

2014-10-31

Dnr 2014/1076

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Resolution – en ny metod för att hantera banker i kris (SOU 2014:52)

(Fi2014/2275)

### Sammanfattning

Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) välkomnar Finanskriskommitténs förslag till ny en svensk krishanteringsordning. Möjligheten för staten att hantera krisdrabbade finansiella företag på ett sätt som medför att både aktieägare och finansiärer tvingas bära förluster innebär en minskad risk för att skattebetalarna ska behöva stå för kostnaderna för framtida finanskriser. Detta skapar i sin tur förutsättningar för ett stabilare och bättre fungerande finansiellt system. Samtidigt anser Riksgälden att regelverkets komplexitet och begränsade flexibilitet gör att det kan ifrågasättas om det i alla lägen kommer vara möjligt att tillämpa ramverket såsom avsett.

Med ett viktigt undantag delar Riksgälden kommitténs syn på hur ansvaret för de nya resolutionsuppgifterna bör fördelas mellan svenska myndigheter. I motsats till kommittén anser Riksgälden att ansvaret för resolutionsplaneringen till fullo bör läggas på den myndighet som ansvarar för resolution, innefattande beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder och ingripande för att undanröja hinder mot resolution. För att den myndighet som ansvarar för krishanteringen ska kunna fullgöra sin uppgift i kris måste den också ha samtliga planeringsbefogenheter. Det är olämpligt att en myndighet tvingas bära ansvar och utvärderas för en annan myndighets åtgärder. Det försvårar det samlade arbetet och gör ansvarsutkrävandet otydligt, vilket är särskilt olyckligt eftersom konsekvenserna av ineffektiv krishantering kan bli betydande både för samhällsekonomin och enskilda.

Beträffande finansieringsarrangemangen ställer sig Riksgälden bakom kommitténs förslag med tre fonder (resolutionsreserven, insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden) och två avgifter (resolutionsavgift och insättningsgarantiavgift). Riksgälden anser också att den föreslagna avgiftsmodellen bygger på rimliga principer, men noterar att den kan komma att omöjliggöras av de kompletterande regler som EU-kommissionen nyligen antagit.

Resolution medför betydande ingrepp i ägares och borgenärers rättigheter. Det är därför viktigt att resolutionsmyndighetens åtgärder och beslut kan prövas rättsligt. Samtidigt måste ett resolutionsförfarande kunna genomföras skyndsamt och effektivt. Därför är tydliga regler kring möjligheterna till överklagande och ersättning i händelse av felaktiga beslut av stor vikt. Riksgälden anser att effekterna av att en domstol vid ett överklagande ändrar ett

beslut rörande en resolutionsåtgärd, bör klargöras i lagtexten. Huvudregeln bör vara att efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner står fast även efter ett överklagande. Vidare bör de ersättningsprinciper som ska gälla om ett överklagat beslut ändras klargöras.

Det ramverk som kommittén föreslår kommer i första hand vara tillämpligt för företag vars fallissemang bedöms utgöra ett potentiellt hot mot det finansiella systemets stabilitet. Riksgälden anser att det på sikt bör utredas om resolutionsramverket kan utvidgas till att utgöra ett allmänt rekonstruktionsförfarande för kreditinstitut och värdepappersbolag.

I svaret framförs även ett antal övriga materiella och tekniska synpunkter på kommitténs förslag.

## Inledning

Kommittén har haft i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser. I det arbetet har kommittén haft att förhålla sig till det resolutionsdirektiv som antogs inom EU under våren och som Sverige och övriga medlemsstater är skyldiga att implementera i nationell lag. Direktivets detaljeringsgrad, i kombination med de mycket snäva tidsramar som satts upp för implementeringen, har gjort att kommitténs arbete i hög grad har handlat om hur direktivet rent tekniskt ska omvandlas till svensk lag – och mindre om att genomföra en egen självständig utredning.

I sak anser Riksgälden att det är välkommet att det införs ett särskilt ramverk för hantering av banker i kris. Den ordning som kommittén föreslår bygger på ansatsen att det ska vara möjligt för staten att säkerställa att kriser i finansiella företag kan hanteras på ett sätt som minimerar stabilitetsproblem, men samtidigt inte fräntar ägare och övriga finansiärer det ekonomiska ansvaret för förluster i verksamheten.

Som kommittén själv påpekar finns det dock ett antal aspekter i resolutionsdirektivet som gör att det går ifrågasätta om den föreslagna krishanteringsordningen kommer att kunna tillämpas på ett effektivt sätt i alla krissituationer. Dels är regelverket som sådant mycket komplext, både ekonomiskt och juridiskt. Särskilt komplicerade är de regler som styr hanteringen av kriser i gränsöverskridande företag, där samordning och gemensamt beslutsfattande mellan olika staters myndigheter måste äga rum. Dels är direktivets modell för hur kriser ska hanteras mycket strikt och lämnar myndigheterna ett för litet utrymme att bedriva en situationsanpassad krishantering. Exempelvis finns endast mycket begränsade möjligheter att vid en systemkris – vilken till sin natur är mycket annorlunda än en företagsspecifik kris – avvika från den modell som direktivet föreskriver. Detta i kombination med att regelverket i flera delar är otydligt och i viss mån även inkonsekvent gör att det finns skäl att ifrågasätta regelverkets effektivitet och möjligheter, framförallt vid systemövergripande kriser eller kriser i ett företag som bedriver verksamhet i flera länder.

Även om Riksgälden har principiella invändningar mot direktivet, och därmed också mot den ordning som kommittén föreslår, utvecklas inte dessa vidare i detta remissvar.<sup>1</sup> De synpunkter som Riksgälden fortsättningsvis ger uttryck för begränsar sig i stället till de vägval och ställningstaganden som kommittén har gjort i fråga om direktivets implementering.

De snäva tidsramar inom vilka direktivet tagits fram och nu ska implementeras har gett begränsat utrymme till en mer noggrann analys av regelverkets innehåll. Riksgälden har i sitt svar valt att särskilt fokusera på de delar av förslaget som är av störst principiell betydelse för myndighetens uppdrag som stöd- och garantimyndighet. Frågor som ligger utanför Riksgäldens primära kompetensområde behandlas mer övergripande. Exempelvis har

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Riksgäldens konsultationssvar på EU-kommissionens ursprungliga förslag till krishanteringsdirektiv för ett utförligare resonemang om Riksgäldens principiella invändningar mot direktivets utformning (dnr 2012/1163).

Riksgälden inte genomfört någon närmare analys av de bolagsrättsliga konsekvenser som kommitténs förslag medför.

Det bör också påpekas att när det kommer till att införa ett nytt och omfattande regelverk – vilket det i detta sammanhang är fråga om – kommer det oundvikligen innehålla brister som svårligen kan identifieras förrän regelverket börjar tillämpas i praktiken. Det kommer således sannolikt finnas anledning för Riksgälden att återkomma med ytterligare synpunkter även efter remissrundan. Det gäller särskilt för det fall Riksgälden – i enlighet med kommitténs förslag – skulle utses till resolutionsmyndighet.

Remissvaret är indelat i tre delar. I del 1 redogör Riksgälden för sina principiella synpunkter. I del 2 återfinns övriga synpunkter av materiell karaktär. Del 3 innehåller tekniska kommentarer på kommitténs författningsförslag.

## Del 1: Principiella synpunkter

### Rollfördelning mellan myndigheter

Med det nya resolutionsregelverket introduceras ett helt nytt element i det svenska krishanteringsramverket. Utöver krishanteringen som sådan ska det inom staten också bedrivas ett omfattande krisplaneringsarbete. Att den nya ”resolutionsfunktionen” innefattar viktiga uppgifter även utanför kris gör att det uppstår komplicerade avvägningar kring vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för de olika uppgifterna kopplade till resolution.

Kommittén föreslår en ordning där i princip samtliga resolutionsuppgifter tilldelas resolutionsmyndigheten. Resolutionsmyndigheten ska vara regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Kommittén anser vidare att regeringen, via förordning, bör delegera huvuddelen av resolutionsmyndighetens uppgifter till Riksgälden, samt i vissa specifika delar till Finansinspektionen. Beslut med stor betydelse för statsfinanserna eller den finansiella stabiliteten bör dock stanna på regeringen. Det preciseras inte närmare vilka beslut som avses.

### Fördelningen av uppgifter mellan myndigheter

Den nya resolutionsfunktionen kan sägas innefatta två huvudsakliga delar, dels själva krishanteringen (resolution), dels det planerings- och beredskapsarbete som ska bedrivas i syfte att möjliggöra en effektiv krishantering (resolutionsplanering). En ytterligare central beståndsdel i regelverket är befogenheten att fatta beslut om att inleda resolution.

Kommitténs förslag är att Riksgälden bör tilldelas samtliga uppgifter kopplade till själva resolutionsförfarandet (med undantag för de beslut som regeringen väljer att behålla för egen del). Däremot ska ansvaret för resolutionsplanering och bedömning av beslutsgrunderna för att inleda resolution delas mellan Riksgälden och Finansinspektionen.

#### *Resolutionsförfarandet*

Att resolutionsförfarandet sköts av en myndighet skild från tillsynsmyndigheten anser Riksgälden vara en rimlig och i det närmaste självklar ordning. Även om tillsyns- och resolutionsfunktionerna separeras inom ramen för Finansinspektionens verksamhet är det enligt Riksgäldens mening olämpligt att ansvaret för att hanteringen av krisdrabbade företag rymms inom den organisation som också ansvarar för övervakningen av desamma. I denna del tillstyrker Riksgälden alltså kommitténs förslag.

#### *Resolutionsplanering*

Frågan om ansvaret för resolutionsplaneringen är mer komplicerad. Kommittén anser att resolutionsplaneringen bör skötas av resolutionsmyndigheten (Riksgälden), men att Finansinspektionen ges ansvaret att besluta om de krav och eventuella ingripanden som följer av planeringen. Detta innefattar dels de krav på mängden nedskrivningsbar skuld som ska gälla för samtliga företag som omfattas av regelverket, dels beslut om eventuella ingripanden för att undanröja hinder mot resolution.

Ställningstagandet i denna del är en produkt av en avvägning mellan å ena sidan fördelarna med att ha ett sammanhållet ansvar för planering och genomförande av resolution och å andra sidan nackdelarna med att ha två myndighetsfunktioner som utanför kris kan ställa krav på och ingripa mot företag. Kommittén anser att det senare överväger.

Riksgälden delar synen att det i viss mån är problematiskt att ha en ordning med två tillsynsliknande funktioner, men gör en annan värdering av för- och nackdelarna. Detta bl.a. mot bakgrund av att den samlade erfarenheten av krishantering visar att samordning, planering och genomförande i största mån bör samlas hos en myndighet

Syftet med resolutionsplaneringen, och de befogenheter som är kopplade till denna, är att säkerställa att resolutionsmyndigheten i händelse av kris ska kunna hantera situationen på ett sätt som innebär att konsekvenserna för den finansiella stabiliteten och skattebetalarna blir så små som möjligt. Möjligheten att fastställa minimivån på nedskrivningsbara skulder och vidta åtgärder för att undanröja hinder mot resolution är direkt avgörande för att kunna uppnå resolutionsändmålet.

Givet resolutionskonceptets underliggande ansats – att ägare och finansiärer ska bära förlusterna vid ett fallissemang – kommer en adekvat mängd nedskrivningsbara skulder (MREL) att vara en omistlig förutsättning för att resolutionsmyndigheten ska kunna genomföra resolution på det sätt som förutsätts i lagförslaget. Även om det finns en koppling till de kapitaltäckningskrav som fastställs inom tillsynen är syftet med MREL därmed ett annat. På samma sätt kommer det vara av grundläggande betydelse att den krisansvariga myndigheten kan säkerställa att företagets verksamhet i övrigt är organiserat på ett sätt som möjliggör effektiv resolution.

Om resolutionsmyndigheten inte själv äger rätten att fatta beslut i dessa frågor försvåras myndighetens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag i kris. Med den ordning som kommittén föreslår kommer Finansinspektionen fälla det slutliga avgörandet kring hur planeringsinstrumenten ska användas. Givet att det finns en samsyn mellan myndigheterna är detta tämligen oproblematiskt. Däremot uppstår en komplicerad situation om resolutionsmyndigheten bedömer att Finansinspektionens beslut inte är tillräckliga för att möjliggöra en effektiv resolution.

Att resolutionsmyndigheten tvingas agera och utvärderas utifrån en annan myndighets åtgärder anser Riksgälden vara en olämplig ordning. Det försvåras det samlade arbetet med resolution och gör även ansvarsutkrävandet otydligt. Det måste anses särskilt olyckligt eftersom konsekvenserna av ineffektiv krishantering kan bli betydande både för samhällsekonomin och enskilda. I detta avseende förefaller också kommitténs förslag vara unikt – såvitt Riksgälden känner till finns inga motsvarande exempel inom svensk statsförvaltning där den myndighet som ansvarar för en viss verksamhet inte äger rätten att planera för densamma.

Denna problematik skulle förstärkas ytterligare om den krisansvariga myndigheten fräntogs hela planeringsansvaret, för att i stället vara en renodlad beredskapsmyndighet. Enligt Riksgäldens mening skulle en sådan ordning också strida mot direktivets avsikter.

Dessutom kan Riksgälden konstatera att det kommer råda en viss överlappning av befogenheter oavsett vilken organisatorisk modell som väljs. Priset av att undvika en situation med två tillsynsmyndigheter (enligt kommitténs förslag) blir nämligen att det i stället – i och med de befogenheter Finansinspektionen ges i planeringsarbetet – kommer att finnas två resolutionsmyndigheter. Vinsterna med kommitténs förslag blir i detta avseende begränsade, samtidigt som uppföljning och ansvarsutkrävande i resolutionsverksamheten försvåras, liksom resolutionsmyndighetens planeringsarbete som sådant.

Det finns även invändningar av mer praktisk natur mot kommitténs förslag. Exempelvis innebär det uppdelade ansvaret att det måste skapas särskilda procedurer för hur beslutsfattandet i resolutionsplaneringen ska gå till, vilket i sig utgör en komplicerande faktor (se kommentarer på kapitel 23 för vidare resonemang kring detta).

En annan komplikation av kommitténs förslag är att Sverige kommer företrädas av olika myndigheter i Eba och resolutionskollegierna beroende på vilken fråga som är föremål för diskussion. Detta skulle vara särskilt allvarligt om det, i motsats till kommitténs förslag, skedde en fullständig uppdelning av planerings- och krishanteringsansvaret mellan svenska myndigheter. Det skulle nämligen innebära att den myndighet som ansvarar för resolution inte kommer ha något formellt inflytande och ansvar för de överenskommelser som görs i resolutionskollegier avseende resolutionsplaneringen. Mot denna bakgrund kan ifrågasättas vilken anledning övriga länder har att på ett konstruktivt sätt delta i planeringsarbetet eftersom de rimligen inser att det är en annan svensk myndighet än den som planerat som kommer att genomföra en eventuell resolution.

En invändning som skulle kunna göras mot den modell som Riksgälden förespråkar är att det skulle behöva byggas upp analyskapacitet hos ytterligare en myndighet utöver den som redan finns hos tillsynsmyndigheten. Hur stora effektivitetsvinsterna skulle bli av att samla allt planeringsansvar hos tillsynsmyndigheten kan dock ifrågasättas mot bakgrund av att direktivet ställer krav på operationell separation mellan tillsyns- och resolutionsfunktionerna i ett sådant fall. Det kommer oavsett vara nödvändigt att upprätta separata strukturer för analys, övervakning, beslut etc., vilket gör att samordningsvinsterna av att placera verksamheterna i samma organisation sannolikt bortfaller. I praktiken kommer funktionerna behöva verka som om de vore av varandra oberoende myndigheter.

Sammanfattningsvis anser således Riksgälden att ansvaret för resolutionsplaneringen till fullo bör läggas på den myndighet som ansvarar för resolution, innefattande beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder och ingripande för att undanröja hinder mot resolution.

#### *Beslut om resolution*

När det gäller beslut om resolution föreslår kommittén att Finansinspektionen ska ansvara för två av de tre delbedömningar som ska ligga till grund för beslutet: dels huruvida företaget fallerar eller sannolikt kommer att fallera, dels om det finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle kunna förhindra ett fallissemang. Den tredje delbedömningen – om resolution ligger i det allmännas intresse – ska göras av resolutionsmyndigheten.

Riksgälden anser i likhet med kommittén att inspektionen bör ansvara för de två första bedömningarna. I egenskap av tillsynsmyndighet är Finansinspektionen den myndighet som på daglig basis följer företagen och därmed också har de bästa förutsättningarna för att bedöma om ett företag håller på, eller sannolikt kommer, att fallera. Genom sin tillsynsroll är dessutom Finansinspektionen den myndighet som är bäst lämpad att bedöma vilka andra åtgärder som skulle kunna förhindra ett fallissemang. Inte minst eftersom myndigheten själv förfogar över ett antal olika tillsynsinstrument som potentiellt skulle kunna förhindra ett fallissemang.

Riksgälden kan dock notera att denna beslutsordning avviker från den ordning som förutses i direktivet. Enligt denna ska det vara resolutionsmyndigheten som bedömer om det finns möjliga alternativa åtgärder. Vad gäller den första bedömningen finns det möjligheter att lägga också denna på resolutionsmyndigheten, även om den som huvudregel ska göras av tillsynsmyndigheten. Ett skäl för att lägga samtliga bedömningsmoment på resolutionsmyndigheten är att det skulle skapa en enklare beslutsprocedur där endast en myndighet är involverad. Riksgälden anser dock att fördelarna med den av kommittén föreslagna beslutsordningen överväger.

*Beslut om nedskrivning och konvertering av ägarrättsinstrument och vissa skulder utanför resolution*

Ett ytterligare område där kommittén har haft till uppgift att överväga ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och resolutionsmyndigheten är beslut om nedskrivning och konvertering av äganderättsinstrument och vissa skulder utanför resolution. Riksgälden delar kommitténs syn att denna befogenhet bör ligga på Finansinspektion av det enkla skälet att det här är fråga om åtgärder som vidtas utanför resolution. Det är därför naturligt att Finansinspektionen äger befogenheten och kan använda den som en del i sitt ordinarie tillsynsarbete.

### **Regeringens roll**

Som framgår ovan är kommitténs bedömning att det är lämpligt att regeringen delegerar huvuddelen av resolutionsmyndighetens uppgifter till Riksgälden. Det preciseras dock inte närmare vilka uppgifter som bör delegeras och vilka som bör stanna hos regeringen. Det som sägs är att i frågor av stor betydelse för statsfinanserna och den finansiella stabiliteten bör ansvaret stanna på regeringen.

Riksgälden delar kommitténs grundinställning att det stora flertalet av resolutionsmyndighetens uppgifter bör delegeras till en eller flera myndigheter. Det är också rimligt att beslut som är av större principiell och ekonomisk betydelse inte bör delegeras vidare. Detta gäller särskilt sådana beslut som omfattar överenskommelser med andra länder, t.ex. om innehållet i resolutionsplaner för gränsöverskridande företag och om hur resolutionsåtgärder ska genomföras för dessa företag. I dessa fall är det naturligt att regeringen har en central roll i beslutsfattandet eftersom det rör sig om viktiga principiella mellanstatliga beslut om ansvarstagande och kostnadsfördelning.

I fråga om beslutsfattande rörande icke gränsöverskridande företag är dock avvägningen svårare. Å ena sidan kan det även i dessa fall komma att handla om beslut av stor principiell



och ekonomisk betydelse, vilket skulle tala för att regeringen bör ha en roll. Å andra sidan är statens manöverutrymme i ett resolutionsförfarande starkt kringskuret av regelverket, vilket gör att besluten till stor del är givna på förhand. Denna omständighet talar för att besluten kan fattas av någon annan myndighet än regeringen.

### **Kopplingen mellan resolutions- och insättningsgarantiverksamheten**

En aspekt med anknytning till ställningstagandet kring resolutionsverksamhetens organisatoriska hemvist är de kopplingar som finns mellan denna verksamhet och statens övriga krishanteringsfunktioner avseende finansiella företag, i första hand insättningsgarantin.

Av det nya regelverket följer att ett krisdrabbat företag antingen kan hanteras via ett resolutionsförfarande eller via ett ordinärt insolvensförfarande. I det senare fallet kommer insättningsgarantin att aktiveras (givet att företaget är ett institut som tar emot garanterade insättningar). Styrande för vilket av dessa alternativ som blir aktuellt är huruvida det finns ett allmänintresse av att företaget hanteras i särskild ordning i form av ett resolutionsförfarande. I första hand blir detta en fråga om företagets systemviktighet.

Övervägandena kring dessa frågor kommer att prägla såväl resolutionsplaneringen som beslutet huruvida resolution bör inledas eller inte. Det kommer även ha betydelse för utformningen av avgifterna till både resolutionsreserven och insättningsgarantin.

Mot bakgrund av de kopplingar som finns mellan insättningsgarantin och resolutionsverksamheten anser Riksgälden att ansvaret för båda dessa verksamheter bör samlas hos en myndighet. Med ett sådant helhetsansvar skapas bästa möjliga förutsättningar för att åstadkomma korrekta, konsekventa och effektiva bedömningar kring hur krisdrabbade banker ska hanteras och vilket behov det finns för att inleda ett resolutionsförfarande. Det finns även en rad mer praktiska omständigheter som talar för en samordning, t.ex. administration av finansieringsarrangemangen.

I och med att kommittén föreslår att Riksgälden – som idag ansvarar för insättningsgarantin och investerarskyddet – också ska tilldelas huvuddelen av resolutionsmyndighetens uppgifter skapas den organisatoriska modell som förespråkas ovan. Skulle emellertid en annan organisatorisk lösning väljas, exempelvis genom att det inrättas en ny myndighet med ansvar för resolutionsverksamheten, anser Riksgälden att den befintliga insättningsgaranti- och investerarskyddsverksamheten bör överföras till den nya myndigheten.

### **Resolutionsramverket som en allmän rekonstruktionsordning för kreditinstitut och värdepappersbolag**

Enligt resolutionsdirektivet kan resolution användas för att uppfylla en rad olika ändamål. Förutom det uppenbara målet att undvika systemstörningar av olika slag ingår även andra mål såsom att skydda offentliga medel, upprätthålla marknadsdisciplin samt skydd av företagens kunder. Kommittén har tolkat dessa ändamål som att det alltid måste föreligga en risk för systemstörning för att ett beslut om resolution ska kunna fattas. De övriga målen

(47)

ska inte ensamma kunna ligga till grund för ett resolutionsbeslut utan ska främst ses som mål som ska vägleda hur själva genomförandet av resolution ska gå till.

Innebörden av detta är att resolution enbart kan komma ifråga för sådana företag som vid fallissemangstillfället kan betraktas som systemviktiga. Med andra ord blir resolutionsförfarandet bara tillämpligt för en delmängd av alla de företag som omfattas av ramverket. Det kan finnas skäl att överväga om inte ramverket bör ha ett bredare tillämpningsområde och kunna användas som en allmän rekonstruktionsordning för berörda företag. Det finns åtminstone tre omständigheter som talar för en sådan lösning:

- *Rekonstruktion av finansiella företag bör vara tillämpligt för alla banker.* Kreditinstitut och värdepappersbolag undantas från de rekonstruktionsregler som gäller för företag i allmänhet. Det beror inte på att regleringsmotiven är annorlunda, utan främst på att reglerna lämpar sig illa för den typen av verksamhet som framför allt banker bedriver. Med det nya resolutionsramverket skapas emellertid ett skraddarsytt rekonstruktionsförfarande.
- *Konkurrensneutralitet.* Ett resolutionsförfarande kan antas ha en viss värdebevarande effekt jämfört med konkurs eller likvidation (resolutionsvinst). För de företag som med hög sannolikhet kan komma att bli föremål för resolution kommer detta (så länge som ägare och borgenärer kan förväntas få del av resolutionsvinsten) att återspeglas i en högre värdering och lägre finansieringskostnader i förhållande till företag med en lägre sannolikhet att hamna i resolution. Genom att möjliggöra resolution för alla berörda företag skulle denna konkurrensnedvridning kunna undvikas.
- *Kostnadsbesparingar för staten.* Möjligheten att kunna försätta även icke-systemviktiga företag i resolution kan bidra till en mer kostnadseffektiv krishantering för staten. Genom att resolution kan antas ha en viss värdebevarande effekt kan exempelvis kostnaderna för statens åtagande inom ramen för insättningsgarantisystemet bli lägre än de hade blivit vid ett ordinärt insolvensförfarande. I andra länder finns det resolutionsliknande förfaranden som ger staten möjlighet att hantera krisdrabbade banker utifrån en ”lägstakostnadsprincip”, d.v.s. med de medel som ger de lägsta kostnaderna för insättningsgarantisystemet.

Det finns också skäl som talar emot att resolution ska kunna tillämpas för finansiella företag i allmänhet. Framför allt innebär ett resolutionsförfarande betydande ingrepp i aktieägares och borgenärs rättigheter, vilket talar för att förfarandet enbart ska kunna tillämpas i undantagsfall och när det finns ett betydande allmänintresse av att sådana ingrepp görs.

Mot bakgrund av dessa nackdelar skulle en möjlig lösning kunna vara att möjliggöra för företag att på frivillig basis kunna ansöka om resolution. En annan lösning är att enbart göra delar av ramverket tillämpligt för de företag som inte anses systemviktiga.

Riksgälden har inte gjort någon närmare analys av om det är lämpligt, eller ens möjligt i förhållande till resolutionsdirektivet, att låta resolutionsramverket utgöra en allmän rekonstruktionsordning för kreditinstitut och värdepappersbolag. Mot bakgrund av

(47)

argumenten ovan finns det emellertid skäl att utreda denna fråga vidare. En sådan utredning bör dock inte företas i samband med den nu pågående implementeringsprocessen. I stället är detta en fråga som bör hanteras först efter det att kommitténs förslag i dess nuvarande omfattning har genomförts i svensk rätt.

## Överklagande och ersättningsprinciper

### Rättssäker och effektiv handläggning av resolution

Resolution av ett företag medför stora ingrepp i ägares och borgenärs rättigheter. Det är därför viktigt att lagstiftningen är klar dels vad gäller de enskildas möjligheter till rättslig prövning av de beslut som fattas i resolution, dels rörande de ersättningsprinciper som ska gälla om resolutionsmyndigheten agerat felaktigt.

Samtidigt måste detta rättsskydd utformas på ett sådant sätt att en resolution kan handläggas skyndsamt och effektivt. En utdragen och ineffektiv handläggning skulle kunna påverka den finansiella stabiliteten negativt och medföra onödig värdeförstöring och kostnader.

Under handläggningen av ett resolutionsförfarande kommer resolutionsmyndigheten att fatta ett flertal beslut som rör myndighetsutövning mot enskild. Flera resolutionsverktyg kan komma till användning och en stor mängd befogenheter utövas vid skilda tidpunkter under resolutionen. Inom ramen för befogenheterna enligt lagen om resolution (LOR) har resolutionsmyndigheten ofta ett relativt stort utrymme att göra avvägningar mellan olika intressen, t.ex. rörande vilka tillgångar som ska flyttas över till en tillgångsförvaltningsenhet eller vilken konverteringskurs som ska gälla vid omvandling av en viss kategori skulder till eget kapital. Besluten kan vara temporära, t.ex. förbud för företaget att fullgöra vissa avtalsförpliktelser, eller permanenta, t.ex. överflyttning av vissa tillgångar till ett s.k. broinstitut. Motparter i besluten kan vara ett stort antal enskilda, t.ex. alla aktieägare i företaget eller innehavare av obligationer utgivna av företaget.

### Effekter av överklagande

Kommitténs förslag är att alla resolutionsmyndighetens beslut ska kunna överklagas vart för sig till förvaltningsdomstol (se 31 kap. 1 § LOR). Dock anges i motiven (sid. 1290) att ett upphävande av resolutionsmyndighetens beslut inte ska påverka några efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som resolutionsmyndigheten beslutat om och som baserade sig på det upphävda beslutet. Följden av ett upphävt beslut blir enligt kommittén i stället att den enskilde får begära ersättning för den skada som det upphävda beslutet medfört, men inte att resolutionsförfarandet som sådant ändras. Processen ska föras i allmän domstol.

Som Riksgälden förstår kommittén medför detta att när exempelvis ett beslut om försäljning av tillgångar eller konvertering av skulder har exekverats genom ingående av försäljningsavtal respektive registrering i bolagsregister och aktiebok, kan dessa transaktioner inte reverseras.

Riksgäldens uppfattning är det är en viktig princip att resolutionsåtgärder som huvudregel står fast även om beslut överklagas och beslutet ändras av högre instans. Detta är särskilt

(47)

viktigt när det gäller tillämpningen av resolutionsverktygen. Om t.ex. en konvertering av skulder kan reverseras i efterhand p.g.a. ett överklagande, kan det leda till stor osäkerhet om företagets ekonomiska ställning och vem som i egenskap av ägare kontrollerar företaget efter resolutionen. En sådan osäkerhet kan försvåra ett resolutionsförfarande och leda till värdeförstöring som i slutändan medför ökade kostnader för samtliga parter, inklusive staten. Som kommittén anger bör den genomförda åtgärden stå fast och den enskilde i sådant fall istället vara hänvisad till att begära ekonomisk ersättning i efterhand. Denna princip bör uttryckligen framgå av lagtexten.<sup>2</sup>

### **Ersättningsprinciper**

En grundläggande princip vid resolution är att det ekonomiska utfallet för ägare och borgenärer inte ska bli sämre än vid konkurs eller likvidation. Om utfallet blivit sämre ska ersättning utgå, vilken ska betalas med medel ur resolutionsreserven.

I tillägg till detta finns allmänna bestämmelser om skadeståndsskyldighet vid fel och försummelse vid myndighetsutövning.<sup>3</sup> I detta sammanhang är det värt att observera att bara det förhållandet att en förvaltningsdomstol ändrar ett beslut av en myndighet inte automatiskt medför skadeståndsskyldighet.<sup>4</sup> Skadestandsfrågan handläggs av Justitiekanslern. Sådan ersättning kan inte heller betalas med medel ur resolutionsreserven.

Exempelvis: Resolutionsmyndigheten har vid resolution av ett företag undantagit vissa skulder från skuldnedskrivningen på grunden att det var nödvändigt för att undvika spridningseffekter. Undantaget har medfört att andra borgenärer fått bära en större del av skuldnedskrivningen. Om en icke undantagen borgenär överklagar beslutet och hävdar att undantaget inte var nödvändigt och får rätt i förvaltningsdomstol, uppstår frågan om vilken ekonomisk ersättning borgenären kan få. Om borgenären trots resolutionsmyndighetens undantag ändå hamnat i ett bättre ekonomiskt läge än om företaget hade försatts i konkurs eller likvidation, kan ersättningen inte utgå enligt principen i 1 kap. 7 § och 24 kap. 8 § LOR. I sådant fall återstår endast för borgenären att kräva skadestånd för fel och försummelse vid myndighetsutövning.

Riksgälden anser att huvudregeln rörande ersättning bör vara att aktieägare och borgenärer har rätt till ersättning om det ekonomiska utfallet i resolutionen blivit sämre än utfallet i konkurs eller likvidation. I tillägg till detta gäller de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen om skadeståndsansvar vid fel och försummelse vid myndighetsutövning.

Resolutionsmyndigheten har inga möjligheter att betala ut ersättning till borgenärer, aktieägare eller andra om inte detta framgår av LOR eller annan lag eller förordning. Om lagstiftaren anser att ersättning ska utgå i andra fall eller på andra grunder än de som anges ovan bör detta klart framgå av LOR. I detta sammanhang bör det även beaktas att

---

<sup>2</sup> Vid förvaltningsbesvär gäller att domstol kan ändra och ersätta den överklagade myndighetens beslut med ett helt nytt beslut. Domstolen har samma befogenhet som den beslutande myndigheten. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 23:e uppl., sid. 210.

<sup>3</sup> 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207)

<sup>4</sup> Hellner och Radetzki, Skadeståndsrätt, 7 uppl., sid. 452 ff.

(47)

möjligheterna att låta resolutionsreserven stå kostnaderna för sådan ersättning är begränsade (se artikel 101 i resolutionsdirektivet som uttömmande reglerar hur finansieringsarrangemangen får användas).

## **Finansieringsarrangemang**

Kommittén föreslår en lösning med tre finansieringsarrangemang ("fonder") och två avgifter.

- *Resolutionsreserven/avgifter till resolutionsreserven*: Finansiering av resolutionsåtgärder, exklusive de statliga stabiliseringsverktygen.
- *Insättningsgarantifonden/insättningsgarantiavgift*: Finansiering av skyddet av insättare (vid både resolution och konkurs)
- *Stabilitetsfonden/ingen avgift*: Finansiering av de statliga stabiliseringsverktygen och generella stödåtgärder utanför resolution.

EU-regelverken (resolutionsdirektivet och insättningsgarantidirektivet) ställer endast krav på de två första. Kommittén vill dock behålla stabilitetsfonden för att säkerställa finansiell beredskap för åtgärder som inte får finansieras via resolutionsreserven eller insättningsgarantifonden. Stabilitetsfonden bör dock inte byggas upp ytterligare, varför inga fortsatta avgifter ska tas ut. De ekonomiska risker som staten bär ska i stället täckas genom avgifterna till resolutionsreserven.

Givet de begränsningar som EU-reglerna lägger på finansieringsarrangemangens konstruktion, exempelvis vad gäller förbud att slå samman insättningsgarantifonden med resolutionsreserven, ställer sig Riksgälden bakom kommitténs förslag med tre separata fonder. Det ger staten god finansiell beredskap för alla typer av åtgärder som kan vidtas vid en finansiell kris.

Riksgälden instämmer vidare i kommitténs förslag till uppdelning av den nuvarande stabilitetsfondens tillgångar.

### **Särskilt om avgiftsmodellens utformning**

En central fråga beträffande resolutionsreserven gäller själva avgiftsmodellens utformning. Kommittén ger i betänkandet ett detaljerat förslag till utformning av modell för dessa avgifter, vilka som utgångspunkt ska betalas ex ante. Förslaget är vidare att införa en resolutionsavgift och en tilläggsavgift, där resolutionsavgiften i sin tur ska bestå av en riskkänslig komponent som ska tas ut i alla lägen, d.v.s. oberoende av reservens storlek, och en grundkomponent som enbart utgår om resolutionsreservens behållning underskrider vissa tröskelvärden. Tilläggsavgiften ska enbart tas ut om det föreligger ett underskott i reserven.

Att kommittén föreslår en så pass komplicerad avgiftsstruktur beror på att den vill förena direktivets krav med sin egen principiella hållning att avgiftsuttaget bör spegla de individuella företagens risker och inte upphöra när reserven uppnår en viss nivå.

(47)

Medan denna modell är kompatibel med de övergripande regler som resolutionsdirektivet slår fast för finansieringen av resolution har en komplikation dock tillstött. Artikel 103.7 resolutionsdirektivet ger nämligen EU-kommissionen befogenhet att i form av en delegerad akt ”specificera begreppet bidragsjusteringar i förhållande till institutens riskprofil”. Det innebär att kommissionen fått mandat att närmare definiera hur riskjusteringen av avgifterna ska se ut. Den delegerade akten antogs av kommissionen den 21 oktober och kommer att träda i kraft om den inte inom tre månader efter att den publicerats i Europeiska unionens officiella tidning avvisas av Europaparlamentet eller ministerrådet.

I och med att akten presenteras så tätt inpå detta remissvars överlämnande har det inte funnits möjlighet att göra någon närmare analys av dess innehåll. Riksgäldens preliminära bedömning är dock att aktens bestämmelser innebär att den avgiftsmodell som kommittén föreslår inte kommer var möjlig att införa. Detta eftersom akten bygger på en ansats där det totala avgiftsuttaget bestäms först och därefter fördelas mellan företagen beroende på dess storlek och riskprofil. Den ansats som kommittén föreslår bygger i stället på att avgifterna som huvudregel ska bestämmas individuellt och utan koppling till det totala avgiftsuttaget. Därutöver innebär kommissionens modell att mindre företag ska betala fasta avgifter enligt en trappstegsmodell, vilken enbart tar hänsyn till företagets storlek.<sup>5</sup> Även i denna del är kommissionens modell oförenlig med kommitténs.

Med stor sannolikhet kommer alltså det förslag som kommittén lagt att behöva ändras. Det kan ske genom att modellen justeras för att vara i enlighet med EU-kommissionens delegerade akt (med möjlighet till nationella justeringar på marginalen). Exakt hur en sådan justering skulle behöva vara utformad har Riksgälden som ovan påpekats inte haft möjlighet att utreda i närmre detalj.

En annan väg framåt skulle kunna bestå i att Sverige begagnar sig av den möjlighet som ges av artikel 100.6 resolutionsdirektivet om att inte inrätta en faktisk fond.<sup>6</sup> Där ges möjlighet att i stället ta ut obligatoriska avgifter som förs direkt till statsbudgeten i utbyte mot att staten ställer ut en befogenhet till resolutionsmyndigheten att vid varje givet tillfälle kunna disponera medel motsvarande minst det minimibelopp som måste anskaffas enligt artikel 102 resolutionsdirektivet (1 procent av garanterade insättningar).<sup>7</sup>

Det har gjorts gällande att avgiftsmodeller som bygger på artikel 100.6 inte omfattas av de krav som den delegerade akten i artikel 103.7 resolutionsdirektivet ställer upp och som måste följas om fonden i stället baseras på direktivets huvudmodell för avgiftsuttaget (artikel 100.5). Detta innebär inte att modellen kan utformas hursomhelst, utan den måste

---

<sup>5</sup> Med mindre företag avses sådana vars avgiftsbas understiger 300 miljoner euro eller vars totala tillgångar understiger 1 miljard euro.

<sup>6</sup> Även kommittén påtalar existensen av denna möjlighet men kommenterar den inte vidare (sid. 882).

<sup>7</sup> Det är kommitténs bedömning att även om Sverige följer direktivets huvudalternativ att inrätta en ”resolutionsfond” i enlighet med 100.5 kan den ta formen av ett konto i Riksgälden och därmed vara en reserv snarare än en fond med egna fysiska tillgångar. Av det följande resonemanget kommer det dock att framgå att det inte är detta vägval som är poängen med alternativet i artikel 100.6 utan det gäller snarare avgiftsmodellens utformning.

(47)

uppfylla alla de krav som ställs i artiklarna 99–109 men med undantag för just den delegerade akten samt föreskriften i artikel 103.5 om att de medel som samlas in via avgiften enbart ska kunna användas för de ändamål som anges i artikel 101.1 resolutionsdirektivet.<sup>8</sup>

För det fall en medlemsstat väljer att begagna sig av denna möjlighet gäller vidare att avgifter som tagits upp mellan 17 juni 2010 och 2 juli 2014 inom någon form av system (insättningsgarantin undantagen) för att ”täcka de kostnader som avser systemrisk, att institut fallerat och resolution av institut” får tillgodoräknas avseende medlemsstatens skyldighet att nå finansieringsarrangemangets miniminivå.<sup>9</sup>

För svenskt vidkommande torde därmed de stabilitetsavgifter som tagits upp av instituten till förmån för stabilitetsfonden under den aktuella perioden kunna tillgodoräknas resolutionsreserven (preliminärt cirka 12 miljarder kronor). Detta skulle också vara i linje med det förslag till uppdelning av den nuvarande stabilitetsfondens medel som kommittén framför. Inte heller i detta avseende borde det därmed föreligga något hinder att etablera ett finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 100.6. Enligt Riksgäldens bedömning skulle också kommitténs förslag till lagtext vara förenligt med en sådan modell, med undantag för vissa delar. Frågan uppstår exempelvis om tillgångar, andra än kontanter, såsom anges i 28 kap. 6 § 4 LOR skulle kunna föras till ett sådant arrangemang som till sin natur består i allmänna anslag till statsbudgeten.<sup>10</sup>

Däremot skulle modellen inte vara förenlig med de av regeringen i augusti 2013 aviserade planerna på att ombilda den nuvarande stabilitetsfonden och/eller en kommande resolutionsreserv till en verklig fond med fysiska tillgångar.<sup>11</sup>

Då den delegerade akten i sin slutversion presenterats i ett så pass sent skede av arbetet med remissvaret låter sig en slutgiltig jämförelse mellan de bägge modellerna inte göras. Riksgälden kan därför inte ta ställning till vilken modell som vore mest lämplig, men vill med resonemanget ovan påtala det alternativ som resolutionsdirektivet medger.

---

<sup>8</sup> Detta är en logisk följd av det faktum att medlen inte avsätts i en särskild fond utan går in i den allmänna statsbudgeten. Av direktivets bestämmelser följer dock att mängden insamlade medel även i detta fall årligen måste inrapporteras till kommissionen. Likt dagens svenska stabilitetsfond, som har en liknande struktur, skulle ett arrangemang av de här slaget behöva särredovisas.

<sup>9</sup> Kommittén menar att samma uppdelning av stabilitetsfonden kan göras också om avgiftsmodellen följer direktivets utgångspunkt i artikel 100.5 resolutionsdirektivet (sid. 888). Något explicit lagstöd för detta finns dock inte i direktivet (till skillnad från den modell baserad på artikel 100.6 resolutionsdirektivet som skisseras ovan). Givet att de svenska stabilitetsavgifterna inte varit riskviktade eller i övrigt följt de kriterier som artikel 103 resolutionsdirektivet ställer upp, annat än att de relaterats till institutets storlek, kan detta dock inte fastslås med säkerhet.

<sup>10</sup> Frågan berörs av kommittén på sid 937–39 men inte i det hänseende som här avses, d.v.s. hur man rent tekniskt skulle kunna hålla exempelvis aktier på ett konto som bara består i inbetalningar till den allmänna budgeten.

<sup>11</sup> Regeringens promemoria ”Ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet”, daterad 2013-08-26.

(47)

**Finansieringsarrangemangets målnivå**

Oaktat vilken modell som medlemsstaten väljer för sitt finansieringsarrangemang är den skyldig att tillse att en viss miniminivå av tillgängliga medel uppfylls senast den 31 december 2024. Denna sätts i direktivet till 1 procent av garanterade insättningar men medlemsstaten får välja att sätta en högre målnivå om den så önskar. Kommittén är dock av uppfattningen att medlemsstaterna i sina lagstiftningar inte behöver fastslå målnivån, varför någon sådan inte återfinns i lagtexten (sid. 897). I stället anses det tillräckligt att avgiftsmodellen är konstruerad på ett sådant sätt att direktivets miniminivå uppnås inom de tidsramar som direktivet lägger fast (både vad gäller uppbyggnadsfasen och därefter följande användning av arrangemanget).

Kommittén föreslår vidare (sid. 890) att uttaget inte enbart ska relateras till direktivets miniminivå, utan även till 3 procent av garanterade insättningar eftersom en sådan nivå gör det tillåtet att använda en alternativ beräkningsgrund för hur stort belopp som privata aktörer måste ha bidragit med till förlustabsorbering och återkapitalisering innan medel får tas ur resolutionsreserven (20 procent av riskviktade tillgångar i stället för 8 procent av totala skulder och eget kapital).

Riksgälden delar kommitténs bedömning i båda dessa avseenden och tillstyrker därmed att någon lagfäst nivå inte bör införas och att avgiftsmodellen konstrueras på ett sådant vis att den alternativa beräkningsgrunden inom ramen för skuldnedskrivningsverktyget kan tillämpas.



(47)

## Del 2: Övriga synpunkter

I det följande redogör Riksgälden för sina övriga materiella synpunkter på kommitténs förslag. Synpunkterna följer kapitelordningen i betänkandet.

### Definitioner (kapitel 5)

#### Garanterad insättning och kvalificerad insättning

Definitionerna av garanterade och kvalificerade insättningar (2 kap. 1 § 18 och 30 LOR) bör ansluta till insättningsgarantidirektivets definitioner och införs i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (IGL). De föreslagna definitionerna kan misstolkas.

Insättningar skyddas upp till 100 000 euro per institut och insättare. Det innebär att om tre personer delar på ett konto skyddas totalt 300 000 euro av behållningen på det kontot (under förutsättning att kontot delas lika och insättarna inte också har andra insättningar i institutet). Om en insättare har flera konton hos ett institut skyddas dessa upp till 100 000 euro sammanlagt för alla konton (inte 100 000 euro per konto). Det innebär att om en insättare har fyra konton hos ett institut skyddas totalt 100 000 euro av insättningsgarantin.

Den föreslagna definitionen av garanterad insättning kan misstolkas så att den avser att 100 000 euro per konto skyddas (oavsett hur många insättare som står bakom kontot eller hur många konton en insättare har hos institutet).

Kvalificerade insättningar är insättningar som omfattas av insättningsgarantin. I nu gällande lagstiftning undantas insättningar som varit föremål för penningtvätt m.m. (se 4 b § IGL) och insättningar som tillhör ett institut som själv tillhör insättningsgarantin (5 § IGL). Sådana insättningar är alltså inte kvalificerade insättningar.

Garanterade insättningar är kvalificerade insättningar upp till 100 000 euro per institut och insättare. Kvalificerad insättning är en insättning enligt IGL som inte är undantagen enligt bestämmelserna i 4 b § och 5 § IGL.

### Resolutionsändamålen (kapitel 6)

Riksgälden delar kommitténs syn på hur resolutionsändamålen bör genomföras i svensk rätt. Att direktivets två ändamål om att upprätthålla kritiska funktioner och undvika betydande negativa effekter på det finansiella systemet slås samman till ett ändamål (att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet) är rimligt eftersom det i båda fallen handlar om att säkerställa att det finansiella systemet som helhet kan fullgöra sina funktioner i samhällsekonomin.

Kommitténs uppfattning är att detta ändamål ska ha en särställning gentemot övriga i meningen att just detta ändamål alltid måste vara uppfyllt för att ett resolutionsförfarande ska kunna inledas. De övriga ändamålen kan inte ensamma motivera resolution, utan ska enbart användas för att vägleda hur själva resolutionsförfarandet ska genomföras. Även i detta sammanhang delar Riksgälden till stor del kommitténs uppfattning, men som tidigare konstaterats anser Riksgälden att det på sikt finns skäl att överväga om resolutionsramverket

(47)

även bör kunna användas i icke-systemhotande situationer, t.ex. för att minimera insättningsgarantisystemets kostnader. Skulle en sådan ordning införas kommer resolution kunna inledas även om det inte föreligger någon omedelbar risk för allvarlig störning i det finansiella systemet.

## **Förutsättningar för beslut om resolution (kapitel 7)**

### **Avisering av åtgärd i beslutet om resolution**

Riksgälden instämmer i kommitténs bedömning att resolutionsmyndigheten i sitt beslut om resolution varken kan eller behöver avisera vilka åtgärder myndigheten avser vidta om inte detta står helt klart vid beslutstidpunkten (sid. 440). Om en sådan avisering ändå behöver göras uppstår frågan om vilken status aviseringen får. Kan aviseringen t.ex. överklagas och i vilken mån blir myndigheten bunden av denna avisering i förhållande till de framtida beslut man avser vidta? Det bör klargöras att aviseringen inte ska vara bindande eller anses som ett överklagbart förvaltningsbeslut. Myndigheten kan på annat sätt i samband med beslutet tydligt kommunicera hur myndigheten avser att hantera företaget i resolution, utan att för den skull göra detta som en del av ett formellt och överklagbart beslut.

### **Beslutsmeddelande**

Resolutionsmyndigheten ska enligt 9 kap. 12 § LOR offentliggöra ett beslut om resolution. Enligt 13 kap. 4 § LOR ska även ett beslut att vidta resolutionsåtgärder offentliggöras. I förvaltningslagen (21 §) finns bestämmelser om hur beslutsmeddelanden ska sändas.

Genom att försättande i resolution leder till att resolutionsmyndigheten bl.a. övertar aktieägarnas rösträtt vid bolagsstämma (se 11 kap. 1 § LOR) medför det sannolikt att aktieägarna är att anse som parter i resolutionsbeslutet.

Riksgälden anser att offentliggörandet av resolutionsbeslut och resolutionsåtgärder bör vara tillräckligt. Det bör därför tydliggöras att ytterligare beslutsmeddelanden än de som framgår av artikel 83 resolutionsdirektivet inte behöver sändas. Vidare bör det klargöras att tiden för överklagande kopplas till när resolutionsmyndigheten offentliggör det aktuella beslutet.

## **Genomförande av resolution (kapitel 8)**

### **Minimering av resolutionskostnader**

Av 13 kap. 2 § LOR framgår att resolutionsmyndigheten, när den vidtar resolutionsåtgärder, ska sträva efter att minimera resolutionskostnader och undvika onödig värdeförstöring. Riksgälden anser att det i detta sammanhang bör tydliggöras vad som avses med begreppet ”resolutionskostnader”. Rimligtvis bör begreppet innefatta både resolutionsmyndighetens administrativa kostnader för åtgärderna och kostnaderna för finansiering av resolutionsåtgärderna (givet att resolutionsmålen samtidigt uppnås), dock inte de kostnader (förluster) som aktieägare och borgenärer får bära vid ett resolutionsförfarande.

Att aktieägare och borgenärens kostnader inte bör inkluderas har att göra med att det annars skulle byggas in en målkonflikt i bestämmelsen. Ett sätt att minimera borgenärernas

(47)

kostnader kan nämligen vara att tillämpa verktygen på ett sätt som innebär att resolutionsreserven eller stabilitetsfonden får bära kostnaderna i stället. Annorlunda uttryckt, givet att det finns en viss mängd förluster (kostnader) i ett företag kan dessa – med beaktande av direktivets regler för resolutionsreservens användning – antingen påföras aktieägare/borgenärerna eller resolutionsreserven. En bestämmelse som kräver kostnadsminimering för båda dessa parter blir omöjlig för resolutionsmyndigheten att uppfylla. Därför är det rimligt att bestämmelsen enbart tar sikte på de kostnader som resolutionsmyndigheten svarar för. Aktieägares och borgenärs intresse av kostnadsminimering tillgodoses i stället genom bestämmelsen att resolutionsmyndigheten ska sträva efter att undvika onödig värd förstörelse.

I fråga om kostnader för finansiering av resolutionsåtgärder bör det också specificeras vad som ska anses utgöra en kostnad (samtliga utgifter eller enbart sådana som utgör en nettobelastning på resolutionsreserven och/eller stabilitetsfonden). Exempelvis innebär ett kapitaltillskott i utbyte mot aktier eller andra kapitalinstrument att resolutionsreserven får en tillgång som motsvarar den utbetalning som görs. Detta bör rimligen inte ses som en kostnad.

### **Ingen ägare eller borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation**

Av motivtexterna framgår att resolutionsmyndigheten inte ska vidta åtgärder i strid mot principen om att ingen ägare eller borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation baserat på det beslutsunderlag som myndigheten har tillgång till vid beslutstillfället (sid. 483). Riksgälden kan här konstatera att det kan uppkomma situationer där resolutionsmyndigheten vid beslutstillfället med stor visshet vet att den kommer bryta mot denna princip, exempelvis om myndigheten avser undanta en viss andel skulder från nedskrivning. Det måste således vara möjligt för resolutionsmyndigheten att fatta beslut även om den på basis av föreliggande beslutsunderlag vet att den sannolikt kommer att bryta mot principen (se vidare avsnittet om finansieringsarrangemang nedan för ytterligare resonemang i denna fråga).

### **Ersättning för kostnader**

I 25 kap. 5 § LOR anges att resolutionsmyndigheten har rätt till ersättning för kostnader för arbete och utlägg. Det framgår dock inte vem som ska utge ersättningen. Det bör anges i lagtext att det är företaget i resolution som ska stå kostnaderna.

Enligt Riksgäldens uppfattning ska skyldigheten att ersätta kostnader inte bara avse resolutionsmyndighetens kostnader för arbete, utan alla kostnader som resolutionsmyndigheten har med anledning av resolutionen. Om resolutionsmyndigheten anlitar rådgivare och konsulter för att hantera en försäljning är detta kostnader för resolutionsmyndigheten, inte ett utlägg.

Enligt artikel 37.7 resolutionsdirektivet omfattar kostnadsansvaret inte bara kostnader med anledning av användning av resolutionsverktygen utan även användning av resolutionsbefogenheterna (begreppet resolutionsbefogenhet används dock inte i LOR).

(47)

Direktivet torde inte heller hindra att kostnadsansvaret görs vidare för svensk del. Det framgår inte heller av den föreslagna bestämmelsen vem som ansvarar för kostnaderna för den särskilde förvaltaren. Kostnadsansvaret bör därför knytas till vidtagna resolutionsåtgärder, vilket inkluderar såväl resolutionsverktyg som andra resolutionsåtgärder som särskild förvaltare (se 2 kap. 1 § 39 och 13 kap. 1 § LOR)

Riksgälden anser därför att det bör framgå av lagtexten att företaget i resolution ska ersätta resolutionsmyndigheten för kostnader och utlägg som uppkommit i samband med resolutionsåtgärder eller tillämpning av de statliga stabiliseringsverktygen. Det bör även klargöras när betalning senast ska ske, om inte avdrag från köpeskilling eller dylikt görs enligt bestämmelserna i 18 kap. 13 §, 19 kap 12–13 §§ eller 20 kap. 12 § LOR (se även nedan rörande nya skulder under resolution).

### **Nya skulder under resolution**

Enligt 1 kap. 6 § LOR ska nya förpliktelser under resolutionen tillgodoses fullt ut. Här avses som Riksgälden förstår det att förpliktelserna ska tillgodogöras av företaget i resolution, vilket i så fall bör komma till uttryck i lagtexten. I 25 kap. 4 § LOR anges vidare att icke överförda nya skulder (här avses sannolikt detsamma som förpliktelser i 1 kap. 6 § LOR) betalas innan ansökan om konkurs eller likvidation. Det bör klargöras att även resolutionsmyndighetens kostnader och utlägg avseende resolutionen tillhör denna kategori.

Om en sådan betalning av något skäl (t.ex. att skulden ej är känd) inte sker innan bolaget försätts i konkurs, har borgenären dock inte rätt till betalning före övriga borgenärer i konkursen. Om man vill säkerställa att skulderna i sådant fall kan betalas med förtur bör en allmän förmånsrätt införas för dessa.

Det bör även klargöras i 25 kap. 3 § LOR att betalningar enligt 25 kap. 4 § LOR inte kan återvinnas vid en konkurs.

### **Kommunikationsplikten enligt förvaltningslagen**

För handläggning av resolution blir förvaltningslagens (FL) förfaranderegler för myndighetsutövning mot enskilda tillämpliga, om inget annat sägs i LOR (eller tillhörande förordningar). I förvaltningslagen finns bl.a. regler om kommunikationsplikt (16–17 §§ FL). Enligt 13 kap. 3 § LOR behöver samtycke från någon myndighet eller person inte inhämtas innan resolutionsåtgärder vidtas. Enligt samma bestämmelse behöver inte myndighet eller ”annan person” underrättas om beslut om resolutionsåtgärd. Det sägs dock inget om vad som gäller avseende kommunikationsplikten enligt FL.

Resolutionsmyndigheten kommer inför ett resolutionsbeslut och under den inledande fasen av en resolution ha små möjligheter att kommunicera i formell mening med alla parter (t.ex. alla borgenärer). Det kommer inte att vara möjligt att identifiera alla borgenärer och aktieägare eller att genomföra meningsfull kommunikation med dessa inom de korta tidsramar som gäller för resolution.

Det bör uttryckligen anges att undantaget i 13 kap. 3 § LOR även gäller kommunikationsplikten enligt FL. I den utsträckning kommunikation skulle anses nödvändig och möjlig

(47)

med hänsyn till de krav på skyndsamhet som råder, bör det vara tillräckligt att kommunikation sker med företaget i resolution.

Inför ett beslut om resolution bör det också vara tillräckligt att kommunikation sker med företaget i resolution. Kommunikation ska alltså inte behöva ske med företagets ägare.<sup>12</sup>

## **Rådtrum och kontinuitet (kapitel 10)**

### **Förbud mot fullgörelse av förpliktelser**

Enligt förslaget ska resolutionsmyndigheten kunna besluta om att företag inte ska fullgöra en betalnings- eller leveransförpliktelse som följer av ett ingånget avtal (14 kap. 2 § LOR). Detta förbud ska gälla från offentliggörandet och fram till midnatt närmast följande bankdag (14 kap. 3 § LOR). I praktiken medför detta en frist om maximalt 48 timmar. Tidsfristen följer av direktivets bestämmelser, men eftersom det är fråga om minimiregler skulle det enligt kommittén vara möjligt att införa en längre frist i nationell lag. Med tanke på de negativa effekter förbudet kan ha landar dock kommittén i att tidsfristen i direktivet är rimlig.

Riksgälden delar synen att ett förbud av detta slag kan ha stora negativa effekter. Därför bör det gälla under så kort tidsperiod som möjligt. Dock kan det finnas situationer där det finns behov av en längre tidsfrist för att resolutionsmyndigheten ska hinna utföra sina uppgifter. Om direktivet tillåter längre tidsfrist anser Riksgälden att det är olämpligt att införa en regel som undantagslöst innebär att förbudet enbart kan gälla till midnatt nästkommande bankdag. Givetvis bör huvudregeln vara att förbudet ska gälla så kort tid som möjligt, men det bör införas en möjlighet för resolutionsmyndigheten att om särskilda skäl föreligger förlänga tidsfristen.

### **Undantag mot fullgörelseförbud**

Enligt direktivet och kommitténs förslag ska vissa förpliktelser inte kunna omfattas av ett fullgörelseförbud (14 kap. 5 § LOR). Det gäller exempelvis kvalificerade insättningar. Dessutom ska resolutionsmyndigheten själv avgöra vilka förpliktelser som ska beläggas med ett förbud, vilket betyder att fler förpliktelser än de som måste undantas inte kommer omfattas av ett förbud.

Att vissa borgenärer i och med detta kommer ha oavbruten tillgång till sina fordringar innebär att dessa under en viss begränsad tid får förtur till företagets tillgångar framför sådana borgenärer som omfattas av förbudet. Konsekvensen av detta blir att företaget kan dräneras på tillgångar på ett sätt som är till nackdel för icke-undantagna borgenärer. Det framgår inte tydligt av kommitténs förslag vilka skyddsregler som ska gälla i denna situation. Rimligen ska icke-undantagna borgenärers rätt att få ersättning begränsas till det utfall de hade fått vid avveckling eller konkurs (och inte till vad de hade fått om samtliga borgenärer hade omfattats av förbudet).

---

<sup>12</sup> Mot bakgrund av bestämmelsen i 11 kap. 1 § LOR om att resolutionsmyndigheten övertar aktieägarnas rätt på stämman, kan ägarna anses vara parter i beslutet om resolution.

(47)

### **Händelse med direkt koppling till resolutionsbeslut**

En fråga som troligen blir aktuell omedelbart i samband med att ett företag försatts i resolution är möjligheten för företagets motparter att säga upp avtal. I 12 kap. 4 § LOR finns en bestämmelse som syftar till att förhindra att motparter kan säga upp avtal enbart på grunden att företaget försatts i resolution. Det kan dock uppstå gränsdragningsproblem rörande vad som avses med ”händelse som har direkt koppling till ett sådant beslut”. Om resolutionsbeslutet grundar sig på att företaget är insolvent, kan motparten då säga upp avtalet med stöd av en avtalsbestämmelse som ger rätt att säga upp avtalet vid företagets *insolvens* (alltså inte p.g.a. att det försatts i resolution utan med stöd av att uppsägningsrätten fanns även utan beslutet om resolution)?

Samma frågeställning kan uppstå om uppsägningen i stället grundar sig på en nedgradering av företagets kreditbetyg, som kan bli följd av resolutionsbeslutet.

Frågan om vad som avses med händelse med direkt koppling till resolutionsbeslut bör belysas ytterligare. Enligt Riksgäldens uppfattning är det viktigt att möjligheterna för en motpart att säga upp ett avtal med anledning av att ett företag sätts i resolution är begränsade.

### **Återgång av illojala transaktioner**

Om ett företag försatts i konkurs möjliggör reglerna om återvinning i konkurs återgång av vissa typer av illojala transaktioner, t.ex. försäljning av tillgångar till underpris eller gynnande av vissa borgenärer genom förtida betalning av skulder. Dessa regler blir inte tillämpliga i resolution (däremot kan de bli tillämpliga i en efterföljande konkurs, där bestämmelsen om fristdag dock bör kompletteras, se nedan). Därmed saknas möjligheter för resolutionsmyndigheten att i ett resolutionsförfarande med stöd av återvinningsreglerna i konkurs kräva återgång av transaktioner. Eftersom att vissa transaktioner som skulle vara återvinningsbar i en konkurs därmed inte kan reverseras i resolution, kan detta medföra att vissa borgenärer får ett sämre ekonomiskt utfall i resolution än i konkurs. Resolutionsmyndigheten har vissa möjligheter att t.ex. säga upp eller ändra oförmånliga avtal. Det påverkar dock bara framtida prestationer.

Enligt 3 kap. 5-7 §§ lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion kan återvinningsreglerna för konkurs även tillämpas när ett offentligt ackord har fastställts. Riksgälden anser därför att det bör övervägas om dessa återvinningsregler helt eller delvis ska göras tillämpliga även i resolution.

Även om återvinningsreglerna inte görs tillämpliga i resolution, bör bestämmelserna om fristdagen i 4 kap. konkurslagen (1987:672) kompletteras. Fristdagen får betydelse för vilka transaktioner som kan återvinnas vid en konkurs. En konkurs för företaget kan följa när resolutionen har avslutats. En bestämmelse som motsvarar bestämmelsen rörande företagsrekonstruktion i 4 kap. 2 § andra stycket konkurslagen bör införas rörande resolution. Detta skulle innebära att om ett företag i resolution försatts i konkurs under resolutionen eller senast tre veckor från det att resolutionen avslutats, ska fristdagen räknas från dagen för beslutet om resolution eller om beslutet om resolutionen har föregåtts av en

(47)

konkursansökan enligt den nya föreslagna regeln i 2 kap. 10 c § konkurslagen, dagen för ansökan om konkurs.

## **Skuldnedskrivningsverktyget (kapitel 15)**

### **Ägarprövning**

Kommittén anger att vid konvertering av skulder ska samma bestämmelser gälla rörande ägarprövning som vid tillämpning av försäljningsverktyget (sid. 751). Kommitténs förslag är att vid en försäljning ska ägarprövningen av köparen ske innan försäljningen (sid. 612-14). Därför föreslår inte kommittén att bestämmelsen i artikel 38.9 (f) resolutionsdirektivet införlivas i LOR. Bestämmelsen i direktivet ger möjlighet för resolutionsmyndigheten att om den nye ägaren inte godkänns vid ägarprövningen, fortsätta kontrollera rösträtten avseende aktierna och samtidigt förelägga den icke godkände ägaren att inom viss tid sälja aktierna.

Vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget gör sig delvis ytterligare hänsyn gällande jämfört med en försäljning. Det bör vara möjligt att konvertera även sådana borgenärer som inte godkänns vid en ägarprövning till ägare i företaget. I annat fall måste dessa undantas och andra borgenärer, som kanske innehar samma typ av skuldinstrument, konverteras i högre omfattning.

Därför är det Riksgäldens uppfattning att det bör vara möjligt att konvertera fordringar till aktier innan en ägarprövning har genomförts. Om en ägarprövning resulterar i att den nye ägaren inte godkänns, ska resolutionsmyndigheten kunna kontrollera rösträtten för aktierna samtidigt som ägaren föreläggs att inom viss tid avyttra aktierna. Riksgälden förordar därför att en ordning som motsvarar den i artikel 38.9 (f) införs i LOR avseende skuldnedskrivningsverktyget.

### **Konverteringskurs**

Kommittén föreslår att den konverteringskurs som ska användas när skulder konverteras till aktier eller andra äganderättsinstrument ska bestämmas så att den motsvarar det fulla värdet av borgenärens fordran (22 kap. 20 § LOR). I motivtexterna framgår att borgenären inte ska ha rätt till hela sin fordran, utan endast den del som enligt värderingen inte skulle behöva tas i anspråk för förlustabsorbering om företaget fortlever. Som Riksgälden uppfattar detta ska således borgenärerna tilldelas aktier/ägarrättsinstrument till ett värde som uppgår till samma värde som skulden efter eventuella nedskrivningar. Exempelvis ska en borgenär som har en fordran på 100 få aktier till samma värde förutsatt att ingen nedskrivning av skulden är nödvändig.

Samtidigt införs en bestämmelse med innebörden att resolutionsmyndigheten får använda olika konverteringskurser för borgenärer med olika prioritet i förmånsrättsordningen (22 kap. 20 § LOR). Det ska exempelvis kunna göras för att säkerställa att ingen borgenär ska få ett sämre utfall än vid konkurs.

Förutsatt att Riksgälden har gjort en riktig tolkning av vad kommittén avser med fulla värdet kan det konstateras att det inte kommer vara möjligt att tillämpa olika

(47)

konverteringskurser och samtidigt uppfylla principen om det fulla värdet. Som en illustration kan antas att det i ett företag finns två borgenärer i olika prioritetsklass som har varsin fordran på 100. Om båda dessa fordringar ska konverteras till aktier/ägarrättsinstrument (men inte bära några förluster) ska båda fordringsägarna enligt fullvärdesbestämmelsen få aktier/ägarrättsinstrument till ett värde om 100 vardera. Tillämpning av olika konverteringskurser skulle dock definitionsmässigt innebära att någon av de båda borgenärerna får en ersättning som avviker från det fulla värdet om 100.

Riksgälden kan konstatera att direktivet (artikel 50) ger större flexibilitet vad gäller konverteringskurser. I princip kan olika konverteringskurser tillämpas så länge principerna om att ingen fordringshavare får sämre utfall än vid konkurs iakttas, att förluster bärs av fordringshavare efter fordringarnas prioritetsordning och att – om olika konverteringskurser tillämpas – fordringar med högre prioritet erhåller en bättre konverteringskurs än fordringar med lägre prioritet. En komplikation är att det inte är givet att värdet av de aktier som fordringshavarna erhåller i utbyte ska anses uppgå till det bokförda värdet av det egna kapital som aktien motsvarar. I stället kan en värdering av aktierna enligt direktivet leda till att dessa anses ha ett lägre värde. Vidare kommer Eba att publicera riktlinjer rörande hur konverteringskurser ska bestämmas.

Riksgälden kan i nuläget inte överblicka alla olika utfall som kan bli aktuella inberäknat dessa faktorer. Riksgälden anser därför att det vore olyckligt att i lag låsa konverteringskursen på det vis kommittén föreslår. Riksgälden instämmer dock i att resolutionsmyndigheten bör sträva efter att när det är möjligt bestämma konverteringskurserna så att berörda borgenärer så långt som möjligt erhåller aktier till ett värde som motsvarar värdet av den konverterade delen av skulden.

### **Undantag från nedskrivning eller konvertering**

Av både resolutionsdirektivet och kommitténs förslag framgår att skulder under exceptionella omständigheter ska kunna undantas från nedskrivning och konvertering. Det ska bl.a. kunna ske om det inte är möjligt att skriva ner (eller konvertera) skulden inom rimlig tid. Om ett undantag görs kommer de undantagna borgenärernas förluster behöva påföras antingen andra (högre prioriterade) borgenärer eller resolutionsreserven. En förutsättning för att reserven ska få bära förluster är dock att ägare och borgenärer först har bidragit till nedskrivning eller konvertering upp till en viss nivå. Oavsett vilken metod som väljs måste alltså en viss nedskrivning ske även om vissa borgenärer undantas.<sup>13</sup>

Givet detta har Riksgälden svårt att se hur bestämmelsen om undantag p.g.a. tidsbrist ska tillämpas. I ett läge där tidsbrist föreligger borde det nämligen inte vara möjligt att skriva ner eller konvertera några skulder alls. Möjligtvis skulle man kunna tänka sig en situation där en viss borgenärskategori inte går att identifiera omedelbart och att det därför finns skäl att undanta dessa med stöd av bestämmelsen om ”rimlig tid”. Riksgälden har dock svårt att bedöma om detta är ett realistiskt scenario och anser att det bör förtydligas under vilka omständigheter undantag ska kunna göras med stöd av denna bestämmelse.

---

<sup>13</sup> Se vidare kommentarer på kapitel 21 för ytterligare resonemang i denna fråga.



(47)

### **Stöd från resolutionsreserven vid undantag**

I 22 kap. 32 § LOR anges villkoren för när resolutionsreserven i undantagsfall får tillskjuta mer än motsvarande 5 procent av företagets skulder och eget kapital. Enligt direktivet (artikel 44.7) måste då bl.a. alla oprioriterade skulder utan säkerheter förutom kvalificerade insättningar ha skrivits ned eller konverteras. I lagtexten anges dock att alla kvalificerade skulder, oavsett om de är prioriterade eller ej, ska vara nedskrivna. Det bör förtydligas att det rör sig om kvalificerade skulder utan förmånsrätt.

### **Statliga stabiliseringsverktygen (kapitel 16)**

#### **Flexibilitet inom ramen för direktivet och införlivande av de statliga verktygen**

Som Riksgälden i andra sammanhang konstaterat sätter resolutionsdirektivet mycket strikta ramar för när statliga medel kan tillgripas för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Kommittén är av samma uppfattning och de potentiella problemen med denna ordning påtalas också i olika sammanhang i slutbetänkandet (se exempelvis sid. 351–54). Samtidigt konstaterar kommittén att vissa möjligheter till ingripanden med offentliga medel och/eller finansieringsarrangemanget medges och att dessa möjligheter bör hållas öppna. Konkret innebär det att den svenska lagstiftningen utformas så att direktivets frihetsgrader kan nyttjas.

Riksgälden instämmer i denna bedömning och stödjer därför förslaget till införande av de statliga stabiliseringsverktygen i 23 kap. LOR. Vidare får det också konsekvenser för Riksgäldens syn på finansieringsarrangemangets utformning, vilket utvecklades i de principiella synpunkterna ovan.

#### **Minimikrav på nedskrivningsbara skulder (kapitel 17)**

I både resolutionsdirektivet och kommitténs förslag är minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL) konstruerat så att företagets kapitalbas får räknas in tillsammans med de så kallade medräkningsbara skulderna. Kapitalbasen kan således användas för att täcka både kapitalkrav och MREL. För att de respektive kraven ska fylla sina syften är det angeläget att tydliggöra hur dessa förhåller sig till varandra och hur myndigheterna ska agera om de inte längre uppfylls.

Å ena sidan är det viktigt att kapitalet tillåts fylla sin funktion som en förlustabsorberande buffert utanför resolution (going concern). Detta talar för att överträdelser mot MREL inte omedelbart ska leda till att företaget sätts i resolution. Det ska enbart kunna ske om förlusterna är så stora att det sker allvarliga överträdelser av kapitalkraven (eller om överträdelserna mot MREL inte kan korrigeras inom rimlig tid). Å andra sidan är det viktigt att säkerställa det finns tillräcklig förlustabsorberingskapacitet för det fall företaget skulle behöva försättas i resolution. Med detta synsätt blir det viktigare att ingripa kraftfullt mot överträdelser mot MREL, även om företaget vid tillfället uppfyller kapitalkraven.

Minimikravets konstruktion gör alltså att det finns en viss motsättning mellan två olika intressen. Denna motsättning skulle i viss mån kunna undvikas om minimikravet för nedskrivningsbara skulder kunde hanteras separat från kapitalkraven. En sådan

(47)

konstruktion förefaller dock inte vara förenlig med direktivet. Därför blir det i stället viktigt att klargöra vad som ska gälla vid överträdelser mot MREL.

I denna fråga konstaterar kommittén att för det fall ett företag inte kan uppfylla minimikravet på nedskrivningsbara skulder bör Finansinspektionen intensifiera sin tillsyn (sid. 788). Riksgälden anser att det bör preciseras hur den myndighet som ansvarar för minimikraven ska agera när överträdelser sker. Exempelvis kan det vara motiverat att vidta olika typer av åtgärder beroende på om överträdelserna är förorsakad av förluster – och som därmed reducerar kapitaldelen av MREL – eller oförmåga att refinansiera instrument som får inräknas i kravet.

Dessutom kan det konstateras att ett brott mot MREL innebär att företaget inte längre kan anses vara resolutionsbart. Därmed aktualiseras potentiellt också de ingripandemöjligheter som resolutionsmyndigheten har för att undanröja hinder mot resolution. Hur dessa befogenheter ska användas, särskilt i förhållande till Finansinspektionens tillsyn, bör preciseras.

### **Myndighet med ansvar för att tillse att minimikravet avseende nedskrivningsbara skulder respekteras**

Kommittén föreslår (4 kap. 13 § LOR) att resolutionsmyndigheten ska ansvara för att övervaka att minimikraven på nedskrivningsbara skulder (MREL) är uppfyllda vid varje given tidpunkt. Denna tillsyn ska enligt lagtextförslaget koordineras med Finansinspektionens ordinarie tillsynsarbete. Även om Riksgälden, som påpekades i de principiella synpunkterna, anser att det bör vara resolutionsmyndigheten som ansvarar för att bestämma minimikravet på den nedskrivningsbara skulden för respektive företag finns det praktiska skäl som talar för att Finansinspektionen bör åläggas själva tillsynsansvaret. Rimligen finns stora samordningsvinster med en sådan ordning och Riksgälden ser inget direkt skäl att blanda in ytterligare en myndighet i den dagliga tillsynen av detta krav.

## **Värdering (kapitel 18)**

### **Allmänt om värdering**

Eftersom ett resolutionsförfarande innebär att hela eller delar av ett företags verksamhet ska fortleva i någon form kommer det sannolikt också medföra ett högre ekonomiskt värde på verksamheten jämfört med konkurs eller likvidation. Enligt kommitténs förslag ska resolutionsmyndighetens åtgärder (t.ex. skuldnedskrivning) baseras på det värde verksamheten betingar i ett fortlevandeperspektiv (sid. 819). Kommittén föreslår vidare att det högre värde som en sådan värdering ger jämfört med likvidation/konkurs (resolutionsvinsten) som huvudregel ska tillfalla företagets aktieägare och borgenärer (sid. 480).

Denna ordning skiljer sig från den ansats som finns i den nuvarande svenska stödlagen. Enligt denna ska värdering (av aktier) ske utifrån ansatsen att företaget inte hade omfattats av stöd, d.v.s. oaktat de åtgärder som staten vidtar. I praktiken innebär det att de

(47)

värдемässiga vinster som följer av stödåtgärderna kommer att tillfalla staten och inte företagets aktieägare.

Riksgälden anser att det i grunden är en central princip att företagets finansärer inte ska kunna tillgodogöra sig de värden som följer av att staten väljer att hantera ett krisdrabbat företag i särskild ordning (oavsett om det handlar om att ge statligt stöd eller om att försätta ett företag i resolution). Likväl finns det goda skäl som talar för den lösning som kommittén föreslår. Resolutionsramverket bygger på ansatsen att finansieringen i första hand ska ske med interna medel, d.v.s. utan att medel ur resolutionsreserven eller statsbudgeten används. Givet detta blir det orimligt att kräva att resolutionsvinsterna definitionsmässigt ska tillfalla staten (annat än till den del som krävs för att täcka resolutionsmyndighetens administrativa kostnader).

Dessutom – även om staten inte skulle göra anspråk på resolutionsvinsterna – skulle resolutionsåtgärder som baseras på en konkurs-/likvidationsvärderingsansats ge upphov till otillbörliga värdeöverföringar mellan företagets aktieägare och finansärer. Exempelvis skulle en nedskrivning/konvertering som baserades på en konkursvärdering leda till att verksamheten blir överkapitaliserad i ett fortlevandesperspektiv, och att de inkonverterade borgenärerna därmed tilldelas ett oproportionerligt stort värde, vilket i så fall kommer ske på bekostnad av de aktieägare och borgenärer som skrivits ned.

Utifrån dessa utgångspunkter anser Riksgälden att kommittén har gjort en rimlig bedömning av hur värderingen i samband med resolution bör göras och hur resolutionsvinsterna som huvudregel bör fördelas.

### **Värdering i samband med beslut om resolution**

Enligt kommitténs förslag ska resolutionsmyndigheten säkerställa att det görs en oberoende värdering av företagets tillgångar och skulder innan ett beslut om resolution eller resolutionsåtgärd fattas (sid. 816 ff.). Den värderingen ska bl.a. ligga till grund för själva beslutet om resolution, vilket i sin tur ska baseras på en bedömning av om förutsättningarna för resolution är uppfyllda. Bedömningen av två av dessa förutsättningar ska utföras av Finansinspektionen.

Riksgäldens uppfattning är att det är oklart, både i direktivet och i kommitténs förslag, hur beslutsprocessen ska se ut och vilken roll värderingen ska spela i bedömningen av resolutionsförutsättningarna. En strikt tolkning av det ovan sagda är att Finansinspektionen alltid måste invänta den värdering som resolutionsmyndigheten gör innan de kan utföra prövningen om ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla (samt om andra åtgärder är otillräckliga). Det skulle i så fall innebära att det första steget i processen alltid måste vara att resolutionsmyndigheten initierar en värdering. Om detta är avsikten bör det lämpligtvis komma till uttryck i lag att Finansinspektionen ska kunna begära att resolutionsmyndigheten låter genomföra en värdering.

Riksgälden anser emellertid att det vore en bättre ordning om Finansinspektionen tilläts göra sina prövningar oberoende av resolutionsmyndighetens värdering. Detta dels eftersom inspektionens prövningar inte nödvändigtvis kräver en fullständig värdering, dels eftersom

(47)

det framstår som en onödigt krånglig process att kräva att Finansinspektionen måste invänta den värdering som resolutionsmyndigheten initierar. Direktivets krav att värderingen ska ligga till grund för bedömningen av resolutionsförutsättningarna kan i stället uppfyllas genom att det i lagen uttryckligen framgår att det är för resolutionsmyndighetens samlade prövning av om resolutionsförutsättningarna är uppfyllda som värderingen ska ligga till grund, inte för de delbedömningar som Finansinspektionen gör (även om det förstås inte bör föreligga några hinder för Finansinspektionen att använda sig av värderingen för dessa ändamål).

### **Skillnad mellan slutlig och preliminär värdering**

När en preliminär värdering (d.v.s. en sådan som gjorts av resolutionsmyndigheten) har genomförts ska en slutlig ex post-värdering genomföras enligt artikel 36.10 resolutionsdirektivet. Om den slutliga värderingen visar att företaget har ett högre värde än den preliminära värderingen visade, får fordringar eller relevanta kapitalinstrument skrivas upp enligt artikel 36.11 resolutionsdirektivet. Resolutionsmyndigheten får även instruera ett broinstitut eller tillgångsförvaltningsenhet att göra ytterligare betalningar till företaget i resolution eller tidigare ägare av aktier eller andelar.

I artikel 46.3 resolutionsdirektivet finns en motsvarande bestämmelse rörande möjligheten att skriva upp aktieägares fordran om den slutliga värderingen visar att aktiekapitalet skrivits ned i för hög utsträckning vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget.

Kommittén föreslår en bestämmelse enligt vilken fordringar och relevanta kapitalinstrument ska skrivas upp i de fall som avses i artikel 36.11 (7 kap. 11 § LOR). Till skillnad från direktivets bestämmelse är alltså uppskrivningen obligatorisk. Däremot ges ingen möjlighet att skriva upp aktiekapitalet i enlighet med artikel 46.3.

Om en situation uppstår där den slutliga värderingen visar ett lägre nedskrivningsbehov, bör resolutionsmyndigheten kunna välja att i stället för att skriva upp skulderna eller aktierna betala ut ersättning enligt 24 kap. 8 § LOR. Detta eftersom det inte kan uteslutas att en reversering av nedskrivningen kan medföra betydande olägenheter om det förflutit en längre tid innan den slutliga värderingen blir klar. Om uppskrivningen alltid ska genomföras kan det i sådana fall leda till betydande osäkerhet kring företagets ägarskap och ekonomiska ställning fram till den slutliga värderingen färdigställts.

Riksgälden anser inte att uppskrivning av skulder ska vara obligatorisk i de fall som avses 7 kap. 11 § LOR. Istället förordar Riksgälden att direktivets lösning väljs, d.v.s. att resolutionsmyndigheten får skriva upp skulderna etc. Detsamma bör gälla nedskrivna aktier.

## **Skyddsregler (kapitel 19)**

### **Kvittningsarrangemang**

Enligt svensk rätt kan som huvudregel kvittning ske mellan två förfallna fordringar. Vidare finns regler i skuldebrevslagen om att kvittningsrätten kan bestå om en fordran överläts till tredje man. I en konkurs kan en konkursborgenär kvitta sin fordran mot en skuld denne har till konkursgäldenären under vissa förutsättningar.

(47)

Enligt 24 kap. 3 § LOR finns vissa bestämmelser som avser att skydda kvittningsarrangemang. Ett kvittningsarrangemang uppstår enligt 24 kap. 1 § 4 LOR både genom avtal eller allmänna rättsgrundsatser. Därmed uppstår frågan för svensk del om ett sådant arrangemang uppstår på grund av allmänna rättsgrundsatser redan genom att en borgenär samtidigt har en skuld till företaget i resolution, oavsett om någon av förpliktelseerna är förfallna till betalning. Om så är fallet medför reglerna i 24 kap. 3 § LOR att om fordringar mot en borgenär flyttas till en tillgångsförvaltningsenhet, måste minst lika mycket skulder till borgenären flyttas med, oavsett om någon av dessa är förfallna till betalning (åtminstone om såväl fordran som skuld regleras av svensk rätt). Detta bör klargöras.

### **Kvittning och skuldnedskrivningsverktyget**

Vidare kan kvittningsreglerna få betydelse vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget och principen att ingen borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än vid en konkurs. Vid resolution kan en borgenär (A) som innehar fordran om 100 (t.ex. en obligation) mot företaget i resolution (B), samtidigt ha en skuld om 100 till B. Om A:s fordran skrivs ned till 90 i resolutionen kan A hamna i ett sämre läge än om B gör konkurs, p.g.a. av att A i konkursen haft rätt att kvitta sin skuld om 100 mot fordran om 100 (utfallet i konkurs för A blir alltså 0 medan det i resolutionen -10). A bör i sådant fall kunna framställa ett krav enligt 24 kap. 8 § LOR. Denna situation berörs dock inte närmare i lagtexten eller betänkandet.

### **Ordning för att hantera ersättningsanspråk**

Ersättning enligt 24 kap. 8 § LOR ska betalas ut av resolutionsmyndigheten utan att en ansökan behöver göras av den enskilde (sid. 843). Riksgälden instämmer i att detta bör vara huvudregeln. Det kan dock uppstå situationer där någon som anser sig berättigad till sådan ersättning inte har fått ersättning. Det kan bero på att resolutionsmyndigheten inte känner till den enskildes anspråk eller inte bedömt att denne fått ett sämre utfall än vid konkurs. Den enskilde bör i sådana fall vara skyldig att framställa sitt krav senast inom en viss tid, t.ex. ett år, från det att resolutionen avslutats (jfr t.ex. 15 § lagen [1999:158] om investerarskydd) eller det överklagade beslut som kravet hänför sig till vunnit laga kraft.

Kommittén anger att vid överklagade beslut ska krav på ersättning handläggas av allmän domstol (sid. 1290). Det framgår dock inte närmare av LOR hur detta ska ske. Om kraven på ersättning ska handläggas i allmän domstol bör även i sådant fall anges på vilka grunder ersättning ska utgå (om andra än 24 kap. 8 § LOR eller 3 kap. 4 § skadeståndslagen); se vidare de principiella synpunkterna om ersättningsprinciper.

Om kraven på ersättning ska handläggas i allmän domstol bör också olika parter krav så långt möjlig handläggas gemensamt så att en enhetlig prövning kan göras. Annars kan motsägande resultat i olika processer uppstå. Exempelvis kan aktieägarna vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget hävda att deras ägande späts ut i alltför stor utsträckning och kräva kompensation. Borgenärerna kan samtidigt hävda att aktieägarna späts ut i för liten mån och att de i utbyte för sin fordran borde haft en större andel av det egna kapitalet. Om dessa anspråk handläggs i två separata processer skulle det kunna leda till det motsägande resultatet att båda inom ramen för sin process får rätt till ersättning.

(47)

## **Förmånsrätt för insättningar m.m. (kapitel 20)**

### **Överföring av insättning**

Riksgälden anser att definitionerna av skyddad och kvalificerad insättning bör ändras (se synpunkt i avsnittet ”Definitioner” ovan). Det medför att samma ändringar bör göras i de föreslagna ändringarna till lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (IGL).

I den föreslagna bestämmelsen i 3 a § IGL andra och tredje stycket bör knytas till garanterad insättning i stället för beloppet 100 000 euro. Detta får betydelse när en insättare har flera konton i ett institut eller när flera insättare delar på ett konto.

## **Finansieringsarrangemang (kapitel 21)**

### **Motstridiga bestämmelser avseende förlusttäckning och ersättning till borgenärer**

En grundsats i både direktivet och kommitténs lagförslag är att resolutionsreserven ska betala kompensation till borgenärer som fått ett sämre utfall i resolution jämfört med konkurs (se artikel 34.1 (g) resolutionsdirektivet respektive 1 kap. 7 § LOR). Samtidigt gäller också generellt sett att resolutionsreserven inte får påföras förluster från företaget under resolution (artikel 101.2 resolutionsdirektivet och 28 kap. 3 § LOR). Riksgälden konstaterar att dessa två bestämmelser kan tolkas som om de i vissa fall står i strid med varandra. Ett sådant fall är om det i företaget under resolution finns borgenärer som omfattas av obligatoriska undantag från skuldnedskrivning men som vid konkurs skulle drabbas av förluster (exempelvis interbankfordringar med mindre än sju dagars återstående löptid). Vid ett resolutionsförfarande går dessa borgenärer skadelösa och förlusterna påförs i stället mer prioriterade borgenärer. Vid en sedvanlig konkurs skulle däremot de undantagna borgenärerna i stället ha fått bära förluster enligt gängse ordning, vilket gör att de mer prioriterade borgenärernas förluster skulle kunna bli mindre än vid resolution.

En sådan situation skulle uppstå om det inte föreligger någon skillnad mellan värdet på företaget i resolution respektive konkurs. Om resolutionsvärdet däremot är högre än konkursvärdet, får de högre prioriterade borgenärerna endast ett sämre utfall om de förluster som undantagna borgenärer skulle ha burit är större än resolutionsvinsten. I de flesta fallen kommer resolutionsvärdet sannolikt vara tillräckligt stort för att förhindra att en sådan situation uppstår, men motsatsen kan inte uteslutas.

Av detta följer alltså att vissa borgenärer kan få ett sämre utfall i resolution än vid konkurs, även om resolutionsmyndigheten inte väljer att göra några diskretionära undantag från skuldnedskrivning. Villkoret för kompensation från resolutionsreserven är således uppfyllt. Riksgälden utgår från att direktivet och LOR i detta fall ska tolkas så att ersättning från resolutionsreserven ska utgå till de borgenärer som på grund av de obligatoriska undantagen från skuldnedskrivning får ett sämre utfall än vid konkurs och likvidation. Kompensationen kan i dessa fall inte anses vara i strid med direktivet eftersom det blir en följd av ett undantag enligt en obligatorisk bestämmelse i direktivet. Principen om ersättning för borgenärer som fått ett sämre utfall än konkurs ska alltså ha företräde framför förbudet mot förlusttäckning ur resolutionsreserven. En motsatt tolkning skulle leda till orimliga

(47)

konsekvenser och kunna medföra att egendomsskyddet inte upprätthålls i alla lägen. Lagstiftaren bör klargöra att detta är en korrekt tolkning av direktivet och motsvarande bestämmelser i LOR.

Samma motsättning kan uppkomma om resolutionsmyndigheten beslutar att göra diskretionära undantag vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget, exempelvis för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Detta eftersom resolutionsreserven – genom den kompensation som betalas ut – indirekt påförs förluster till följd av ett aktivt beslut från resolutionsmyndighetens sida.

Om förlustförbudet skulle ges företräde i detta fall blir emellertid konsekvensen att inga diskretionära undantag som leder till, eller väntas kunna leda till, kompensationsanspråk får beslutas om inte privata aktörer först burit förluster motsvarande 8 procent av totala skulder och eget kapital. Det kan dock betraktas som olyckligt eftersom det kan vara absolut nödvändigt att göra undantag för att uppnå resolutionsändamålen.<sup>14</sup>

Riksgälden anser att det finns skäl som talar för att tillämpning av kravet på 8 procents förlusttäckning inte bör gälla i detta fall. Det kravet är nämligen utformat i syfte att säkerställa att förluster alltid ska bäras av privata aktörer och att myndigheterna inte ska ha en alltför generös inställning till fordringsägarna och undanta dem för att i stället avsiktligt slussa förlusterna till resolutionsreserven. I detta fall är det emellertid inte fråga om att skifta över de undantagna borgenärernas förluster direkt till resolutionsreserven. Att resolutionsreserven aktiveras i detta fall handlar i stället om att undantagen leder till att förluster skiftas över till andra borgenärer i sådan omfattning att dessa får ett sämre utfall än vid konkurs. Här är det alltså fråga om en typ av kompensation som enligt Riksgäldens syn inte är att betrakta som likställd med eventuella försök att på ett otillbörligt sätt begränsa skuldnedskrivningens omfattning, utan snarare ett sätt att säkerställa att egendomsskyddet upprätthålls.

Ett krav på ersättning kan även uppstå på grund av att resolutionsmyndigheten vid beslutet om undantag från nedskrivning missbedömde utfallet i konkurs eller likvidation. Om resolutionsmyndigheten vid tidpunkten för undantaget bedömde att ingen borgenär till följd av undantaget skulle få ett sämre utfall än vid konkurs eller likvidation, men den slutliga värderingen visar att så blev fallet, bör inte regeln om förbudet mot indirekt försluttäckning tolkas så att ersättning ur resolutionsreserven inte får utgå. I annat fall skulle det kunna ifrågasättas om borgenärens egendomsskydd upprätthålls.

Riksgälden anser att det är angeläget att lagstiftaren även i fråga om tillämpning av diskretionära undantag klargör hur direktivet ska tolkas. Riksgäldens uppfattning är att det

---

<sup>14</sup> I tillägg kan det också konstateras att en icke oansenlig tidsskillnad sannolikt kommer att föreligga mellan resolutionstillfället och det datum vid vilket den slutgiltiga ex post-värderingen kan göras. Medan det i vissa fall kan stå klart redan vid resolutionstidpunkten att en borgenär kommer att få sämre utfall än vid konkurs kommer det sannolikt finnas situationer där detta inte kan fastslås ex ante. Om det i det senare fallet visar sig att en borgenär fått ett sämre utfall men förlusttäckningen understigit 8 procent uppstår en situation som vare sig resolutionsdirektivet eller kommitténs lagförslag reglerar.

(47)

vore olyckligt om möjligheten till diskretionära undantag kringskars mer än nödvändigt. Det får heller inte uppstå situationer där i det efterhand framstår som oklart om en borgenär som enligt den slutliga värderingen fått ett sämre utfall än vid konkurs har rätt till ersättning p.g.a. förbudet mot förlusttäckning.

### **Förlusttäckning genom centralbanken**

Kommittén konstaterar att nedskrivning och/eller konvertering av fordringar som hålls av centralbanken inte är helt otänkbar givet att den med stor sannolikhet tillhandahållit nödkredit till det nödlidande företaget innan det försattes i resolution. Om dessa fordringar skrivs ned eller konverteras kan det i så fall leda till att förluster bärs av staten på ett sätt som inte är förenligt med direktivets andemening (sid. 920). De nödkrediter som centralbanken tillhandahållit borde dock i normalfallet vara säkerställda och därmed formellt vara undantagna från nedskrivning och/eller konvertering enligt 22 kap. 2 § LOR (se även definitionen av kvalificerad skuld i 2 kap. 2 § 2 LOR). I de fall centralbanken tillhandahåller finansiering till ett företag efter att det försatts i resolution ska sådana skuldförbindelser ha förtur framför skulder som företaget pådrog sig innan det försattes i resolution, för det fall en sådan ny fordran inte överförs genom försäljningsverktyget, broinstitutetsverktyget eller avskiljandeverktyget (25 kap. 4 § LOR). Även i detta sammanhang borde därför risken för förluster vara liten.

Riksgälden har mot denna bakgrund svårt att se den situation som kommitténs ser framför sig i vilken centralbanken skulle komma att bli föremål för nedskrivning och/eller konvertering eller på annat sätt drabbas av en förlust.<sup>15</sup>

### **Övergång mellan avgifter**

Enligt kommitténs förslag ska lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut upphöra i samband med att lagen (2015:000) om resolution träder i kraft. Om ikraftträdandet sker under ett kalenderår innebär det att berörda institut under vissa delar av det året kommer omfattas av stödlagen för att sedermera omfattas av resolutionslagen.

Riksgälden anser att det är rimligt att företagens avgiftskyldighet följer respektive lags giltighet. Kommittén ger också uttryck för detta i en övergångsbestämmelse som säger att resolutionsavgift ska tas ut första gången 2016 och avse år 2015. För att undvika otydlighet kring vad som ska gälla anser Riksgälden att det bör tydliggöras att de respektive avgifterna (stabilitets- och resolutionsavgift) ska tas ut under de dagar av året som de respektive lagarna har varit i kraft. Det betyder att om LOR träder ikraft den 1 juli 2015 ska halv resolutionsavgift och halv stabilitetsavgift tas ut under 2016 för år 2015.

---

<sup>15</sup> Ett särfall inträder naturligtvis om den pantmassa som företaget ställt ut för centralbankens nödkrediter inte täcker hela lånet. I det läget skulle centralbankens restfordran kunna bli föremål för nedskrivning.



(47)

## Resolutionsplaner (kapitel 23)

### Befogenheter att åtgärda hinder mot resolution

Av den ansvarsfördelning som kommittén föreslår följer att befogenheterna för att åtgärda hinder mot resolution kommer att vara delade mellan resolutionsmyndigheten och Finansinspektionen. Resolutionsmyndighetens roll är att identifiera hinder mot resolution och förelägga företaget att inom en viss tid ange åtgärder för att undanröja de identifierade hindrena. Om resolutionsmyndigheten bedömer att åtgärderna inte är tillräckliga ska ärendet överlämnas till Finansinspektionen som då slutgiltigt får besluta om vilka åtgärder företaget ska vidta. Efter att inspektionen har fattat sitt beslut ska processen anses vara avslutad och resolutionsmyndigheten ska återuppta arbetet med planen.

I del 1 framgår att Riksgälden, i motsats till kommittén, förespråkar en ordning där samtliga befogenheter kopplade till resolutionsplanering samlas hos en myndighet. Riksgälden anser att detta är nödvändigt för att resolutionsmyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter i kris och för att skapa tydlighet kring vilken myndighet som bär ansvaret för resolutionsverksamheten. Med en sådan ordning skulle också den beslutsprocedur som beskrivs ovan i stora delar vara överflödig.

För det fall kommitténs modell med delat ansvar införs, anser Riksgälden att de bestämmelser som reglerar beslutsprocessen bör justeras eller tydliggöras i ett antal avseenden:

- Av 3 kap. 5 § LOR framgår att Finansinspektionen får fatta beslut om vilka åtgärder företaget ska vidta. Givet att Finansinspektionen tilldelas befogenheten att besluta om åtgärder är det rimligt att den också kan avstå från att besluta om åtgärder. Finansinspektionen bör dock inte kunna avstå från att fatta ett beslut, även om ett sådant innebär att inga åtgärder ska vidtas.
- Om Finansinspektionen väljer att inte besluta om åtgärder, eller väljer någon annan åtgärd än den resolutionsmyndigheten har identifierat, bör inspektionen i sitt beslut vara skyldig att redovisa varför den gör en annan bedömning än resolutionsmyndigheten.
- Av motivtexterna framgår att resolutionsmyndigheten efter Finansinspektionens beslut ska återuppta framtagandet av resolutionsplanen. Det framgår dock varken av lagtexten eller av motivtexten hur resolutionsmyndigheten ska agera om den anser att hindren mot resolution inte är undanröjda i och med Finansinspektionens beslut. Om hindrena ska anses vara undanröjda i och med inspektionens beslut bör detta framgå av lagen. I annat fall bör resolutionsmyndigheten ha möjlighet att vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med de hinder som den anser föreligger.
- I 3 kap. 4 § LOR regleras att resolutionsmyndigheten ska samråda med Finansinspektionen i sin bedömning om de åtgärder som företaget anger undanröjer eller minskar hindren mot resolution. Finansinspektionen har dock ingen motsvarande samrådsskyldighet inför sitt beslut om åtgärder för att undanröja hinder. Riksgälden anser att samrådsskyldigheten bör vara ömsesidig och gälla alla delar av processen, d.v.s. även i fråga om de beslut som Finansinspektionen fattar.

(47)

- I samma paragraf anges att om resolutionsmyndigheten bedömer att de åtgärder som företaget anger inte undanröjer hindren ska den identifiera alternativa åtgärder och besluta att överlämna ärendet till Finansinspektionen. Det framgår dock inte vilka alternativa åtgärder det kan vara fråga om. I fråga om det beslut som Finansinspektionen ska fatta preciserar dock lagen vilka åtgärder som kan bli aktuella. Rimligtvis bör de åtgärder som resolutionsmyndigheten identifierar begränsas till samma åtgärder som inspektionen i slutändan kan besluta om.
- Resolutionsmyndighetens och Finansinspektionens beslut om åtgärder för att undanröja hinder ska – liksom övriga beslut enligt LOR – kunna överklagas i allmän förvaltningsdomstol. Under den period som överklagandeprocessen pågår ska beslutet om resolutionsplanen skjutas upp, vilket betyder att det inte kommer att finnas någon fungerande plan förrän myndigheternas beslut vunnit laga kraft. Även om myndigheterna får bestämma att besluten ska gälla omedelbart finns risken att besluten inhiberas och att planen av det skälet inte kommer kunna färdigställas förrän överklagandet är avgjort. Riksgälden anser att detta talar för att överklaganden i denna del bör handläggas skyndsamt i domstol, d.v.s. bestämmelsen om handläggningen av överklagande (31 kap. 3 § LOR) bör utvidgas till att även innefatta beslut enligt 3 kap. 3 – 5 §§ LOR.

### **Resolutionsmyndigheten (kapitel 25)**

Kommittén föreslår i kapitel 25 att resolutionsmyndigheten ska vara regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Samtidigt konstaterar kommittén att det är lämpligt att regeringen delegerar huvuddelen av resolutionsuppgifterna och fördelar dem mellan Riksgälden och Finansinspektionen. Enligt kommittén bör den närmare ansvarsfördelningen inte anges i lag, utan genom förordning.

Som Riksgälden uppfattar kommittén syftar man här på samtliga resolutionsuppgifter, inklusive beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder och om undanröjande av hinder mot resolution. I lagförslaget pekar dock kommittén uttryckligen ut att Finansinspektionen ska vara ansvarig för två typer av beslut; beslut om undanröjande av hinder mot resolution och beslut om nedskrivning eller konvertering utanför resolution.

Riksgälden har i sak ingen invändning mot att ansvarsfördelningen pekas ut i lag, men noterar att kommitténs förslag delvis är inkonsekvent i denna del. Dels anger motivtexterna att samtliga resolutionsuppgifter bör fördelas av regeringen, även de som explicit pekas ut i lag. Dels innefattar inte lagen samtliga uppgifter som enligt kommitténs bedömning i motivtexterna bör ligga på Finansinspektionen (beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder). Givet att lagstiftaren anser att vissa resolutionsuppgifter bör fördelas genom lag, och att Finansinspektionen – i motsats till Riksgäldens uppfattning (se avsnitt om rollfördelning) – ska ansvara för beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder, (liksom undanröjande av hinder mot resolution) bör även denna beslutsbefogenhet explicit nämnas i lagen (1 kap. 3 § LOR).

(47)

### **Närmare om ansvaret för beslut om höjning av det maximala aktiekapitalet**

Bland de befogenheter som syftar till att undanröja hinder för resolution finns möjligheten att i förväg förelägga företaget att höja det maximala aktiekapitalsbeloppet över det aktuella aktiekapitalbelopp som företaget har. Syftet med denna åtgärd är att inte behöva sammankalla en bolagsstämma för att fatta ett sådant beslut i det läge det skulle bli nödvändigt. Kommittén föreslår att resolutionsmyndigheten får denna befogenhet (5 kap. 6 § LOR).

En åtgärd av det här slaget utgör en av de ingripandebefogenheter som får göras som en del i planeringsarbetet. Mot bakgrund av att Riksgälden anser att det bör vara resolutionsmyndigheten som har det formella ansvaret också för ingripandebefogenheterna ställer sig Riksgälden bakom förslaget ovan. För det fall lagstiftaren skulle gå på kommitténs linje och ge den generella rätten att förelägga företagen att vidta åtgärder inom ramen för planeringsstadiet till Finansinspektionen kan Riksgälden dock konstatera att förslaget till lagtext ovan inte är konsistent med den av kommittén föreslagna ansvarsfördelningen.

### **Förebyggande statligt stöd m.m. (kapitel 26)**

Kommittén föreslår i tillägg till den nya lagen (2015:000) om resolution att den befintliga lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) ersätts med en ny lag (2015:000) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut (LOFSS). Syftet med denna lag är att reglera de sammanhang där vissa typer av statligt stöd kan förekomma. Sådant stöd kan ta formen av lån, garanti eller kapitaltillskott (1 kap. 2 § LOFSS) givet vissa kriterier som definieras vidare i LOR.<sup>16</sup>

Riksgälden ställer sig bakom kommitténs förslag till lagstiftning i denna del. Det är välkommet att de former av statligt stöd som resolutionsdirektivet mer eller mindre explicit medger formaliseras i svensk lag.

I 8 kap. 3 § andra stycket stödlagen finns en bestämmelse om att beslut rörande stöd inte får överklagas. Motsvarande bestämmelse bör införas i 4 kap. LOFSS.

### **Återhämtningsplaner (kapitel 28)**

#### **Bedömning av återhämtningsplaner**

I de krav som ställs på återhämtningsplanerna (6a kap. 3 § LBF) ingår att de åtgärder som identifieras i planen inte får leda till att det uppkommer väsentliga hinder mot resolution. Det åligger Finansinspektionen att bedöma om detta krav är uppfyllt (6a kap. 4 § LBF). Av lagtexten framgår dock inte – såsom föreskrivs i resolutionsdirektivet (artikel 6.4) – att tillsynsmyndigheten ska överlämna återhämtningsplanen till resolutionsmyndigheten och att resolutionsmyndigheten därefter får granska planen i syfte att identifiera om den innehåller åtgärder som kan ha en negativ effekt på möjligheten att rekonstruera eller avveckla företaget, samt lämna rekommendationer till tillsynsmyndigheten i denna fråga. Eftersom det här är fråga om bedömningar som ligger inom resolutionsmyndighetens

<sup>16</sup> Se vidare kommentarer på kapitel 30 för en utförligare diskussion kring vissa aspekter av dessa kriterier.

(47)

kompetensområde anser Riksgälden att lagtexten bör kompletteras, inte bara med en skyldighet för Finansinspektionen att överlämna planen till resolutionsmyndigheten, utan även med en bestämmelse om att Finansinspektionen ska samråda med resolutionsmyndigheten avseende bedömningen om återhämtningsåtgärderna utgör ett hinder mot resolution. Resolutionsmyndigheten bör därutöver i enlighet med resolutionsdirektivet ha rätt att ge rekommendationer till Finansinspektionen i frågan.

## Nedskrivning utanför resolution (kapitel 30)

### Tillämpligheten av statliga garantiprogram och centralbanksfaciliteter

Vid sidan om den nedskrivning och/eller konvertering av kvalificerade skulder som kommer att ske inom ramen för ett resolutionsförfarande ställer resolutionsdirektivet också krav på nedskrivning och/eller konvertering av relevanta kapitalinstrument utanför resolution. Denna form av nedskrivning och/eller konvertering blir tillämplig i två fall. Dels som en möjlig åtgärd för att hantera problem i ett företag som annars riskerar att falla men vars problem inte är så omfattande att fullskalig resolution bedöms som nödvändig. Exempelvis skulle det kunna röra sig om ett företag som i grunden har en sund verksamhet men som drabbas av en plötslig förlust och därför får ett kapitalbehov som ägarna inte på egen hand förmår genomföra. Dels som en obligatorisk åtgärd i en situation där ett livskraftigt företag tar emot statligt stöd. Detta senare sammanhang behandlas nedan.

Utgångspunkten för resolutionsdirektivet är att mottagande av statligt stöd normalt ska betraktas som grund för att anse att företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. Från denna generella bestämmelse finns tre undantag (9 kap. 3 § LOR):

- i. ”En statlig garanti för att garantera likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av centralbanker på dessas villkor.”
- ii. ”En statlig garanti för nya skuldförbindelser.”
- iii. ”Ett tillskott av kapitalbas eller förvärv av kapitalinstrument till priser och på villkor som inte ger institutet någon fördel [...]”

Lagtexten definierar i detalj hur dessa ska vara utformade (på basis av artikel 32.4 (d) resolutionsdirektivet). Även om dessa typer av statligt stöd således inte ska föranleda ett resolutionsförfarande medför bestämmelserna om nedskrivning och/eller konvertering utanför resolution likväl att nedskrivning och/eller konvertering av relevanta kapitalinstrument måste ske avseende punkterna i och ii (6 kap. 5 § LOR).

Utöver detta krav, som alltså följer av resolutionsdirektivet, gäller också de generella statsstödsreglerna.<sup>17</sup> Då dessa regler ges av EUF-fördraget gäller de oaktat vad annan lagstiftning anger. Konkret innebär detta att aktieägare och innehavare av hybridkapital och efterställda lån generellt sett måste bidra till förlustabsorbering respektive återkapitalisering då ett företag tar emot någon form av statligt stöd. Därmed kommer också stöd enligt

---

<sup>17</sup> EUT C 216, 30.7.2013

(47)

punkten iii ovan att omfattas av krav på obligatorisk nedskrivning och/eller konvertering – om än utifrån statsstödsregelverket snarare än resolutionsdirektivet.

Således kommer det i praktiken att krävas någon form av nedskrivning och/eller konvertering av äganderättsinstrument och relevanta kapitalinstrument i samtliga fall ovan. Denna ordning kommer att upprätthållas med stöd av 6 kap. LOR om nedskrivning och/eller konvertering utanför resolution. Denna omständighet föranleder Riksgälden att ge uttryck för två observationer.

#### *I. Statlig garanti för centralbankens likviditetsfaciliteter*

Punkten i ovan anger att staten får tillhandahålla en garanti till centralbanken så att eventuella förluster till följd av en likviditetsfacilitet inte behöver bäras av den senare. Även om denna omständighet alltså inte ska leda till att företaget bedöms falla ur ett resolutionshänseende måste nedskrivning och/eller konvertering av relevanta kapitalinstrument genomföras om företaget tar del av en sådan facilitet.<sup>18</sup>

Kommittén anför att det i fall med solida företag som är långsiktigt livskraftiga, vilket det här är fråga om, skulle vara osannolikt att det finns några förluster som inte redan absorberats (sid. 1215). Då skulle det inte finnas något att skriva ned, vilket kommer att framgå av den värdering som måste göras innan nedskrivning genomförs (6 kap. 1 § LOR). Bestämmelserna om obligatorisk nedskrivning kommer enligt kommittén därför i praktiken inte få några ”andra effekter än att processen blir något mer tids- och kostnadskrävande” (sid. 1077).

Medan detta säkerligen gäller i många fall kan Riksgälden dock föreställa sig situationer i vilka det där och då inte kommer vara självklart att det faktum att företaget är solitt borgar för att det inte finns några förluster, som i så fall skulle behöva täckas av innehavare av äganderättsinstrument och relevanta kapitalinstrument innan företaget kan ta del av en statligt garanterad centralbanksfacilitet. Detta särskilt som det är en fråga från företaget såväl som från resolutionsmyndigheten oberoende värderare som kommer att genomföra den värdering som avgör om det finns några förluster eller inte.<sup>19</sup> Därutöver gäller statsstödsreglerna vars prövning kan addera ett ytterligare element av osäkerhet.

Detta föranleder en rad frågor:

- i. Kommer företaget vara villigt att ta del av en statligt garanterad facilitet? Företaget kan naturligtvis inte veta vilken slutsats den oberoende värderingen

---

<sup>18</sup> Kommittén konstaterar att det i fall med en dedikerad garanti från staten till centralbanken skulle röra sig om en inomstatlig garanti givet att centralbanken, sitt oberoende till trots, är en del av staten. Kommittén betraktar det som närmast tautologiskt att ställa ut en garanti för en entitet som staten ansvarar för. Samtidigt konstateras det dock att en dedikerad garanti likväl kan bli aktuell för att om inte annat göra centralbanken mer benägen att tillhandahålla lånefaciliteter (sid. 1079). Från brittiskt håll har vikten av att staten kan garantera en likviditetsfacilitet av detta slag också framhållits med hänvisning till banksektorns storlek i förhållande till centralbankens balansomslutning.

<sup>19</sup> Enligt kommitténs förslag kommer Finansinspektionen att vara resolutionsmyndighet i detta fall.

(47)

kommer att resultera i, särskilt som värderingen ska utgå från försiktiga antaganden (7 kap. 2 § LOR) samt att det inte är osannolikt att den generella situationen i vilken denna typ av facilitet ställs upp kommer att vara behäftad med allmän osäkerhet på marknaden.<sup>20</sup>

- ii. Om det från statens perspektiv betraktas som önskvärt att företaget tar del av centralbankens facilitet men företagen själva är ovilliga av det skäl som just anförts, vad finns då för sätt att utanför resolution uppmuntra företaget att delta? Och vad blir den analoga tillämpningen i fall med flera företag samtidigt (hur många parallella värderingsprocesser kan resolutionsmyndigheten exempelvis hantera vid ett givet tillfälle)?

Dessa frågor har kommittén inte utrett närmare utan hänvisat till andra sammanhang (sid. 344). Riksgälden vill understryka vikten av att bestämmelserna om obligatorisk nedskrivning och/eller konvertering utanför resolution och dess eventuella påverkan på likviditetsförsörjningen via centralbanken utreds närmare. Det varken kan eller bör dock hindra den generella implementeringen av resolutionsramverket i Sverige.

## II. *Statlig garanti för företagens emission av nya skulder*

Enligt punkten ii ovan ska inte heller en statlig garanti för emissioner av ett företags nya skulder betraktas som grund för fallissemang men likväl leda till obligatorisk nedskrivning och/eller konvertering enligt 6 kap. LOR och enligt statsstödsreglerna. Som kommittén konstaterar visade sig denna typ av statliga garantier under den senaste krisen vara mycket effektiva sätt att upprätthålla tillgången till finansiering – och därmed den finansiella stabiliteten (sid. 1071). Den fortsatta möjligheten till användning av denna åtgärd bör därför säkras så långt det är möjligt.

Samma typ av osäkerhetsmoment för innehavare av äganderättsinstrument och relevanta kapitalinstrument som anfördes i relation till statligt garanterade centralbanksfaciliteter kan dock uppkomma även i detta fall och påverka villigheten att ta del av ett statligt garantiprogram. Därutöver ställs enligt statsstödsregelverket även i de fall där inga förluster förekommer omfattande krav på det mottagande företaget, exempelvis vad gäller vilka typer av skulder och vilka löptider som får ställas ut under den statliga garantin.<sup>21</sup> Huruvida detta kommer att påverka tillämpbarheten för statliga garantier är också enligt Riksgäldens syn en öppen fråga som bör utredas vidare.

## **Skydd för kapitalinstrumentsinnehavare om utfallet blir sämre än i likvidation**

En av de grundläggande principerna för den nya resolutionsordningen är att ingen borgenär ska få ett sämre utfall jämfört med konkurs (se artikel 34.1 (g) resolutionsdirektivet respektive 1 kap. 7 § LOR). Om det kontrafaktiska utfallet enligt den slutgiltiga ex post-värderingen skulle visa sig vara bättre än vad som uppnåtts genom resolution äger borgenären rätt till ersättning ur resolutionsreserven.

<sup>20</sup> Även kommittén gör denna observation (sid. 1072).

<sup>21</sup> Se vidare 4 kap. i statsstödsregelverket (EUT C 216, 30.7.2013).

(47)

Vad som inte alltid uppmärksammas är att denna princip också gäller för aktieägare. Det ges av artikel 73 resolutionsdirektivet respektive 1 kap. 7 § LOR men dessa bestämmelser är enbart tillämpliga på beslut som fattats under en resolutionsfas. Nedskrivning och/eller konvertering av relevanta kapitalinstrument enligt kapitel V resolutionsdirektivet och 6 kap. LOR sker dock per definition utanför resolutionsfasen vilket leder till att principen om minst lika utfall inte är tillämplig. Kommittén påtalar detta men kommenterar det inte vidare mer än att innehavare av efterställda skulder ges ett motsvarande skydd mot sämre utfall enligt statsstödsregelverket (sid. 1224).<sup>22</sup>

Riksgälden noterar att innehavare av kärnprimärkapitalinstrument, d.v.s. företagets aktieägare, och vissa innehavare av relevanta kapitalinstrument därmed står utan rätt till kompensation om de får ett sämre utfall genom en av tillsynsmyndigheten påtvingad nedskrivning och/eller konvertering jämfört med likvidation. Ägarna kommer aldrig att äga rätt till kompensation och innehavare av relevanta kapitalinstrument kommer bara ha rätt till kompensation om 1) statsstödsregelverket är tillämpligt och 2) deras instrument utgör en efterställd skuld (vilket inte alltid är fallet).

Statsstödsreglerna är bara tillämpliga i fall just med statligt stöd och som noterades ovan kan nedskrivning och/eller konvertering komma att genomföras som en egen åtgärd utan att statligt stöd förekommer.

Mot denna bakgrund infinner sig frågan hur en situation i vilken en aktieägare eller innehavare av relevanta kapitalinstrument, som inte omfattas av statsstödsregelverkets skydd, blir nedskriven och/eller konverterad utanför resolution men där en kontrafaktisk likvidationsvärdering visar att kapitalinstrumentsinnehavarna hade fått ett bättre utfall om företagets försatts i konkurs eller likvidation, ska hanteras. Lagstiftaren kan enligt Riksgäldens mening ha anledning att se över om avsaknaden av skydd utanför resolution, liksom den asymmetri som synes föreligga i de fall statsstödsreglerna blir tillämpliga, är en fråga som bör utredas vidare.

### **Inget behov av värdering enligt artikel 36**

Kommittén skriver i motivetexten att i fall där ett företag tar emot statligt stöd är det egentligen inte nödvändigt att genomföra en värdering enligt artikel 36 för att fastställa hur mycket som måste skrivas ned och/eller konverteras eftersom det rör sig om ett för företaget ”gynnande beslut” (sid. 1218).

Riksgälden har svårt att se vad kommittén menar med detta. Rimligtvis måste en värdering alltid göras för att fastställa vilket eventuellt nedskrivnings- och/eller konverteringsbehov som föreligger.

---

<sup>22</sup> Se punkten 46 i statsstödsregelverket (EUT C 216, 30.7.2013).

(47)

## **Sekretess och informationsutbyte (kapitel 32)**

### **Sekretess till skydd för allmänna intressen**

Inom ramen för resolutionsmyndighetens resolutionsplanering eller en hantering av en allvarlig störning i det finansiella systemet kan det förekomma en rad känsliga uppgifter. Uppgifterna kan vara känsliga därför att om det på förhand blir känt hur resolutionsmyndigheten avser att agera kan det medföra att de planerade åtgärderna inte får den avsedda verkan eller blir onödigt kostsamma.

Riksgälden är inte övertygad om att bestämmelsen i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) rörande planering inför fredstida krissituationer, är tillämplig på myndighetens planering av åtgärder enligt LOR eller lagen om förebyggande statligt stöd. Bestämmelsen i 16 kap. 1 § OSL har också ett begränsat tillämpningsområde, eftersom den dels förutsätter att uppgifterna rör den centrala finanspolitiken, dels att förutsedda eller planerade åtgärder motverkas om uppgifterna röjs.

Det är viktigt att det råder klarhet i vilken omfattning sekretess gäller i dessa avseenden. Det vore olyckligt om sekretessens omfattning blir beroende av osäkra tolkningar av sekretessbestämmelser som har införts med ett annat syfte än det nu aktuella.

Det finns därför ett behov av en uttrycklig sekretessregel till skydd för allmänna intressen i frågor som rör resolution och statligt stöd till kreditinstitut.

Riksgälden föreslår att det införs en ny sekretessbestämmelse till skydd för det allmänna. Enligt bestämmelsen bör sekretess råda hos regeringen, Finansinspektionen, resolutionsmyndigheten och Riksbanken för uppgift som rör krisavvärjande åtgärd eller resolutionsåtgärd enligt lagen om resolution, åtgärder avseende stöd enligt lagen om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut eller myndigheternas planering och analyser avseende sådana åtgärder, om det kan antas att syftet med den beslutade, förutsedda eller planerade åtgärden motverkas eller om det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

### **Återhämtningsplaner och koncerninternt stöd**

Frågan om återhämtningsplaner och koncerninternt stöd kommer att handläggas av Finansinspektionen och omfattas av tillsynssekretessen (30 kap. 4 § OSL). I dessa frågor kommer dock sannolikt Finansinspektionen att samråda och utbyta information med resolutionsmyndigheten, i vars verksamhet tillsynssekretessen inte gäller. Det är heller inte fråga om ärende enligt LOR, vilket medför att den föreslagna bestämmelsen i 30 kap. 12 b § OSL inte blir tillämplig.

Därför föreslår Riksgälden ett tillägg till 30 kap. 12 b § (nytt andra stycke) OSL enligt vilket sekretess enligt första stycket gäller även för uppgifter hos resolutionsmyndigheten som rör återhämtningsplaner och avtal om koncerninternt stöd upprättade enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.



(47)

### **Uppgiftskyldighet**

Sekretess gäller även i förhållande till svenska och utländska myndigheter. Den förslagna uppgiftsskyldigheten enligt 29 kap. 5 § LOR medför att sekretessbelagda uppgifter utöver relevanta svenska myndigheter kan lämnas till motsvarande myndigheter inom EES. Behovet av att använda den svårtillämpade bestämmelsen i 8 kap. 3 § 2 OSL minskar därmed. Riksgälden tillstyrker att uppgiftskyldigheten införs.

I vissa situationer kan även samverkan och informationsutbyte behöva ske med motsvarande myndigheter i tredje land. Det bör övervägas om inte uppgiftsskyldigheten bör gälla även i förhållande till dessa om samverkan ska ske enligt resolutionsdirektivet.

### **Överklagande (kapitel 33)**

#### **Alla beslut kan överklagas för sig**

En stor mängd beslut kommer att fattas under resolutionsfasen. Det avser alltifrån permanenta åtgärder som att skriva ner och konvertera skulder till att tillfälligt förbjuda motparter att utöva vissa avtalsrättigheter. I princip alla resolutionsmyndighetens beslut kan enligt kommitténs förslag överklagas vart och ett för sig (31 kap. 1 § LOR). Det finns sannolikt även en mängd åtgärder som inte är benämnda beslut i LOR som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ändå är att anse som överklagbara beslut. Som exempel kan nämnas resolutionsmyndighetens förklaring enligt 21 kap. 4 § LOR, eller begäran enligt 15 kap. 3 § LOR eller Finansinspektionens fastställande enligt 9 kap. 1 § 1-2 LOR. Även de beslut som resolutionsmyndigheten fattar på bolagsorganens vägnar (se 11 kap. 2 § LOR) är sannolikt att anse som överklagbara förvaltningsbeslut.

För att göra handläggningen effektivare kan det finnas skäl att överväga om alla åtgärder enligt LOR ska kunna överklagas eller om det specifikt ska anges vilka beslut som kan överklagas. Vissa beslut och åtgärder bör inte få överklagas var för sig utan endast i samband med att själva huvudbeslutet överklagas eller bara i samband med att den enskilde begär ekonomisk kompensation enligt 24 kap. 8 § LOR (se vidare nedan).

Exempelvis bör Finansinspektionens fastställande enligt 9 kap. 1 § 1–2 LOR endast kunna överprövas om och när resolutionsmyndighetens beslut att försätta ett företag i resolution överklagas. Vidare när det gäller resolutionsplanering bör det övervägas om beslutet att överlämna ett ärende till Finansinspektionen enligt 3 kap. 4 § LOR ska få överklagas i samband med Finansinspektionens beslut om åtgärder enligt 3 kap. 5 § LOR överklagas.

#### **Bevisbörda avseende värderingen**

Det anges inte närmare vem som vid ett överklagande av en resolutionsåtgärd har bevisbördan rörande en oberoende värderings korrekthet. Det bör klargöras att det är den som påstår att en oberoende värdering utförd enligt 7 kap. LOR är felaktig som har bevisbördan.

(47)

**Skyndsam handläggning**

I 31 kap. 3 § LOR anges att överklagande av resolutionsbeslut och beslut om resolutionsåtgärder ska handläggas skyndsamt. Som påpekas i avsnittet om resolutionsplaner anser Riksgälden att även överklaganden rörande resolutionsplaneringen bör behandlas skyndsamt.

**Konsekvenser (kapitel 35)**

Kommittén konstaterar i sin konsekvensbedömning att kraven på planering och förberedelser för resolution är nya myndighetsuppgifter som kommer leda till ett ökat resursbehov inom staten. Samtidigt slår kommittén fast att nyttan av alltför detaljerad planering sannolikt är begränsad. Därför måste nivån på resolutionsplaneringen bestämmas utifrån en avvägning mellan nytta och kostnader.

Riksgälden delar kommitténs syn i denna del, men vill i sammanhanget poängtera att för de fyra svenska storbankerna (och även andra svenska företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet) kommer denna avvägning inte enbart att avgöras av den egna resolutionsmyndighetens prioriteringar och vägval. Hur pass omfattande planeringsarbetet blir kommer också att påverkas av de krav som andra medlemmar i resolutionskollegierna (myndigheter från berörda länder och olika EU-instanser) ställer på planeringsarbetet. Dessutom kommer eventuella meningsskiljaktigheter kring resolutionsmyndigheterna potentiellt att leda till medlingsprocedurer i Eba, vilka i sig kommer ta stora resurser i anspråk hos resolutionsmyndigheterna. Som kommittén själv slår fast (sid. 1033) finns risk att berörda myndigheter mer eller mindre oavbrutet kommer vara upptagna med att skriva och förhandla om resolutionsplaner för enskilda företag.

(47)

## Del 3: Tekniska kommentarer

Nedan följer Riksgäldens tekniska kommentarer på författningsförslagen. Kommentarererna följer dispositionen i de respektive författningarna.

### Förslag till lag om resolution

#### *Prioritetsordning (1 kap. 6 §)*

Av både resolutionsdirektivet och kommitténs lagförslag framgår att resolution ska genomföras så att aktie- och andelsägare ska vara de första att bära förluster och därefter borgenärer i den inbördes ordning som gällt vid konkurs. Rimligtvis bör även den uppkapitalisering som sker via konvertering (som i strikt mening inte är förlustabsorbering) också ske på basis av den prioritetsordning som gäller vid konkurs. Paragrafen bör således kompletteras på ett sätt som gör att detta framgår.

#### *Definition av bankdag (2 kap. 1 § 2)*

Förslaget till definition av bankdag (2 kap. 1 § 2 LOR) undantar inte nyårsafton, midsommarafton och julafton, eftersom dessa dagar inte är helgdagar. I lagförslagets mening är dessa dagar alltså bankdagar. Däremot jämföras de med helgdagar i skuldebrevslagen och betraktas enligt marknadspraxis inte som bankdagar i Sverige.

Nyårsafton, midsommarafton och julafton bör inte anses som bankdagar i LOR.

#### *Prövning av resolutionsförutsättningar (8 kap. 2 § och 9 kap. 1 §)*

Riksgälden noterar att det förekommer vissa skillnader i lagförslag och motivtext avseende processen för prövning av resolutionsförutsättningarna:

- Enligt 8 kap. 2 § ska Finansinspektionen på eget initiativ, eller på begäran av regeringen, resolutionsmyndigheten eller Riksbanken, pröva om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla samt om andra åtgärder inom rimlig tid kan förhindra fallissemang. I motivtexterna (sid. 422) sägs dock att det enbart är resolutionsmyndigheten som ska kunna begära denna prövning. Riksgälden förespråkar den modell som kommer till uttryck i lagförslaget.
- Av motivtexterna framgår att resolutionsmyndigheten i sin bedömning av om resolution är nödvändigt eller inte ska samråda med regeringen, tillsynsmyndigheten och Riksbanken (sid. 436). Denna samrådsskyldighet kommer enbart till uttryck i lagtexten avseende resolutionsmyndighetens bedömning av om resolution är nödvändigt med avseende på det allmännas intresse (9 kap. 1 § tredje punkten) och inte i fråga om den övergripande prövningen om resolution (8 kap. 3–5 §).

#### *Finansiella institut som kan försättas i resolution (9 kap. 5 §)*

Det är endast sådana finansiella institut som anges i 1 kap. 1 § 2 a LOR som kan försättas i resolution (se artikel 33.1 resolutionsdirektivet). Definitionen av finansiellt institut (2 kap. 1 § 14 LOR) är vidare. Ett förtydligande bör därför göras i 9 kap. 5 § LOR genom att orden ”som avses i 1 kap. 2 § 2 a” läggs till efter orden ”finansiellt institut” i första raden.

(47)

*Processen för resolution vid gränsöverskridande koncerner (10 kap. 4 §)*

Lagtexten är något svårtolkad vad gäller förhållandet mellan första och andra stycket. Gäller andra stycket i 10 kap. 4 § LOR i tillägg till första stycket, eller ställer andra stycket upp villkor för när beslut enligt först stycket får fattas? Om andra stycket gäller i tillägg till det första bör ordet ”även” läggas till efter ordet ”får” i första raden i andra stycket. I annat fall bör ordet ”endast” läggas till på samma ställe.

*Gränsöverskridande samarbete (10 kap. 10 och 14 §)*

I 10 kap. 14 § LOR anges, i relation till gränsöverskridande koncernresolution där den svenska resolutionsmyndigheten ansvarar för moderföretaget, att en utländsk myndighets beslut ska gälla i Sverige om en överenskommelse inte kan nås. Enligt sin ordalydelse kan bestämmelsen tolkas som att en utländsk myndighet får mandat att bestämma över ett i Sverige beläget moderföretag när problemen uppstått i modern. Detta skulle leda till orimliga resultat och kan inte vara avsikten. Lagtexten bör ändras så att det klart framgår att den utländska myndighetens beslut endast gäller såvitt avser det utländska dotterbolagets verksamhet (samt i Sverige verksamma filialer från det utländska dotterbolaget i den mån sådana förekommer). För det svenska moderföretaget gäller endast den svenska resolutionsmyndighetens beslut. Samma tolkningsproblem gäller 10 kap. 10 § LOR.

*Behörighet respektive befogenhet (11 kap. 2 §)*

Ofta skiljer man mellan bolagsorganens behörighet och befogenheter (se t.ex. 8 kap. 42 § ABL). I 11 kap. 2 § borde såväl behörigheten som befogenheten avses. Detta bör framgå av lagtexten.

*Förhållandet mellan förbud att fullgöra avtal och förbud att säga upp avtal p.g.a. resolutionsåtgärd (12 kap. 4 §)*

Resolutionsmyndigheten kan enligt 14 kap. 2 § LOR meddela förbud för företaget i resolution att fullgöra vissa avtals- och leveransförpliktelser. Förbudet är en resolutionsåtgärd. Enligt 12 kap. 4 § råder förbud för en motpart att säga upp avtal m.m. på grund av en resolutionsåtgärd. Men detta gäller dock enligt tredje stycket samma bestämmelse endast om företaget fortsätter att fullgöra väsentliga avtalsförpliktelser. Detsamma gäller 14 kap. 11 § andra stycket LOR. Det bör klargöras att detta dock inte gäller vid förbud enligt 14 kap. 2 § LOR. Motparten ska således inte ha rätt att säga upp ett avtal som företaget i resolution inte fullgör p.g.a. ett förbud enligt 14 kap. 2 § LOR.

*Uppsägning vid koncernförhållanden (12 kap. 7 § 1)*

Skrivningarna i 12 kap. 7 § 1 LOR är något svårtolkade. Första punkten avser som Riksgälden förstår det att en motpart till ett dotterföretag inte får vidta en sådan åtgärd som avses i 4 § avseende ett avtal mellan motparten och dotterföretaget, om ett företag inom samma koncern (inklusive företaget i resolution) antingen garanterar dotterföretagets förpliktelser enligt avtalet eller på annat sätt svarar för att fullgöra dotterföretagets förpliktelser enligt avtalet. Detta bör förtydligas.

(47)

*Förbud mot att ta säkerheter i anspråk (14 kap. 9 §)*

I 14 kap. 9 § sista stycket kan orden ”eller annan panträtt” tolkas som att även marginalsäkerheter ska ha ställts i form av panträtt (avsikten är att även marginalsäkerheter som ställts genom rena säkerhetsöverlåtelser ska omfattas av sista stycket). Det bör förtydligas i lagtexten.

*Förbud mot att säga upp avtal (14 kap. 13 § 1 och 14 kap. 16 §)*

14 kap. 13 § 1 bör förtydligas. Ordet ”omfattas” bör ändras till ”hänförliga till” (jfr betänkandet sid. 551 och artikel 71.2 (c) resolutionsdirektivet).

14 kap. 16 § bör förtydligas så att det klart framgår att det måste vara fråga om ett pågående väsentligt avtalsbrott eller ett nytt avtalsbrott som inträffat efter övertagandet. Orden ”efter övertagandet” bör läggas till efter ordet ”mottagaren” i näst sista raden.

*Staten som ägare och arveckling av statligt ägande (23 kap. 3 § och 4 §)*

Vid tillämpning av de statliga stabiliseringsverktygen anges i 23 kap. 3 § att aktieinnehav ska förvaltas på marknadsmässiga och professionella grunder samt i 23 kap. 4 § att staten så snart marknadsmässiga och finansiella villkor medger ska överföra aktieinnehavet i företaget till den privata sektorn. Givet att det inte enbart är kärnprimärkapitalinstrument som staten kan komma att äga efter användning av stabiliseringsverktyget utan också primär- och supplementärkapitalinstrument bör en bredare term än ”aktieinnehav” användas. Motsvarande ord i direktivet är ”holding” vilket talar för att den svenska termen bör vara ”innehav” i dessa båda fall.

*Uppsägning av avtal (15 kap. 4 §)*

I 15 kap. 4 § bör klargöras att ett avtal är uppsagt eller ändrat i och med resolutionsmyndighetens beslut. Det krävs således ingen ytterligare åtgärd (möjligen än att meddela motparten) för att avtalet ska vara ändrat eller uppsagt. Det bör även klargöras att inga villkor om uppsägningstid eller motsvarande behöver iakttas (och att företaget under resolution inte kan bli skadeståndsskyldigt för en förtida uppsägning eller ändring som sker i strid med avtalsvillkoren).

Ändra till ”får besluta att säga upp eller ändra avtal” (se lydelsen av artikel 64.1 f).

*Preklusionsfrist för särskild förvaltare (16 kap. 5 §)*

Den särskilde förvaltarens skadeståndsansvar framgår av 16 kap. 5 § LOR. Det bör övervägas om inte samma preklusionsfrist ska gälla som för styrelseledamöter eller sysslomän (jfr 29 kap. 10–12 §§ ABL och 18 kap. HB).

*Registrering hos Bolagsverket (17 kap. 1–4 §§ och 22 kap. 22 §)*

Det bör framgå att Bolagsverket är skyldigt att registrera beslut av resolutionsmyndigheten enligt 17 kap. 1–4 §§ och 22 kap. 22 § omedelbart. Det får inte finnas något krav på att Bolagsverket ska kungöra eller kommunicera med aktieägare innan registreringen verkställs.

(47)

Det bör övervägas om det behöver klargöras i lag att den centrala värdepappersförvararen är skyldig att vidta registreringsåtgärder i avstämningsregistret enligt lagen om kontoföring av finansiella instrument rörande resolutionsmyndighetens beslut om nedskrivning av aktier och skulder och konvertering av skulder.

*Serviceavtal (21 kap. 1 §)*

Ett koncernbolag kan tvingas att tillhandahålla vissa tjänster m.m. enligt 21 kap. 1 § andra stycket LOR. Det bör klargöras att om sådana tjänster ska tillhandahållas på skäliga villkor enligt 21 kap. 3 § LOR får det förhållandet att man inte kan komma överens om vad dessa skäliga villkor innebär, inte medföra att koncernbolaget får vägra att tillhandahålla tjänsterna. Vad som är skäliga villkor får i sådant fall regleras i efterhand (och slutligen i domstol om parterna inte kan komma överens).

*Konverteringskurs för efterställda skulder (22 kap. 21 §)*

Enligt Riksgäldens uppfattning är lagtexten (22 kap. 21 § LOR) och motivtexten (sid. 745) något missvisande. Som Riksgälden uppfattar direktivet (artikel 50.3) är kravet att om olika konverteringskurser tillämpas, ska skulder med högre prioritet få bättre konverteringskurs än sådana med lägre. Lagtexten bör ändras för att stå i bättre överensstämmelse med direktivet på denna punkt.

*Avgiftsunderlaget (28 kap. 20 §)*

I lagtexten (28 kap. 20 §) anges att underlaget för de avgifter som ska betalas till resolutionsreserven ska bestå av ”summan av den avgiftsskyldiges skulder och garanterade insättningar [...]”. I enlighet med resolutionsdirektivet bör det i stället stå ”summan av den avgiftsskyldiges skulder med avdrag för garanterade insättningar [...]”.

## **Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen**

*Informationskyldighet (29 kap. 2 §)*

Bestämmelsen i 29 kap. 2 § OSL bör förtydligas och omformuleras som en skyldighet för de aktuella personerna att lämna information till resolutionsmyndigheten på resolutionsmyndighetens begäran (jfr även sista stycket).

(47)

I detta ärende har Riksgäldskontorets styrelse beslutat efter föredragning av analytiker Tom Andersson. I beredningen har även analytiker Pär Holmbäck, jurist Jonas Opperud och chefjurist Charlotte Rydin deltagit.

---

Hans Lindblad

---

Tom Andersson