där ett enskilt företag fallerar men att det finansiella systemet i stort inte påverkas i någon större omfattning.

Utgångspunkten för fastställandet av återkapitaliseringsbeloppet bör därför vara att samma krav som företaget är föremål för i utgångsläget kommer att gälla även efter resolution.

Basel 1-golv: Som redogjorts för i avsnitt 3.2.2 ovan kommer Basel 1-golvet att upphöra att gälla från och med 2018. Eftersom minimikravet inte kommer att börja tillämpas förrän efter detta datum blir det inte aktuellt att beakta golvet i återkapitaliseringsbeloppet.

Bruttosoliditetskrav: Så länge bruttosoliditetskrav inte utgör ett formellt kapitalkrav avser Riksgälden inte beräkna återkapitaliseringsbeloppet med hänsyn till någon form av bruttosoliditetsmått.

Tilläggsåterkapitaliseringsbelopp

Tilläggsåterkapitaliseringsbeloppet ska som huvudregel uppgå till minst det kombinerade buffertkravet. Resolutionsmyndigheten får dock sätta ett lägre belopp om;

1. hela eller delar av det kombinerade buffertkravet inte bedöms vara tillämpligt efter resolution, eller
2. ett lägre belopp bedöms tillräckligt för att bibehålla marknadsförtroendet.

Möjligheten att sätta ett lägre belopp på grund av att hela eller delar av buffertkraven inte bedöms tillämpliga efter det att resolutionsstrategin är

genomförd är i grunden samma fråga som diskuteras ovan rörande exkludering av pelare 2-kravet. På samma sätt som framförs där anser Riksgälden att det inte är möjligt att med säkerhet avgöra vilka krav som kommer att vara tillämpliga efter genomförandet av strategin. Det är därför inte lämpligt att justera ner beloppet på denna grund.

Ett lägre belopp kan emellertid även sättas om villkoret i den andra punkten är uppfyllt, dvs. om ett lägre belopp bedöms tillräckligt för att bibehålla marknadsförtroendet. Med marknadsförtroende avses att ett företag ska kunna upprätthålla sina kritiska verksamheter och sin tillgång till finansiering trots att kapitalbasen omedelbart efter det att resolutionsstrategin har genomförts potentiellt inte kommer att vara tillräcklig för att uppfylla buffertkraven.

De tekniska standarderna baseras på antagandet att det kombinerade buffertkravet utgör ett lämpligt belopp. Även om företagets uppfyllande av buffertkraven sannolikt spelar roll för marknadsaktörernas benägenhet att tillhandahålla finansiering är det inte den ensamt avgörande faktorn. I den meningen kan det belopp som specificeras i standarderna i viss mån betraktas som godtyckligt. I praktiken kan det belopp som krävs för att uppnå ett tillfredsställande marknadsförtroende vara både högre och lägre än det totala kapitalkrav som ställs på företagen.

Mot bakgrund av svårigheterna att bedöma vilket belopp som är nödvändigt för att säkerställa marknadsförtroendet föreslog Riksgälden i remisspromemorian att återkapitaliseringsbeloppet bör inkludera hela det kombinerade buffertkravet eftersom det därigenom skapas utrymme att kunna återkapitalisera företagen upp till en nivå som motsvarar det totala kapitalkravet om så krävs för att upprätthålla marknadsförtroendet.

I kommissionens Bankpaket föreslås emellertid att återkapitaliseringsbeloppet ska fastställas utan hänsyn till det kombinerade buffertkravet. Förutsatt att regelverket får en utformning i linje med detta förslag kommer ingen del av buffertkraven således att få räknas med i minimikravet. Däremot kommer det enligt samma förslag finnas möjlighet för resolutionsmyndigheten att inkludera det kombinerade buffertkravet i MREL-guidance. Detta belopp tillkommer då utöver minimikravet.

Mot bakgrund av att det kombinerade buffertkravet framöver sannolikt inte kommer att få inkluderas i återkapitaliseringsbeloppet väljer Riksgälden, i avvaktan på att de nya EU-reglerna fastställs och genomförs, att inte inkludera det kombinerade buffertkravet i återkapitaliseringsbeloppet.

Att buffertkravet nu exkluderas innebär dock inte att Riksgälden utesluter framtida möjligheter att inkludera buffertkravet i form av MREL-guidance.

Riksgäldens grundsyn som den uttrycktes i remisspromemorian kvarstår och frågan om tillämpning av MREL-guidance kommer att prövas när det nya EU-regelverket och nödvändiga formella befogenheter är på plats.

3.2.4 Företag för vilka återkapitaliseringsbeloppet får sättas till noll

Riksgäldens ställningstagande: Återkapitaliseringsbeloppet ska sättas till noll för de företag som Riksgälden har beslutat ska vara föremål för förenklade planeringsskyldigheter.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Svenska Bankföreningen* framhåller att besked om förenklade skyldigheter bör ges så snart som möjligt. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Som beskrivits tidigare får resolutionsmyndigheten sätta återkapitaliseringsbeloppet till noll för de företag som bedöms kunna avvecklas genom konkurs eller likvidation. Det innebär att minimikravet på nedskrivningsbara skulder för sådana företag enbart kommer att bestå av förlustabsorberingsbeloppet. Eftersom detta belopp som huvudregel ska sättas utifrån rådande kapitalkrav, kommer minimikravet i dessa fall aldrig vara högre än företagets kapitalkrav. För denna kategori av företag kommer minimikravet på nedskrivningsbara skulder alltså inte innebära något ytterligare krav utöver gällande kapitalkrav.

Som ett led i sitt planeringsarbete ska Riksgälden enligt 10 § förordningen om resolution pröva i vilken omfattning resolutionsplaneringen ska bedrivas för varje enskilt företag. Företag vars fallissemang kan hanteras genom ordinarie insolvensförfaranden utan betydande inverkan på finansmarknaderna, andra företag, finansieringsvillkor eller ekonomin i stort ska kunna bli föremål för förenklade skyldigheter och därmed förenklade planeringskrav. De företag som bedöms kunna bli föremål för resolution kommer däremot att omfattas av fullständiga planeringskrav.¹³

Huruvida ett företag ska omfattas av fullständiga planeringskrav eller inte kommer alltså att grunda sig på samma övervägande som ska ligga till grund för om återkapitaliseringsbeloppets storlek behöver vara större än noll.

Mot bakgrund av detta ser Riksgälden ingen anledning att göra en separat prövning av för vilka företag återkapitaliseringsbeloppet kan sättas till noll.

¹³ Se Riksgäldens rapport ”Förenklade skyldigheter avseende resolutionsplanering” (Dnr RGR 2016/213) för närmare beskrivning av den metod som kommer att tillämpas för prövning av förenklade skyldigheter.

I stället bör detta ställningstagande kopplas till utfallet av prövningen rörande förenklade skyldigheter. Detta innebär alltså att företag som blir föremål för fullständiga planeringskrav också kommer att åläggas ett återkapitaliseringsbelopp i enlighet med den modell som framgår ovan. För företag som i stället blir föremål för förenklade skyldigheter kommer återkapitaliseringsbeloppet att sättas till noll.

För det fall ett företag inte längre bedöms kunna hanteras genom ordinarie insolvensförfaranden, och därmed övergår från förenklade till fullständiga skyldigheter, kommer minimikravet att behöva uppjusteras för att fortsättningsvis även inrymma ett återkapitaliseringsbelopp. Hur anpassning till det nya högre kravet ska ske framgår av avsnitt 2.2.

3.2.5 Skulder undantagna från nedskrivning

Riksgäldens ställningstagande: Minimikravet bör inte justeras med hänsyn till att vissa skulder ska eller kan komma att undantas från skuldnedskrivning.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Tillstyrker eller framför inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Av lagen om resolution följer att vissa typer av skulder inte får skrivas ned eller konverteras i samband med resolution (obligatoriska undantag).¹⁴ Utöver detta ger lagen resolutionsmyndigheten möjlighet att under extraordinära omständigheter vid resolutionstidpunkten undanta skulder som annars är kvalificerade för nedskrivning och konvertering (diskretionära undantag).

Resolutionsmyndigheten är skyldig att säkerställa att minimikravet är tillräckligt högt för att undvika att tillämpningen av dessa undantagsregler vid en resolution får till följd att den mängd nedskrivningsbara skulder som faktiskt kan komma att bli föremål för nedskrivning blir för låg. De tekniska standarderna kräver att detta görs genom att resolutionsmyndigheten genomför två typer av prövningar.

För det första ska myndigheten säkerställa att institutets förlust-absorberings- och återkapitaliseringskapacitet är tillräcklig även om resolutionsmyndigheten har identifierat ett behov av att helt eller delvis diskretionärt undanta skulder som får medräknas i minimikravet.

¹⁴ 21 kap 2 § och 2 kap. 2 § lagen om resolution.

För det andra ska myndigheten analysera i vilken utsträckning identifierade obligatoriska och diskretionära undantag kan leda till överträdelse av principen att ingen borgenär ska få ett sämre utfall vid resolution än om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation. Denna prövning behöver emellertid bara göras om de undantagna skulderna utgör mer än 10 procent av företagets skulder med samma förmånsrätt som de undantagna skulderna.

Dessa krav gäller inte bara vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget utan även i förhållande till företag vars resolutionsplan förutser att resolution kommer att genomföras genom att resolutionsmyndigheten överför delar av företagets verksamhet till en ny huvudman och som ett led i detta överför kvalificerade skulder i sin helhet utan nedskrivning.

De tekniska standarderna specificerar inte vilken eller vilka åtgärder som resolutionsmyndigheten ska vidta för att rätta till de eventuella brister som identifieras i processen ovan. Däremot anges ett antal alternativ i skälen till standarderna. Där framgår att resolutionsmyndigheten antingen kan 1) justera upp minimikravet, 2) kräva att delar av minimikravet uppfylls med instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning, eller 3) vidta andra åtgärder för att undanröja hinder mot resolution.

Alternativet att justera upp minimikravet riskerar att bli en för ändamålet verkningslös åtgärd, i synnerhet om behovet av att vidta åtgärden bottnar i att undantagen förutses leda till överträdelse av principen att ingen borgenär ska få ett sämre utfall vid resolution än om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation. Eftersom höjningen i sig inte påverkar utfallet för berörda borgenärer, kommer åtgärden enbart få avsedd effekt om den gör att företaget förändrar sammansättningen av sina skulder, t.ex. genom att minska skulder som kan komma att undantas eller genom att öka skulder som inte kommer att undantas. Men även i fallet där behovet av åtgärder bottnar i att mängden nedskrivningsbara instrument är otillräcklig på grund av förutsedda diskretionära undantag riskerar en höjning av minimikravet att bli verkningslös, om institutet väljer att uppfylla det höjda kravet med andra skulder som även de kan komma att bli föremål för diskretionära undantag.

Mot bakgrund av detta är Riksgäldens uppfattning att alternativet att höja minimikravet inte utgör en för ändamålet lämplig åtgärd.

I stället krävs åtgärder som tar sikte på egenskaperna hos de medräkningsbara skulder som används för att uppfylla kravet.

I avsnitt 5 redogör Riksgälden för ett antal principer kopplade till hur kravet uppfylls och som är centrala för att företagen ska kunna anses vara resolutionsbara. En av dessa principer är att minimikravet ska uppfyllas helt

med efterställda instrument, vilket i praktiken eliminerar problemet med att mängden nedskrivningsbara instrument kan komma att bli otillräcklig på grund av undantag från nedskrivning. Några särskilda åtgärder som tar sikte på att hantera konsekvenserna av reglerna rörande undantag från skuldnedskrivning blir därför inte nödvändiga.

De förslag som presenteras i kommissionens Bankpaket föranleder inget behov av att ompröva de ställningstaganden Riksgälden gjort avseende hur minimikravet bör utformas med hänsyn till eventuella undantag från skuldnedskrivning.

3.2.6 Möjlighet till avdrag för bidrag från insättningsgarantisystemet

Riksgäldens ställningstagande: Minimikravet ska inte justeras för bidrag från insättningsgarantisystemet.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Tillstyrker eller framför inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: De tekniska standarderna tillåter att minimikravet minskas med hänsyn till förväntade bidrag från insättningsgarantisystemet till finansieringen av ett resolutionsförfarande. Sådana avdrag ska baseras på en bedömning av potentiella bidrag och ska därutöver

- vara mindre än de potentiella förluster som garantisystemet, enligt en försiktig bedömning, hade fått bära i ett ordinarie insolvensförfarande,
- understiga gränsen för insättningsgarantisystemets maximala bidrag för finansiering av resolution¹⁵,
- beakta risken för att insättningsgarantisystemet, till följd av att det behöver tas i bruk för flera fall (resolution eller konkurs), töms på tillgängliga medel, och
- vara förenliga med de nationella regler och mandat som i övrigt gäller för insättningsgarantisystemet.

Krishanteringsdirektivets regler rörande insättningsgarantis bidrag vid resolution har genomförts i svensk rätt genom 7 och 7 a §§ lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Där framgår att insättningsgarantisystemets medel kan användas för både förlustabsorbering och återkapitalisering. Samtidigt kan sådana avdrag enbart komma ifråga om insättningsgarantisystemet faktiskt kan förväntas nyttjas för

¹⁵ 7 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

förlustabsorbering eller återkapitalisering, dvs. i de fall förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehoven förväntas vara så stora att skyddade insättningar, i avsaknad av skydd, hade behövt skrivas ned eller konverteras.

Som framgår ovan är Riksgäldens uppfattning att de kapitalkrav som fastställs av Finansinspektionen, efter avdrag för det kombinerade buffertkravet, bör användas för att fastställa förlustabsorberingsbeloppets storlek. Eftersom hela det uppskattade förlustabsorberingsbehovet därmed täcks av kapital kommer insättningsgarantisystemet inte behöva tas i anspråk för förlustabsorbering. Av detta skäl kan det heller inte bli aktuellt med avdrag från förlustabsorberingsbeloppet.

När det gäller återkapitaliseringsbeloppet skulle däremot avdrag kunna aktualiseras om det beräknade återkapitaliseringsbehovet är av sådan omfattning att garanterade insättningar, i avsaknad av skydd, hade behövt tas i anspråk för konvertering.¹⁶ För att sådana avdrag ska kunna medges måste det emellertid på förhand gå att belägga att resolution, i jämförelse med konkurs, inte kommer att ge ett sämre ekonomiskt utfall för ägare och borgenärer. I annat fall kommer nämligen inte villkoret att insättningsgarantisystemets bidrag ska vara mindre än det belopp som hade behövt betalas ut vid konkurs att vara uppfyllt.

Även om Riksgälden bedömer det som troligt att resolution i de allra flesta fall kommer att vara värdebevarande går det inte förutsätta att så alltid kommer vara fallet. Av detta skäl avser Riksgälden inte att medge några avdrag från minimikravet för bidrag från insättningsgarantisystemet.

Kommissionens Bankpaket föranleder inget behov av att ompröva denna slutsats eftersom de regler som föreslås avseende justering av minimikravet för bidrag från insättningsgarantin i princip är identiska med de tekniska standardernas bestämmelser.

3.2.7 Justering utifrån storlek och systemrisk

Riksgäldens ställningstagande: Minimikravet bör inte fastställas med hänsyn till att resolutionsreserven ska kunna användas för förlusttäckning eller återkapitalisering i ett resolutionsförfarande.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Riksbanken* anser att metoden för att fastställa minimikravet bör utformas så att det säkerställs att kravet sätts

¹⁶ I och med att garanterade insättningar har förmånsrätt kan ett sådant avdrag enbart bli aktuellt för företag vars finansiering (utöver kapitalet) helt eller till övervägande del består av insättningar. För övriga företag kommer det att finnas andra skulder som täcker återkapitaliseringsbehoven.

tillräckligt högt för att resolutionsreserven vid behov ska kunna användas för att finansiera ett resolutionsförfarande. *Svenska Bankföreningen* anför att den i internationell jämförelse stora svenska resolutionsreserven bör beaktas vid fastställande av nivån på minimikravet. Bankföreningen anser även att minimikravet bör utformas med hänsyn till möjligheterna till användning av förebyggande statligt stöd.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: För företag vars fallissemang kan utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten ska resolutionsmyndigheten, när den fastställer minimikravet på nedskrivningsbara skulder, särskilt beakta de regler som styr hur skuldnedskrivning ska genomföras.¹⁷ Dessa bestämmelser reglerar dels de obligatoriska och diskretionära undantagen från skuldnedskrivning, dels under vilka omständigheter resolutionsmyndigheten får använda resolutionsreserven för att täcka förluster och återkapitaliseringsbehov i resolution.

Innan resolutionsreserven får användas måste aktie- och fordringsägare ha bidragit till förlusttäckning och återkapitalisering med ett belopp motsvarande minst 8 procent av företagets totala skulder eller 20 procent av riskvägda tillgångar. Om det minimikrav som resolutionsmyndigheten beslutat är otillräckligt för att någon av dessa trösklar ska uppnås, eller om det finns behov av att diskretionärt undanta skulder som medräknas i kravet, kan det potentiellt uppstå situationer där det saknas tillräckligt med förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet i företaget för att möjliggöra ett effektivt resolutionsförfarande. I ett sådant läge kan resolutionsmyndigheten, i avsaknad av möjlighet att använda resolutionsreserven, tvingas skriva ned eller konvertera skulder som av något skäl bedöms som olämpliga att skriva ned eller konvertera.

Det framgår emellertid inte närmare av de tekniska standarderna på vilket sätt resolutionsmyndigheten ska ta de aktuella reglerna i beaktande vid fastställandet av minimikravet. En tolkning är dock att resolutionsmyndigheten ska pröva om minimikravet bör kalibreras utifrån tröskelnivåerna för resolutionsreservens användning.

För att det ska uppstå en situation där det saknas tillräcklig förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet och resolutionsreserven samtidigt inte kan nyttjas krävs att en rad olika omständigheter inträffar samtidigt. Dels måste förlustnivåerna och

¹⁷ Se kap. 21 lagen om resolution (artikel 44 i krishanteringsdirektivet). De företag som avses är sådana som 1) tillsynsmyndigheten har klassificerat som globalt systemviktiga institut (G-SIIs) eller övriga systemviktiga institut (O-SIIs) och 2) andra företag som enligt tillsynsmyndighetens eller resolutionsmyndighetens bedömning med rimlig sannolikhet kan utgöra en systemrisk i händelse av fallissemang.

återkapitaliseringsbehoven överstiga de beräknade förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbeloppen, alternativt att resolutionsmyndigheten tvingas att göra diskretionära undantag från nedskrivning som inte förutsetts i resolutionsplaneringen. Dels måste andra kvalificerade skulder (än de som får räknas in i minimikravet) antingen saknas eller bedömmas behöva undantas diskretionärt från skuldnedskrivning.¹⁸

Även om dessa omständigheter skulle inträffa samtidigt innebär en kalibrering av minimikravet utifrån tröskelnivåerna emellertid inte att resolutionsreserven automatiskt kommer att kunna nyttjas.

För det första kräver all form av användning av resolutionsreserven en statsstödsprövning av kommissionen. Därtill måste alla diskretionära undantag som kan påkalla användning av reserven vara förenliga med kommissionens delegerade förordning om undantag från skuldnedskrivning.¹⁹ Att kravet ställs innebär därför i sig ingen garanti för att reserven kommer att kunna användas i ett resolutionsförfarande, även om nivån på förlust- och återkapitaliseringsbehovet i sig skulle vara tillräckligt stort.

För det andra ska aktie- och fordringsägarnas bidrag till förlusttäckning och återkapitalisering mätas *vid resolutionstidpunkten*.²⁰ Med tanke på att ett institut som blir föremål för resolution med största sannolikhet har gjort förluster innan denna tidpunkt och därmed förbrukat hela eller delar av sitt kapital skulle ett krav på 8 procent av totala skulder eller 20 procent av riskvägda tillgångar i de allra flesta fall vara otillräckligt. För att säkerställa tillgång till resolutionsreserven krävs därför att kravet kompletteras med en komponent, utöver tröskelbeloppen, som tar höjd för de förluster som kan förväntas uppstå innan ett resolutionsförfarande inleds. Detta skulle innebära ett minimikrav som för flera företag skulle gå väsentligt utöver de

¹⁸ I sammanhanget kan också noteras att resolutionsreserven kan komma att belastas om resolutionsmyndigheten i planeringen gjort felaktiga uppskattningar av utfallet för icke-undantagna borgenärer vid konkurs och på grund av detta inte justerat upp minimikravet eller krävt andra åtgärder som undanröjer risken för att dessa borgenärer får ett sämre utfall i resolution än i konkurs eller likvidation. Även om detta inte är en önskvärd omständighet innebär den inget hinder mot att använda resolutionsreserven. Detta eftersom tröskelnivån för användning av reserven enligt svensk rätt inte gäller för utbetalning av kompensation till borgenärer som fått ett sämre utfall i resolution än vid konkurs eller likvidation. (Se prop. 2015/16:5, s. 655).

¹⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/860 av den 4 februari 2016 om ytterligare specificering av de omständigheter där undantag från tillämpning av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna är nödvändiga enligt artikel 44.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

²⁰ Se prop. 2015/16:5 s592f samt 409ff. Jfr även 7 kap. lagen om resolution.

krav som beräknats utifrån övriga kriterier. Det gäller i synnerhet om kravet kalibreras utifrån tröskeln på 8 procent.²¹

Av dessa skäl är Riksgäldens samlade bedömning att minimikravet inte bör kalibreras med utgångspunkt i tröskelvärden för resolutionsreservens användning.

Avslutningsvis kan konstateras att regelverket inte ger någon möjlighet att, som *Svenska Bankföreningen* förordar, fastställa minimikravet med hänsyn till den svenska resolutionsreservens storlek eller möjligheterna till användning av förebyggande statligt stöd.

²¹ Förutsatt att minimikravet ska utformas utifrån möjligheten att använda resolutionsreserven vore det ur flexibilitetssynpunkt att föredra att kalibreringen sker utifrån 8-procentströskeln. Detta eftersom möjligheten att använda resolutionsreserven vid tröskeln på 20 procent av riskvägda tillgångar också kräver att reservens behållning uppgår till minst 3 procent av banksystemets totala garanterade insättningar. Dessutom kan 20-procentströskeln enbart tillämpas vid användning av skuldnedskrivningsverktyget. För användning av det statliga stabiliseringsverktyget gäller enbart tröskeln på 8 procent. För att säkerställa att även detta verktyg alltid ska kunna tillämpas måste minimikravet således vara kalibrerat utifrån denna tröskel.

Ruta 2 Beräkning av minimikravet

I tabellen nedan visas hur minimikravet kommer att beräknas enligt den metod som beskrivs i avsnitt 3. Beräkningen utgår från ett hypotetiskt exempel (Bank A), men återspeglar i grova termer situationen för en svensk storbank.

Beräkning av minimikravet		% Riskvägt belopp
	Totala kapitalkrav	20,0%
Kombinerade buffertkrav	<i>minus</i> systemriskbuffert	-3,0%
	<i>minus</i> kontracykliskbuffert	-0,5%
	<i>minus</i> kapitalkonserveringsbuffert	-2,5%
	<i>minus</i> systemrisk i Pelare 2	-2,0%
	<i>minus</i> riskviktsgolv 15-25% i Pelare 2	-1,0%
	Förlustabsorberingsbelopp (FAB)	11,0%
	Totala kapitalkrav	20,0%
Kombinerade buffertkrav	<i>minus</i> systemriskbuffert	-3,0%
	<i>minus</i> kontracykliskbuffert	-0,5%
	<i>minus</i> kapitalkonserveringsbuffert	-2,5%
	Återkapitaliseringsbelopp (ÅKB)	14,0%
	Minimikravet	25,0%

Utgångspunkten för beräkningen av minimikravet är att både FAB och ÅKB ska motsvara företagets gällande kapitalkrav (20% för Bank A), dvs. kravet ska totalt uppgå till två gånger företagets kapitalkrav.

Som framgår av avsnitt 3 avser emellertid Riksgälden att göra vissa justeringar av minimikravet, genom att exkludera det kombinerade buffertkravet i FAB och ÅKB samt att i FAB även dra av makrotillsynskomponenterna i pelare 2.

Sammantaget innebär detta att Bank A:s minimikrav kommer att uppgå till 25 % (varav 11 % FAB och 14 % ÅKB).

Noteras bör att avdragen från kapitalkravet i beräkningen av FAB inte betyder att företagen behöver hålla mindre förlustbärande kapital. Kapitalkraven gäller alltså och vid sidan av minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Hur samspelet med kapitalkravet fungerar beskrivs i mer detalj i Ruta 3.

4 Bristande efterlevnad av minimikravet

I krishanteringsdirektivet saknas specifika bestämmelser rörande bristande efterlevnad av minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Av 4 kap. 12 § lagen om resolution följer dock att Riksgälden ska övervaka att företagen uppfyller minimikravet. Av förarbetena framgår vidare att det är Finansinspektions uppgift att utöva tillsyn över att minimikravet efterlevs och i förekommande fall besluta om åtgärder för att komma till rätta med bristande efterlevnad av reglerna. Vad som är lämpliga åtgärder får enligt förarbetena avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.²²

Riksgäldens roll begränsar sig således till att övervaka att företagen uppfyller minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Om kravet inte efterlevs är det Finansinspektionens uppgift att, med stöd av befogenheterna i lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden, fatta beslut om åtgärder. I detta avseende skiljer sig inte hanteringen av minimikravet från hur åsidosättande av rörelse regler för kreditinstitut och värdepappersbolag hanteras.²³

I dagsläget finns alltså inga särskilda bestämmelser rörande bristande efterlevnad av minimikravet. I kommissionens Bankpaket föreslås emellertid att sådana regler introduceras och dessutom att resolutionsmyndigheterna får en tydligare roll om kravet inte efterlevs. Enligt förslaget ska åsidosättande av kravet bland annat kunna hanteras av resolutionsmyndigheten med stöd av befogenheterna för undanröjande av hinder mot resolution. Befogenheterna för så kallade tidiga ingripanden ska också kunna tillämpas, liksom vissa andra i kapitaltäckningsdirektivet angivna tillsynsbefogenheter.²⁴

Utöver detta föreslås en uttrycklig bestämmelse om att åsidosättande som beror på oförmåga att återfinansiera medräkningsbara skulder inte omedelbart ska betraktas som en överträdelse av det kombinerade buffertkravet. Syftet med denna regel är att undvika att de utdelningsrestriktioner som automatiskt inträder när det kombinerade buffertkravet bryts ska aktiveras vid rena återfinansieringsproblem. Regeln bidrar på så sätt till att bevara och renodla kapitalbuffertarnas förlustabsorberande funktion – i och med att de inte behöver bidra till att

²² Prop. 2015/16:5, s. 256.

²³ Finansinspektionens befogenheter att ingripa mot företag som åsidosatt sina skyldigheter enligt lag och annan författning som reglerar företagets verksamhet framgår av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (15 kap.) och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (25 kap.).

²⁴ Se 15 kap. 1 lagen om bank- och finansieringsrörelse, 25 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknader och 2 kap. 2 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

täcka tillfälliga återfinansieringsrisker.²⁵ En viktig effekt av detta är att kapitalbuffertarna tillåts bibehålla sin avsedda funktion.

Det är bland annat för att bevara kapitalbuffertarnas förlustabsorberande funktion som det kombinerade buffertkravet exkluderas vid beräkning av förlustabsorberingsbeloppet (se avsnitt 3.2.2). Detta i kombination med den skuldandelsprincip som föreslås i avsnitt 5.2.1 gör att kapitalbuffertarna kan nyttjas utan att minimikravet bryts. Vidare innebär skuldandelsprincipens konstruktion att bristande efterlevnad av denna princip varken kommer att betraktas som ett åsidosättande av minimikravet eller förändra någon urholkning av buffertkapitalet, med automatiska utdelningsrestriktioner som följd (se vidare avsnitt 5).

²⁵ Behovet av denna regel bottnar i att minimikravet enligt Bankpaketets förslag ska uppfyllas *före* det kombinerade buffertkravet, vilket betyder att om ett företag saknar resurser för att uppfylla båda kraven så är det buffertkravet som bryts. I avsaknad av nämnda regel skulle effekten bli att kapitalbuffertarna bryts om ett företag inte längre kan återfinansiera de skulder som används för att uppfylla minimikravet. Kapitalbuffertarna kommer därmed indirekt att täcka återfinansieringsrisker, vilket inte är dess avsedda syfte.

5 Uppfyllande av minimikravet

Genom minimikravet på nedskrivningsbara skulder ställs ett storleksmässigt krav på vilken lägsta förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet varje enskilt företag ska ha. Detta krav är en grundläggande förutsättning för att företagen ska vara resolutionsbara, dvs. möjliga att avveckla eller rekonstruera genom resolution utan att det leder till allvarliga störningar i det finansiella systemet och utan att statliga stödinsatser behövs.

Minimikravet är dock i sig inte tillräckligt för att säkerställa företagets 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 företagets resolutionsstrategi förutsätter.

5.1 Rättsliga förutsättningar

Genom förordningen om resolution har Riksgälden bemyndigats att föreskriva vilka kvalificerade skulder som är medräkningsbara vid beräkningen av minimikravet. Med stöd av detta bemyndigande har Riksgälden meddelat föreskrifter om vilka egenskaper skulder ska ha för att få användas för att uppfylla minimikravet. Dessa framgår av 2 kap. 2 § Riksgäldens föreskrifter om resolution (medräkningsbara skulder). Föreskrifterna innehåller inga krav som går utöver de som följer av krishanteringsdirektivets bestämmelser rörande medräkningsbara skulder.

Vid sidan av bemyndigandet att meddela föreskrifter om medräkningsbara skulder kan Riksgälden med stöd av lagen om resolution också besluta om att enskilda företag ska uppfylla minimikravet med så kallade instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning.²⁶

Utöver dessa båda befogenheter som ger Riksgälden rätt att ställa direkta krav på hur företagen ska uppfylla minimikravet, ska Riksgäldens resolutionsbarhetsbedömning enligt 3 kap. 10 och 11 §§ lagen om resolution bl.a. innefatta en granskning av mängd och typ av kvalificerade skulder i företagen.²⁷ Med stöd av bedömningen kan Riksgälden vid behov förelägga företag att vidta åtgärder för att undanröja väsentliga hinder mot resolution.²⁸ Avseende uppfyllande av minimikravet specifikt, kan resolutionsmyndigheten åtgärda identifierade hinder genom att exempelvis förelägga ett företag att emittera kvalificerade skulder eller vidta andra åtgärder för att efterleva minimikravet.²⁹ Dessutom kan

²⁶ Se 4 kap. 4 § lagen om resolution och 2 kap. 8 § Riksgäldens föreskrifter om resolution.

²⁷ 9 § 17 förordningen om resolution.

²⁸ 3 kap. 24 § lagen om resolution.

²⁹ 3 kap. 24 § första stycket 9 lagen om resolution.

resolutionsmyndigheten kräva att företaget ska upprätta ett holdingbolag vilket kan användas för att åstadkomma en strukturell efterställning av medräkningsbara skulder.³⁰ Slutligen, för att motverka spridningseffekter som kan uppstå till följd av innehav av andra företags kvalificerade skulder kan resolutionsmyndigheten kräva att företag begränsar sina största enskilda och totala exponeringar.³¹

Närmare bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid resolutionsbarhetsbedömningen framgår av 9 § förordningen om resolution samt av de tekniska standarderna för tillsyn antagna enligt artikel 15.4 i krishanteringsdirektivet.³² De åtgärder som Riksgälden kan förelägga ett företag att vidta för att undanröja väsentliga hinder mot resolution framgår av 3 kap. 24 § lagen om resolution.

5.2 Riksgäldens överväganden

Riksgäldens föreskrifter rörande medräkningsbara skulder bidrar till att stärka företagens resolutionsbarhet genom att ställa upp generella begränsningar för vilka skulder som får medräknas i minimikravet.

För att det ska vara möjligt att rekonstruera eller avveckla ett institut genom konkurs, likvidation eller resolution på ett sätt som inte leder till en allvarlig störning i det finansiella systemet kan det emellertid finnas behov av åtgärder som inte kan täckas in vare sig via föreskrifter eller genom enskilda beslut om att minimikravet ska uppfyllas med en viss typ av kvalificerade skulder.

Riksgälden anser därför att det, utöver de krav som följer av lag och föreskrifter, finns behov av att ställa upp vissa generella och på förhand kända principer som företagen utvärderas mot inom ramen för de individuella resolutionsbarhetsbedömningarna.

Med stöd av sådana principer kan Riksgälden kommunicera till de enskilda företagen hur de som huvudregel bör uppfylla minimikravet för att betraktas som resolutionsbara. Om Riksgälden efter prövning enligt 3 kap. 10 eller 11 § lagen om resolution finner att det är möjligt att rekonstruera eller avveckla ett institut genom konkurs, likvidation eller resolution på ett sätt som inte leder till en allvarlig störning i det finansiella systemet, eller om detta kan uppnås genom att andra åtgärder vidtas, behöver däremot principerna inte uppfyllas. På så sätt skapas flexibilitet för Riksgälden att, i de enskilda fall där företagets verksamhet och resolutionsstrategi så tillåter,

³⁰ 3 kap. 24 § första stycket 8 lagen om resolution.

³¹ 3 kap. 24 § första stycket 2 lagen om resolution.

³² Kommissionen antog den 23 mars 2016 en delegerad förordning med dessa tekniska standarder, se http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/160323-delegated-regulation_en.pdf.

företagsanpassa kraven på ett sätt som inte är möjligt med föreskrifter eller andra tillämpliga befogenheter.

Genom att formulera principer som tillämpas i resolutionsbarhetsbedömningen uppnås också en högre grad av flexibilitet vad gäller hantering av bristande efterlevnad. Om principerna inte uppfylls kommer detta att aktivera en fördjupad resolutionsbarhetsprövning som i förlängningen – om det anses föreligga ett väsentligt hinder mot resolution – kan resultera i en process för undanröjande av resolutionsbarhetshinder. I detta fall kommer det i första hand vara upp till företagen själva att föreslå hur det identifierade hindret ska åtgärdas och i andra hand upp till Riksgälden att besluta vilken specifik åtgärd företaget ska vidta.

De principer som Riksgälden avser att tillämpa följer i avsnitten nedan.

5.2.1 Skuldandel

Riksgäldens ställningstagande: Företagen bör ha medräkningsbara skulder som åtminstone motsvarar återkapitaliseringsbeloppet.

Riksgälden kommer att utvärdera företagens resolutionsbarhet utifrån denna princip från och med 1 januari 2018.

Remisspromemorian: Innehåller samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Flera remissinstanser framför invändningar. *Finansinspektionen* anser inte att skuldandelsprincipen är lämplig, åtminstone inte på den höga nivå som föreslås. Inspektionen menar att principen gör att nya refinansieringsrisker uppstår i det svenska banksystemet. *Riksbanken* anser att minimikravet bör kunna uppfyllas helt med eget kapital och att kapitalbuffertarnas funktion bör säkerställas genom ett förbud att dubbelräkna kärnprimärkapital. *Svenska Bankföreningen* pekar på att principen innebär ett mycket högt krav på nedskrivningsbara skulder och att det är olämpligt att Sverige ensidigt inför ett krav som saknas i EU-reglerna. Om skuldandelsprincipen införs anser föreningen att primärkapitaltillskott och supplementärkapital bör få medräknas. *Kommuninvest i Sverige Aktieförbund* anför att det är rimligt att anta att det kommer finnas en viss mängd kapital kvar i företagen vid resolutionstillfället och att nivån på skuldandelen därför kan sättas lägre.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Minimikravet på nedskrivningsbara skulder får enligt lagen om resolution uppfyllas med både kapitalbas och medräkningsbara skulder. Lagen innehåller däremot inga uttryckliga bestämmelser om fördelningen av kapitalbas och skulder inom minimikravet. Lagen ger dock resolutionsmyndigheten befogenhet att, inom ramen för resolutionsbarhetsbedömningen, utvärdera i vilken mån mängden och typen av kvalificerade skulder hos ett företag är

tillfredställande för att säkerställa att resolution kan genomföras.³³

Eftersom medräkningsbara skulder består av vissa typer av kvalificerade skulder betyder detta att utvärderingen även omfattar mängden och typ av medräkningsbara skulder.

Hur fördelningen mellan kapitalbas och medräkningsbara skulder ser ut kan ha betydelse för ett företags resolutionsbarhet. En förutsättning för att en skuldnedskrivning ska kunna användas för att uppnå målet att driva verksamheten vidare är nämligen att det vid återkapitaliseringstidpunkten finns tillräckligt med kapitalbas och kvalificerade skulder kvar i företaget för att återställa kapitalbasen till vad som är nödvändigt för att efter resolution uppfylla det kapitalkrav som behövs för fortsatt verksamhetstillstånd och för att bibehålla marknadsförtroendet.

För att säkerställa att så kan ske måste företaget antingen ha kvalificerade skulder som motsvarar återkapitaliseringsbeloppet eller, om återkapitaliseringsbeloppet uppfylls helt eller delvis med kapitalbasinstrument, ha en tillräcklig mängd sådana instrument kvar vid tidpunkten för återkapitalisering. Det senare förutsätter att beslut om resolution fattas i god tid innan hela kapitalbasen har förbrukats genom förluster.

Mot bakgrund av att kapitalkraven har andra syften än att säkerställa ett företags återkapitaliseringskapacitet i resolution anser Riksgälden att det är olämpligt att minimikravet på nedskrivningsbara skulder uppfylls på ett sätt som förutsätter att det alltid måste finnas en viss mängd kapitalbasinstrument kvar vid resolutions-/återkapitaliseringstidpunkten. I stället är det att föredra att återkapitaliseringskapaciteten säkerställs genom att företagen innehar en tillräcklig mängd medräkningsbara skulder. Med en sådan konstruktion renodlas syftena med minimikravets två delkomponenter: en del som består av kapitalbasinstrument för att täcka förluster och en del som består av medräkningsbara skulder som kan skrivas ned för att återställa kapitalbasen.

Eftersom de medräkningsbara skulderna enbart kan användas i resolution säkerställs att det alltid kommer finnas en viss mängd resurser tillgängliga hos företagen att använda (för återkapitalisering) vid resolution, se ruta 3 nedan. På så sätt blir inte Riksgälden lika beroende av hur mycket kapital som kvarstår i företagen vid tidpunkten för resolution.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser Riksgälden att de företag som förväntas bli föremål för resolution – för att betraktas som

³³ Se 9 § 17 förordningen om resolution.

resolutionsbara – bör ha medräkningsbara skulder som motsvarar minst återkapitaliseringsbeloppets storlek.

Effekten av denna princip blir att företagen inte kommer att kunna tillgodogöräkna allt sitt befintliga kapital för att uppfylla minimikravet. Att företagen på detta sätt inte får dubbelräkna delar av sitt kapital gör att det kombinerade buffertkravet i praktiken läggs ovanpå minimikravet. Som en konsekvens blir detta kapital möjligt för företagen att använda utan att minimikravet på nedskrivningsbara skulder överträds. Med en sådan konstruktion tillåts således kapitalbuffertarna att fylla sitt avsedda syfte, dvs. att kunna utgöra en faktisk buffert mot förluster utan att det medför en överträdelse av ett krav som är en förutsättning för verksamhetstillstånd. Motsvarande funktionalitet uppnås genom de förslag i kommissionens Bankpaket som placerar kapitalbuffertarna ovanpå minimikravet.

Skuldandelsprincipen inom koncerner

För koncerner där den huvudsakliga resolutionsstrategin är en SPE-strategi, kommer skuldandelsprincipen endast tillämpas vad gäller uppfyllande av minimikravet på gruppnivå.

Medräkningsbara skulders återstående löptid

Enligt Riksgäldens föreskrifter ska medräkningsbara skulder ha en återstående löptid på minst ett år.³⁴ Att minimikravet tillåts uppfyllas med löptidsbestämda skulder gör att det i regelverket som sådant finns en viss inneboende refinansieringsproblematik, dvs. risken att ett företag bryter mot minimikravet vid oförmåga att återfinansiera medräkningsbara skulder när de förfaller. Hur stora dessa refinansieringsrisker blir är en funktion av både storleken på kravet och löptiden på företagets medräkningsbara skulder.

Riksgälden anser att det är angeläget att dessa refinansieringsrisker begränsas. Lösningen är dock inte att kompromissa med minimikravets storlek, eftersom det skulle medföra ett kompromissande med företagets resolutionsbarhet. Det vore också svårt att kräva att företagen uppfyller minimikravet enbart med instrument med evig löptid. I stället handlar det om att etablera en ordning som balanserar refinansieringsriskerna.

Genom skuldandelsprincipens konstruktion åstadkoms en viss flexibilitet avseende hanteringen av dessa refinansieringsrisker. Detta genom att principen inte är en del av minimikravet och regelverket rörande åtgärder vid bristande efterlevnad som är kopplat till detta, utan i stället en fristående princip som är kopplad till Riksgäldens befogenheter att

³⁴ 2 kap. 2 § 5 Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2015:2) om resolution.

analysera och åtgärda resolutionsbarhetshinder. Detta innebär att oförmåga att refinansiera medräkningsbara skulder i första hand inte kommer att hanteras som ett åsidosättande av minimikravet. Den flexibilitet som detta medger torde underlätta förutsättningarna för företagen att refinansiera medräkningsbara skulder.

Denna ordning är dock inte nödvändigtvis tillräcklig för att hantera refinansieringsriskerna. I remisspromemorian uttryckte Riksgälden att det är angeläget att företagen har en återstående löptid på sina medräkningsbara skulder som är längre än ett år. Riksgälden kommer därför att löpande övervaka löptidsprofilen på företagens medräkningsbara skulder för att säkerställa att företagen inte bär alltför höga refinansieringsrisker.



Som framgår ovan avser Riksgälden att tillämpa en princip om att företagen bör uppfylla minimikravet med medräkningsbara skulder motsvarande återkapitaliseringsbeloppets storlek, vilket för Bank A uppgår till 14 % av riskvägda tillgångar.

Skuldandelsprincipen förstärker möjligheten att kunna genomföra en resolution, men gör också att det kombinerade buffertkravet bibehåller sin avsedda funktion. Den effekten uppnås genom att skuldandelsprincipen gör att företagen, pga. kapitalkraven, kommer att ha en viss mängd kapital som inte kan användas för att uppfylla minimikravet. Detta kapital kommer alltså att finnas *utöver* minimikravet och kommer således också att kunna användas utan att företaget bryter mot minimikravet.

5.2.2 Medräkningsbara skulder inom koncerner

Riksgäldens ställningstagande: För koncerner där den huvudsakliga resolutionsstrategin är en SPE-strategi bör de skulder som används för att uppfylla kravet på gruppnivå 1) vara utgivna av det företag inom koncernen som ska försättas i resolution och 2) innehas av andra än koncernföretag. För de koncernföretag som inte själva ska försättas i resolution bör det individuella minimikravet uppfyllas med skulder 1) utgivna till det företag inom koncernen som ska försättas i resolution, 2) som är efterställda koncernföretagets övriga skulder och 3) som kan skrivas ned eller konverteras utan att koncernföretaget behöver försättas i resolution.

I avvaktan på att det införs rättsliga möjligheter att skriva ner medräkningsbara skulder utanför resolution kommer Riksgälden inte att kräva efterlevnad av denna princip.

Remisspromemorian: I remissen föreslogs att principen skulle tillämpas från och med 2017. I övrigt samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Finansinspektionen* tillstyrker men anser att ytterligare konsekvensanalys krävs, bl.a. mot bakgrund av nya avdragsregler för ränta på viss efterställd skuld. *Svenska Bankföreningen* anser att ansvarsfördelningen blir otydlig med kravet på att skulderna ska skrivas ned eller konverteras innan resolution. Därtill anser föreningen att det är oklart hur instrument för att möta dotterföretags individuella minimikrav ska vara utformade.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Även om flera företag ingår i en koncern så vidtas alltid resolutionsåtgärder mot enskilda juridiska personer. Vilket eller vilka företag inom en koncern som blir föremål för resolutionsåtgärder kan dock variera beroende på hur resolutionsstrategin

utformas. Var resolutionsåtgärderna sätts in har i sin tur betydelse för hur minimikravet för koncernen och de ingående företagen bör uppfyllas. Det kapital och de skulder som får räknas med vid uppfyllandet av minimikravet på gruppnivå respektive individuell nivå behöver nämligen ha egenskaper som är förenliga med resolutionsstrategin. I annat fall kan inte gruppen anses vara resolutionsbar.

För en koncern vars resolutionsplan bygger på en MPE-strategi, dvs. där flera eller samtliga företag inom en koncern försätts i resolution och hanteras separat från varandra, är det inte nödvändigt att ställa några krav på hur minimikravet ska uppfyllas utöver de som redan följer av lagen om resolution.

För en koncern där den huvudsakliga resolutionsstrategin bygger på en SPE-strategi, dvs. där koncernen ska hanteras sammanhållet i resolution genom att endast ett av koncernföretagen försätts i resolution, bör däremot koncernföretagens skulder ha vissa särskilda egenskaper för att koncernen ska anses vara resolutionsbar:

- Det koncernföretag som enligt resolutionsstrategin blir föremål för resolutionsåtgärder bör uppfylla både gruppens krav och sitt eget individuella krav med skulder som är emitterade av företaget självt och som innehas av andra än koncernföretag (dvs. parter som inte ingår i koncernen).
- Övriga företag inom gruppen bör uppfylla sina individuella minimikrav med skulder till det företag inom koncernen som ska försättas i resolution (koncerninterna skulder). Dessa skulder bör dessutom vara efterställda företagets övriga skulder och kunna skrivas ned eller konverteras utan att företaget självt behöver försättas i resolution.

I kommissionens Bankpaket föreslås regler som syftar till att åstadkomma det som beskrivs ovan. Där finns regler som anger vilka särskilda egenskaper de skulder ska ha som används för att uppfylla minimikravet i de koncernföretag som inte själva kommer bli föremål för resolutionsåtgärder. Exempelvis ställs kravet att dessa skulder ska vara efterställda övriga skulder och dessutom vara utgivna till och innehas av det koncernföretag som ska försättas i resolution. Vidare ska dessa skulder kunna skrivas ned utanför resolution, efter beslut av behörig resolutionsmyndighet. Befogenheten för resolutionsmyndigheten att skriva ner skulder utanför resolution ska framgå av nationell lag.

I svensk rätt finns i dagsläget inte någon befogenhet för resolutionsmyndigheten att skriva ned medräkningsbara skulder utanför resolution. I avsaknad av en sådan befogenhet är det inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt uppfylla samtliga de egenskaper som de

medräkningsbara skulderna bör ha i ett företag som inte själv ska försättas i resolution. Mot bakgrund av detta kommer Riksgälden tills vidare inte att kräva att företagen efterlever denna princip för att betraktas som resolutionsbara.

5.2.3 Efterställning

Riksgäldens ställningstagande: Riksgäldens principiella ståndpunkt är att företagen som huvudregel ska uppfylla minimikravet fullt ut med efterställda instrument senast år 2022. Beslut om efterställning kan ske med stöd av befintliga befogenheter eller med stöd av befogenheter i kommande EU-regler.

Remisspromemorian: Infasningsperioden har nu fastställts. I övrigt samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Riksbanken* tillstyrker principen. *Finansinspektionen* håller med om att efterställda skulder har betydande fördelar från en resolutionsbarhetssynpunkt men noterar att svenska bankers möjligheter att emittera efterställda skulder kan vara begränsade bl.a. på grund av restriktioner i bankernas befintliga finansieringsprogram som förhindrar eller förbjuder emissioner av vissa efterställda skulder. *Svenska Bankföreningen* påpekar att kostnaden för efterställd skuld är högre än för senior skuld samt att det är viktigt med en rimlig infasningsperiod för eventuella krav.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Enligt lagen om resolution får enbart vissa typer av skulder medräknas i minimikravet. Närmare bestämmelser om vilka skulder som är medräkningsbara framgår av 2 kap. 2 § Riksgäldens föreskrifter om resolution. Varken lagen eller föreskrifterna ställer upp något krav på att de medräkningsbara skulderna ska vara efterställda övriga kvalificerade skulder. Däremot kan Riksgälden med stöd av befogenheterna i lagen om resolution kräva att minimikravet helt eller delvis uppfylls med instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning (nedan benämnt kontraktuellt efterställda skulder).³⁵ Riksgälden har inom ramen för sina befogenheter att åtgärda väsentliga hinder mot resolution möjlighet att rikta krav på företagen att ändra sin legala struktur, däribland att upprätta ett holdingbolag.³⁶

Att minimikravet uppfylls med skulder som är efterställda andra skulder kan på flera sätt bidra till att underlätta genomförandet av resolution. Genom efterställning åstadkoms en tydlig prioritetsordning som innebär att de efterställda skulderna skrivs ned före oprioriterade fordringar. Med

³⁵ Se 4 kap 4 § lagen om resolution och 2 kap. 8 § Riksgäldens föreskrifter om resolution

³⁶ 3 kap 24 § första stycket 8 lagen om resolution.

en sådan ordning ökas tydligheten för företagens investerare, insättare och andra motparter, samtidigt som risken minskas att vissa borgenärer kan bli ersättningsberättigade till följd av utfallet av nedskrivningen blir sämre än vad som hade varit fallet i konkurs. 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.

Av dessa skäl är Riksgäldens principiella uppfattning att företag som huvudregel ska uppfylla minimikravet helt med instrument som är efterställda övriga skulder, både i resolution och i konkurs/likvidation. Riksgäldens kommer dock att pröva behovet av efterställda skulder i varje enskilt fall. För företag där det är klarlagt att efterställda skulder inte behövs för att kunna rekonstruera eller avveckla företaget genom resolution kan det finnas skäl till att avstå från att kräva det. Så skulle exempelvis kunna vara fallet för företag som har en förhållandevis enkel skuldstruktur där klassen oprioriterade fordringar inte innehåller några betydande mängder skulder som är, eller kan komma att bli, undantagna från nedskrivning. Närmare vägledning om vilka företag som kan komma att omfattas av efterställningskravet kommer att lämnas under 2017 i samband med beslut om företagets resolutionsplaner. För företag som klassificerats som globala eller andra systemviktiga institut kommer sannolikt sådana krav att ställas.

I kommissionens Bankpaket föreslås att det införs obligatoriska krav på efterställdhet för globalt systemviktiga banker för den fasta miniminivån på minimikravet som gäller för dessa banker (TLAC-minimum). Vidare föreslås att resolutionsmyndigheten vid behov får ställa krav på efterställdhet även för de institutspecifika minimikraven. Dessutom innehåller paketet ett förslag att skapa en ny klass av insolvensrättsligt efterställda instrument.

Former av efterställning

Efterställning kan åstadkommas på flera sätt. Kapitalinstrument är per definition alltid efterställda. Vad gäller skuldinstrument finns tre olika former av efterställning:

- *Strukturell efterställning* – uppnås genom att företag organiserar sig i en holdingbolagsstruktur där holdingbolagets skulder huvudsakligen utgörs av medräkningsbara skulder och som är tillräckliga för att täcka hela koncernens minimikrav. I detta fall åläggs alltså holdingbolaget att uppfylla minimikravet för koncernen på konsoliderad basis.
- *Insolvensrättslig efterställning* – innebär att minimikravet uppfylls med skulder i en särskild skuldklass som enligt lag är efterställda/har en

lägre prioritet än ordinära oprioriterade fordringar (men har högre prioritet än kapitalbasinstrument och övriga efterställda skulder), i det följande benämnt insolvensrättsligt efterställda skulder.

- *Kontraktuell efterställning* – uppnås genom avtalsvillkor i skuldinstrumenten som anger att skulderna är efterställda övriga skulder.

Av dessa former är Riksgäldens principiella ståndpunkt att strukturell och insolvensrättslig efterställning är att föredra framför kontraktuell efterställning. Detta eftersom de förra formerna har vissa fördelar, dels i termer av rättsligt status, dels i fråga om marknadsfunktionalitet.

I dagsläget finns dock ett antal omständigheter som begränsar företagens möjligheter att utnyttja de olika efterställningsformerna. Vad gäller strukturell efterställning kan inte detta åstadkommas utan stora omorganisationer av företagen, eftersom ingen av de större svenska företagen i dagsläget är organiserade i en holdingbolagsstruktur.

Insolvensrättslig efterställning i form av en särskild skuldklass är i dagsläget inte möjlig enligt svensk rätt. En sådan möjlighet kommer dock sannolikt att introduceras på sikt i och med att kommissionen som en del av Bankpaketet har föreslagit en harmonisering av medlemsstaternas förmånsrättsregler med innebörden att det etableras en särskild skuldklass i förmånsrättsordningen som rankas efter oprioriterade skulder men före sådana skulder som får ingå i företagets kapitalbas.³⁷ Kommissionens avsikt är att dessa regler ska införas tidigare än resterande delar av Bankpaketet. Det är dock i dagsläget osäkert när sådana regler kommer att vara införda.

Vad gäller kontraktuell efterställning är möjligheten att emittera andra kontraktuellt efterställda skulder än kapitalbasinstrument i nuläget begränsad för flera svenska företag. Detta på grund av att kontraktsvillkoren i vissa av företagets befintliga supplementärkapitalinstrument förhindrar dem att emittera efterställda skulder med högre prioritet än dessa supplementärkapitalinstrument.

Med beaktande av dessa omständigheter anser Riksgälden att det inte vore lämpligt att i dagsläget ange några begränsningar för vilka former av efterställning som godtas för uppfyllande av efterställningskravet. Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att efterställdhet av de medräkningsbara skulderna kan uppnås med följande typer av instrument:

³⁷ I kommissionens förslag benämns den nya skuldklassen ”non-preferred” istället för efterställt. I strikt hänseende innehåller kommissionens förslag även inslag av kontraktuell efterställning i och med att ett villkor för att ett instrument kan inräknas i den nya skuldklassen är att det uttryckligen anges i kontraktsdokumentation att instrumentet är ”non-preferred”.

1. icke-efterställda medräkningsbara skulder som emitteras av ett koncernholdingbolag (eng. *holdco senior*), givet att bolagets fordringar utgörs endast eller huvudsakligen av sådana skulder;
2. insolvensrättslig efterställda skulder i form av en särskild skuldclass (när möjligheten att emittera sådana skulder införs i Sverige);
3. kontraktuellt efterställda skuldinstrument.

Infasning

Avseende infasningsperiod anser Riksgälden att en avvägning måste göras mellan behovet av att så snabbt som möjligt kunna säkerställa företagens resolutionsbarhet och behovet av att ge företagen tillräckligt manöverutrymme för att kunna ge ut nya efterställda skuldinstrument på ett ordnat sätt. Sådan flexibilitet är nödvändig eftersom denna typ av skulder är en ny företeelse för svenska företag och investerare. Även på ett internationellt plan är skuldslaget relativt nytt och endast ett fåtal banker har börjat ge ut sådana skulder.

Dessutom finns det skäl att tro att bankernas emissionskapacitet begränsas av att det i Sverige saknas möjlighet att ge ut insolvensrättsligt efterställda skulder och också av de ovan nämnda begränsningarna i vissa befintliga skuldkontrakt att ge kontraktuellt efterställda skulder. Vidare måste den internationella regelutvecklingen beaktas.

Mot denna bakgrund är Riksgäldens bedömning att minimikravet ska uppfyllas helt med efterställda instrument (kapital och efterställda skulder) från och med 2022. I perioden fram till denna tidpunkt ges företagen möjlighet att planera för hur kravet ska uppfyllas utifrån individuella förutsättningar och rådande marknadsomständigheter. Riksgälden kommer dock löpande bevaka emissionsvolymerna under infasningsperioden och för att säkerställa att anpassning sker i en rimlig takt. Skulle en rimlig anpassning inte äga rum kommer Riksgälden pröva behovet av att fatta enskilda beslut enligt 4 kap. 4 § lagen om resolution vid en tidigare tidpunkt än 2022.

5.2.4 Begränsning av riskerna kopplade till korsägande

<p>Riksgäldens bedömning: Risker kopplade till företagens innehav av andra företags kvalificerade och medräkningsbara skulder bör begränsas. I avvaktan på kommande EU-regler avvaktar dock Riksgälden med att nu kräva efterlevnad av denna princip.</p>
--

Remisspromemorian: Samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: *Finansinspektionen* och *Riksbanken* tillstyrker. *Inspektionen* anser att begränsningarna inte bör gå utöver de som utarbetas av Baselkommittén. *Svenska Bankföreningen* anser att

begränsningar av korsägande försämrar bankernas kapacitet att vara marknadsgaranter, vilket kan förstärka refinansieringsproblematiken.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Det huvudsakliga ändamålet med resolution är att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten. Detta inkluderar att förhindra spridning av negativa effekter inom det finansiella systemet.³⁸ Resolutionsmyndigheten ska beakta detta vid beslut om resolutionsåtgärder, men också i planeringsfasen i samband med att minimikravet på nedskrivningsbara skulder fastställs samt vid resolutionsbarhetsbedömningen.³⁹

En av de mest uppenbara kanalerna för spridning av problem från ett företag i resolution till andra företag, är när skuldnedskrivningsverktyget används. Andra företag kan då komma att påföras betydande förluster genom att dessa företags exponeringar mot företaget i resolution skrivs ned. Detta kan ske idiosynkratiskt eller i en bredare systemkris där stora förluster uppstår hos ett företag på grund av nedskrivning av utestående exponeringar mot flera problemdrabbade företag. Om nedskrivningarna blir tillräckligt stora kan resultatet bli att även det smittade företaget fallerar och, beroende på dess betydelse för det finansiella systemet, behöver hanteras genom resolution. Även om förlusterna som påförs genom skuldnedskrivning inte är stora nog för att orsaka ett företags fallissemang, kan risken för förlustspridning skapa osäkerhet som leder till minskat förtroende bland marknadsaktörer med eventuella följd effekter för företagets tillgång till finansiering och möjlighet att hålla igång kritiska verksamheter.

På grund av den svenska banksektorns storlek och koncentration kan sådana spridningseffekter betraktas som en särskild risk för det finansiella systemets stabilitet. Sammanlänknings mellan företag medför en risk för spridningseffekter och eftersom konsekvensen kan bli att det uppstår allvarliga störningar i det finansiella systemet finns det behov av reglering för att minska risken. I dag hanteras denna risk primärt genom regelverket för stora exponeringar.⁴⁰ Där regleras, förenklat, att ett företags samlade exponering mot en kund eller grupp av kunder med inbördes anknytning inte får överstiga 25 procent av företagets kapital. Denna begränsning syftar till att kapitalet hos ett företag i extrema fall ska kunna bära en total nedskrivning/förlust på en exponering mot en kund som uppgår till gränsnivån utan att institutets soliditet allvarligt hotas.

³⁸ Se 1 kap. 6 § 2 lagen om resolution och artikel 31.2 första stycket b krishanteringsdirektivet.

³⁹ Se 2 kap. 5 § första stycket 4 Riksgäldskontoret föreskrifter (RGKFS 2015:2) om resolution och artikel 45.6 f krishanteringsdirektivet om minimikravet samt rörande resolutionsbarhetsbedömningen 9 § 26 och 27 förordningen om resolution.

⁴⁰ Bestämmelser om stora exponeringar återfinns i artiklarna 4, 387–403, 493, 494 och 517 tillsynsförordningen.

Dessa regler medför dock inte en eliminering av spridningsriskerna, utan ska primärt ses som ett instrument för att begränsa risken för att ett fallissemang hos ett *enskilt* företag resulterar i att även andra företag fallerar. Reglerna kan därför sägas vara mindre effektiva för att motverka spridningseffekter som kan uppstå vid en bredare systemkris där flera, eller till och med flertalet, företag får problem samtidigt. I en sådan situation skulle ett företag med exponeringar mot flera problemdrabbade företag kunna utsättas för förluster som totalt sett är tillräckligt stora för att resultera i ett fallissemang.

I resolutionsregelverket finns det därför ett antal bestämmelser som kompletterar reglerna om stora exponeringar. Enligt 3 kap. 24 § första stycket 2 lagen om resolution kan resolutionsmyndigheten inom ramen för resolutionsbarhetsbedömningen förelägga ett företag att begränsa sina största enskilda eller totala exponeringar. Detta kan inkludera att fastställa gränser för ett instituts största enskilda eller totala exponeringar mot andra företags kvalificerade skulder.⁴¹ Vidare ska resolutionsmyndigheten vid beslutet om minimikravet på nedskrivningsbara skulder ta hänsyn till i vilken utsträckning ett instituts fallissemang skulle kunna påverka den finansiella stabiliteten negativt.⁴²

Riksgälden anser att införandet av resolutionsregelverket och särskilt skuldnedskrivningsverktyget medför ett behov av att begränsa de risker som är förknippade med att ett företag innehar kvalificerade eller medräkningsbara skulder som har emitterats av andra företag. Hur detta lämpligen genomförs är beroende av vilka krav som ställs på företagen beträffande efterställning av medräkningsbara skulder. I och med att Riksgälden avser att som huvudregel tillämpa en princip om att efterställning ska gälla för hela minimikravet är det tillräckligt att begränsningsreglerna enbart omfattar sådana skulder som medräknas i minimikravet.

I kommissionens Bankpaket föreslås att det införs uttryckliga regler för att hantera riskerna kopplade till korsägande. Dessa regler ska dock enbart gälla för globalt systemviktiga banker. Samtidigt föreslås också en översynsbestämmelse som ger den Europiska bankmyndigheten (Eba) i uppdrag att ta fram alternativa förslag på hur avdragsregler kan utformas. Baserat på dessa förslag ska kommissionen ta ställning till behovet av reviderade regler.

⁴¹ Se även artikel 44.2 sista stycket i krishanteringdirektivet (som hänvisar till artikel 17.5 b i krishanteringdirektivet som är genomförd genom 3 kap. 24 § 2 lagen om resolution).

⁴² 2 kap. 5 § första stycket 4 Riksgäldskontorets föreskrifter om resolution samt artikel 45.6 f i krishanteringdirektivet.

Eba har i en rapport från december 2016 redan uttalat ett förslag om hur avdragsreglerna bör utformas.⁴³ Där föreslås att innehav av andra företags MREL-instrument ska dras av från företagets egna MREL-instrument. Denna metod avviker dock från de rekommendationer som tagits fram av Baselkommittén, enligt vilka avdrag ska göras från supplementärkapitalet.

För att undvika att det i Sverige införs en ordning för hanteringen av korsägande som väsentligen avviker från de regler som kan komma att gälla inom EU framöver avvaktar Riksgälden tills vidare från att närmare precisera principen om korsägande och kommer därmed heller inte att kräva att företagen efterlever denna princip.

⁴³ EBA, *Final report on MREL – report on the implementation of and design of the MREL framework*, 14 December 2016

6. Övriga frågor

6.1 Rapportering

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden avser att återkomma med förslag på föreskrifter om rapportering avseende minimikravet.

Remisspromemorian: Samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Tillstyrker eller framför inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Enligt 4 kap. 12 § lagen om resolution ska Riksgälden övervaka att minimikravet på nedskrivningsbara skulder uppfylls på individuell nivå och, i förekommande fall, på gruppnivå. Riksgälden ska samordna sin övervakning med den tillsyn som utövas av Finansinspektionen. Riksgälden ges dessutom bemyndigande i 22 § förordningen om resolution att meddela föreskrifter om vilken information om nedskrivningsbara skulder ett företag ska lämna till Riksgälden och när den ska lämnas.

I kommissionens Bankpaket föreslås att företagen åtminstone årligen ska rapportera till tillsyns- och resolutionsmyndigheten nivån och sammansättningen av sina MREL-instrument.

Riksgälden har ännu inte meddelat några föreskrifter om rapportering men avser att framöver remittera ett förslag till sådana föreskrifter. I korthet är Riksgäldens avsikt att rapporteringen ska omfatta de uppgifter som krävs för att övervaka att minimikravet uppfylls och att de principer som redogjorts för i avsnitt 7 följs. Riksgälden avser att inhämta informationen kvartalsvis, dvs. med samma frekvens som enligt tillsynsförordningen gäller för företagens rapportering till Finansinspektionen beträffande information om bl.a. kapitaltäckning. Riksgäldens preliminära bedömning är att företag för vilka återkapitaliseringsbeloppet har satts till noll (se avsnitt 3.5) inte behöver omfattas av rapporteringsskyldighet rörande minimikravet.

6.2 Offentliggörande

Riksgäldens ställningstagande: I avvaktan på kommande EU-regler kommer Riksgälden, i dialog med Finansinspektionen, att närmare utreda de förutsättningarna för att med stöd av befintliga regler kräva offentliggörande av uppgifter rörande minimikravet.

Remisspromemorian: Samma ställningstagande.

Remissinstansernas synpunkter: Tillstyrker eller framför inga synpunkter.

Skälen till Riksgäldens ställningstagande: Tillgång till information för marknadsaktörer och andra intressenter om exempelvis kapitalsituation och riskprofil hos företagen spelar en viktig roll i bevarandet av marknadsdisciplinen, vilket i sin tur gynnar finansiell stabilitet i allmänhet. Av detta skäl ställs omfattande krav i tillsynsförordningen på att företagen ska offentliggöra information. Tillsammans med övriga uppgifter som lämnas enligt Finansinspektionens föreskrifter innebär dessa krav att uppgifter om bl.a. de större svenska företagens kapitalkrav, inklusive deras pelare 2-krav, och kapitalbas ska publiceras kvartalsvis.⁴⁴

Riksgäldens bedömning är att det finns ett motsvarande behov av offentliggörande av uppgifter beträffande minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

I befintliga EU-regler saknas krav på offentliggörande rörande minimikravet. I kommissionens Bankpaket föreslås emellertid att sådana regler införs och att företagen ska vara skyldiga att åtminstone en gång per år offentliggöra uppgifter om nivå och sammansättning av sina MREL-instrument.

I avvaktan på kommande EU-regler kommer Riksgälden, i dialog med Finansinspektionen, att närmare utreda förutsättningarna för att med stöd av befintliga regler kräva offentliggörande av uppgifter rörande minimikravet.

⁴⁴ Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar (8 kap.).

7. Konsekvensanalys

7.1 Effekter för företagen

Majoriteten av alla företag som omfattas av resolutionsramverket kommer inte att bli föremål för minimikrav som överstiger kapitalkraven. För dessa företag kommer inte minimikravet ha några direkta implikationer alls.

Emissionsbehov

Riksgälden har uppskattat de emissionsbehov som minimikravet föranleder. Mot bakgrund av att Riksgälden ännu inte fattat beslut om vilka företag som kommer att vara föremål för minimikrav som överstiger kapitalkraven avgränsar sig analysen till de fyra storbankerna. Storleksmässigt utgör dessa banker en övervägande andel av det svenska banksystemet varför beräkningarna nedan kan ses som en god approximation av de samlade effekterna.

Analysen utgår från de nivåer på minimikravet som modellen betingar, baserat på dagens kapitalkrav, samt att företagen till fullo uppfyller principerna om skuldandel och efterställdhet. Med dessa utgångspunkter uppgår emissionsbehovet till totalt cirka 500 miljarder kronor för de svenska storbankerna. I denna siffra har beaktats att företagen dels kommer ha en viss mängd efterställda skulder som har kortare löptid än ett år och därmed inte får medräknas i minimikravet, dels måste hålla en viss marginal till kravet.⁴⁵

Som en del av analysen har Riksgälden även granskat förfallostrukturen för bankernas obligationsupplåning. Analysen visar att de ackumulerade förfall som sker under infasningsperioden, dvs. fram till 2022, är nästan dubbelt så stora som de emissionsbehov som minimikravet föranleder. Under antagande att företagen kan ersätta förfallande obligationslån med efterställda skulder som får medräknas i minimikravet kommer inte kravet ge upphov till något nettoemissionsbehov, dvs. företagen kommer inte behöva öka sin skuldsättning till följd av minimikravet. Storbankerna kommer således inte behöva expandera sina balansräkningar för att möta kraven.

Företagens möjligheter att emittera stora volymer av efterställda skulder beror på efterfrågan i denna tillgångsklass hos investerare. Den globala marknaden för skuldinstrument utgivna av finansiella företag uppskattas vara cirka 32 000 miljarder euro.⁴⁶ Hur stor marknaden för efterställda skulder utgivna av svenska företag kan tänkas vara är däremot svårare att uppskatta. En rimlig utgångspunkt är emellertid att investerare kommer att

⁴⁵ Analysen baseras på balansräkningsdata per 2016-06-30.

⁴⁶ FSB et al, *Summary of Findings from the TLAC Impact Assessment Studies*, 9 November 2015.

vara beredda att omallokera en viss andel av deras befintliga exponeringar mot svenska företags icke säkerställda skulder till efterställda skulder. Storbankernas utestående icke säkerställda skulder uppgår till 2 500 miljarder kronor och i förhållande till detta belopp skulle emissionsbehovet av efterställda skulder vara 20 procent.

Effekter på finansieringskostnader

Att minimikravet måste uppfyllas med en viss mängd efterställda skulder innebär att företagen måste ändra sammansättningen av sin finansieringsstruktur. Hur detta påverkar företagens finansieringskostnader är inte givet. Eftersom minimikravet – allt annat lika – inte påverkar sammansättningen eller kvalitén på företagens tillgångar, och därmed inte heller de totala riskerna i verksamheten, finns det i strikt teoretiskt hänseende lite som talar för att de totala finansieringskostnaderna skulle öka.

I praktiken är det dock troligt att minimikravet kommer att ge upphov till vissa effekter. I och med att efterställda skulder bär en högre risk än ordinära oprioriterade skulder kommer dessa skulder vara mer kostsamma än de skulder som de ersätter. Denna effekt motverkas dock av att icke efterställda skulder kommer bära en lägre risk tack vare att minimikravet ställs. Sammantaget är det dock möjligt att nettoeffekten blir något ökade finansieringskostnader för företagen. Detta eftersom minimikravet och principerna kring hur det ska uppfyllas stärker trovärdigheten kring att resolution kan genomföras utan behov av statliga stödinsatser. Som berörs mer ingående nedan bör detta bidra till att minska de prisseffekter som historiskt föranletts av förväntningar hos marknadsaktörer om att skattemedel kommer att användas för att rädda krisande banker.

Hur stor kostnaden blir för de efterställda skulderna kan uppskattas utifrån antagande om vilka merkostnader som utgivning av efterställda skulder innebär i förhållande till befintlig finansiering. I tabellen nedan redovisas ett antal möjliga utfall baserat på att emissionsbehovet uppgår till 500 miljarder kronor.⁴⁷

⁴⁷ För att illustrera effekten av den högre prissättningen för efterställda skulder ("merkostnaden") används tre scenarier – 10, 30 och 50 baspunkter. Dessa nivåer har valts baserat på en analys av aktuell prissättning för efterställda skulder emitterade av ett lämpligt urval av internationella banker i syftet att uppfylla minimi- och TLAC-krav.

Tabell 1: Merkostnader för utgivning av efterställd skuld

Emissionsbehov (mdr SEK)	Merkostnad (baspunkter)	Kostnad (mdr SEK/år)
500	50	2,5
	30	1,5
	10	0,5

Den mest konservativa uppskattningen av merkostnaden innebär en ökning på maximalt 2,5 miljarder kronor per år för de svenska storbankerna. Som berörts ovan finns dock flera skäl som talar för att de faktiska kostnaderna blir betydligt lägre än så.

För det första beaktar beräkningarna i tabellen inte den motverkande effekten att kostnaderna för icke efterställda skulder blir lägre till följd av kravet. För det andra bygger beräkningarna på statisk analys som inte tar hänsyn till de långsiktiga effekterna av att kostnaderna för efterställda skulder sannolikt kommer att falla tillbaka i takt med att stocken av sådana skulder växer och att icke efterställda skulder i motsvarande mån blir mindre riskfyllda och därmed rimligtvis mindre kostsamma.

Refinansieringsrisker

Som konstateras i promemorian är minimikravet förenat med vissa inneboende refinansieringsrisker. Dessa risker följer av att kravet till en viss del får uppfyllas med löptidsbestämda skulder som kontinuerligt måste refinansieras för att skuldstocken ska vara tillräcklig för att uppfylla kravet. Omfattningen av dessa risker är huvudsakligen en funktion av minimikravets storlek och löptiden på de instrument som används för att uppfylla kravet.

Utgångspunkten för utformningen av minimikravet är att säkerställa att företagen har tillräcklig förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet. Det finns således ingen möjlighet att hantera refinansieringsriskerna genom att kompromissa med kravets storlek. Riksgälden har emellertid i vissa andra avseenden utformat kraven med hänsyn till dessa risker.

För det första innebär kravet på efterställning att det är ett särskilt skuldslag som primärt bär nedskrivningsrisken. Detta innebär förvisso inte att refinansieringsrisken för dessa instrument minskar. Däremot gör det att andra typer av skuldinstrument (som primärt inte är de som kommer att skrivas ned i resolution) inte blir lika utsatta för refinansieringsrisker.

För det andra är skuldandelsprincipen utformad på ett sätt som innebär att oförmåga att refinansiera förfallande medräkningsbara skulder inte kommer att hanteras på samma sätt som ett åsidosättande av det beslutade

minimikravet. Den flexibilitet som denna hantering innebär torde underlätta förutsättningarna för företagen att refinansiera medräkningsbara skulder.

7.2 Effekter på samhällsekonomin och den finansiella stabiliteten

Makroekonomiska kostnader

De ökade finansieringskostnader som minimikravet troligen leder till för företagen innebär i sig ingen direkt samhällsekonomisk kostnad. Snarare ska de ökade finansieringskostnaderna ses som ett resultat av att långgivare fortsättningsvis kommer att bära de kostnader som staten tidigare burit till följd av avsaknaden av mekanismer för att i vissa sammanhang påföra långgivare förluster. I den meningen är företagens ökade kostnader att betrakta som en önskvärd överföring av kostnader från staten till företagen.

Däremot kan indirekta makroekonomiska kostnader uppstå i den utsträckning företagens ökade kostnader leder till att kreditgivningen till realekonomin (hushåll och icke finansiella företag) fördyras. En sådan effekt uppstår om företagens aktieägare kräver oförändrad avkastning på eget kapital samtidigt som företagen överför de ökade kostnaderna på sina kunder. De internationella studier som har gjorts visar att effekterna av minimikrav (och TLAC) på kreditgivning och BNP är begränsade. Exempelvis har Bank of England uppskattat att effekten av de minimikrav som kommer att ställas på brittiska banker förväntas leda till att utlåningsräntan ökar med 0,06 procentenheter, vilket medför en minskad BNP på cirka 0,04 procent per år.⁴⁸

Med samma metodologiska ansats som i Bank of England (2015), innebär de svenska kraven en ökning av bankernas utlåningsränta om cirka 0,03 procentenheter. För att göra en uppskattning av BNP-effekten används en ekonometrisk modell som är anpassad för studier av den svenska finansiella transmissionsmekanismen, där simuleringen innebär att den faktiska utlåningsräntan stiger medan interbankräntan hålls oförändrad.⁴⁹ Med antagandet om att hela förändringen i den faktiska utlåningsräntan sker vid en tidpunkt, leder det till att BNP-nivån är ca 0,01 procentenheter

⁴⁸ Bank of England (2015), *The Bank of England's approach to setting MREL, Consultation on a proposed Statement of Policy*.

⁴⁹ Andersson, S., Bjellerup, M., Shahnazarian, H. (2016), *The Importance of the Financial System for the Real Economy*, Empirical Economics, doi:10.1007/s00181-016-1175-4.

lägre på längre sikt. Dessa uppskattade effekter på svensk BNP är därmed i linje med motsvarande bedömningar gjorda av FSB och Eba.⁵⁰

Samhällsekonomiska vinster

De samhällsekonomiska vinsterna av resolutionsramverket och minimikraven är flera. Dessa vinster uppstår dels genom att minimikraven bidrar till att minska sannolikheten för att kriser överhuvudtaget ska uppstå, dels genom att de kriser som trots allt inträffar kan hanteras mer effektivt.

Minskad sannolikhet för kris

Ett av huvudsyftena med resolution är att kostnaderna för en kris ska bäras av företagets finansiärer. Skuldnedskrivningsverktyget och minimikravet är de främsta verktygen för att säkerställa att skuldnedskrivning kan ske i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt. Genom att minimikravet på detta sätt säkerställer att kostnaderna bärs av företagen skärps incitamenten för långivare att övervaka företagen och prissätta sin utlåning utifrån de underliggande riskerna i företagens verksamhet. Detta skapar i sin tur incitament för bankerna att ta lägre risk. Studier som har skattat effekterna av införandet av minimikravet (och TLAC) visar att sannolikheten för fallissemang i systemviktiga företag minskar med mellan 21 och 46 procent.⁵¹

Genom dessa marknadsdisciplinerande effekter elimineras eller minskas också det subventionselement som uppstår genom marknadsförväntningar att staten ska hantera vissa krisande företag utan kostnader för långivare (förväntningar om implicit statsgaranti).⁵²

Effektivare krishantering

När en kris väl uppstår bidrar resolutionsramverket till en mer effektiv krishantering. Detta bidrar positivt till samhällsekonomin i ett flertal olika avseenden.

För det första visar historiska erfarenheter att staten och skattebetalarna belastas med betydande kostnader för att hantera krisande banker. Under den svenska 90-talskrisen uppgick de samlade statliga stödinsatserna till

⁵⁰ FSB et al, *Summary of Findings from the TLAC Impact Assessment Studies*, 9 November 2015 och EBA, *Final report on MREL – report on the implementation of and design of the MREL framework*, 14 December 2016.

⁵¹ Se t.ex. Bank of England (2015), *The Bank of England's approach to setting MREL, Consultation on a proposed Statement of Policy* och Bank of International Settlements (2015), *Assessing the economic costs and benefits of TLAC implementation*.

⁵² Finansinspektionen har uppskattat att detta subventionselement uppgick till ett värde på i genomsnitt 26 miljarder kronor per år under perioden 1998 till 2014. (FI-analys Nr 1 2015: *Den implicita statliga garantin till systemviktiga banker*).

knappt 104 miljarder kronor. Även om återvinningarna från stödet var betydande resulterade ändå insatserna i ett nettounderskott på ca 21 miljarder kronor (eller motsvarande 1,5 procent av BNP 1991).⁵³ Akademiska studier av bankkriser i ett stort antal länder visar att statliga utgifter i form av direkt ekonomiskt stöd till banker under en bankkris uppgår i genomsnitt till 13,3 procent av BNP (innan återvinningar).⁵⁴ Med resolutionsramverket är avsikten att kriser ska kunna hanteras utan denna typ av kostnader. Skuldnedskrivningsverktyget och minimikravet, liksom resolutionsplanering i stort, säkerställer att dessa avsikter kan infrias och att direkta kostnader för staten uteblir.

För det andra innebär en effektivare krishantering att störningarna i det finansiella systemets grundläggande funktioner (kreditförsörjning etc.) blir lägre än vad de hade varit i avsaknad av en väl fungerande krishanteringsordning. Därmed kommer de negativa effekterna på BNP vid en given kris också att bli lägre. Studier genomförda av Bank of England uppskattar att BNP-bortfallet mer än halveras tack vare att kriser kan hanteras mer effektivt. Enligt studien uppskattas kostnader för en kris i värsta fall uppgå till cirka 122 procent av BNP jämfört med en potentiell kostnad på cirka 50 procent om en kris skulle inträffa efter det att resolutionsramverket och minimikravet fasats in.⁵⁵

För det tredje, och som en följd effekt av mer begränsade negativa effekter på BNP, kommer också statens indirekta kostnader för krishantering att minska. Detta eftersom skattebortfall och utgiftsökningar blir mindre vid en given kris. Här finns forskning som visar att statsskulden i genomsnitt har ökat med 86 procent tre år efter det att en kris har inträffat.⁵⁶ Med effektiva krishanteringsramverk bör denna typ av effekter kunna minska avsevärt.

Påverkan på konkurrens

Det subventionselement som följer av marknadsförväntningar om att staten kommer att hantera krisande företag utan kostnader för långivare har i första hand varit förknippade med företag som p.g.a. sin storlek och komplexitet förmodats bli föremål för statliga stödåtgärder. I och med att resolutionsramverket och minimikravet bidrar till att reducera detta subventionselement skapas ökad konkurrensneutralitet mellan mindre och större företag.

⁵³ Barr och Pierrou, *Vad blev notan för 1990-talets bankstöd?* Ekonomisk debatt, nr 5 2015.

⁵⁴ Laeven and Valencia (2012), *Systemic Banking Crises Database: An Update* (IMF Working Paper)

⁵⁵ Bank of England (2015), *The Bank of England's approach to setting MREL, Consultation on a proposed Statement of Policy*.

⁵⁶ Reinhart och Rogoff (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*

Samhällsekonomiska nettovinster

Med utgångspunkt i de analyser som presenteras ovan redovisas i tabell 2 de samlade makroekonomiska effekterna av resolutionsramverket och införande av minimikravet. De makroekonomiska besparingarna är beräknade utifrån en uppskattning att sannolikheten för en finansiell kris uppgår till cirka 2,0 procent per år (vilket motsvarar en kris vart femtionde år). Enligt ovan nämnda studie från Bank of England kan denna sannolikhet förväntas minska vid införandet av minimikravet med upp till 41 procent, dvs. till cirka 1,2 procent per år. I samma studie uppskattas dessutom att kostnaderna för en kris minskar från cirka 122 procent av BNP i en ineffektivt hanterat kris till cirka 50 procent efter införandet av minimikravet.

Tabell 2: Samlade makroekonomiska effekter av resolutionsramverket

Årlig sannolikhet för finansiell kris	Kris kostnader* (md kr)		Förväntad kostnad per år (md kr)	
	ineffektiv krishantering	efter införandet av minimikravet	ineffektiv krishantering	efter införandet av minimikravet
2,0%	5 101	2 091	102	42
1,2%	5 101	2 091	60	25

* baserat på svensk BNP år 2015

Tabellen visar att minimikravets införande leder till en sammanlagd minskning i den årliga förväntade kostnaden för en finansiell kris med 77 miljarder kronor per år beräknat på 2015 års BNP (motsvarande knappt 2 procent av BNP). Dessa vinster överstiger med bred marginal de makroekonomiska kostnaderna, vilka ovan uppskattats till 0,4 miljarder kronor per år (0,01 procent av BNP). Inte i något av de redovisade scenarierna blir de makroekonomiska nettoeffekterna negativa.