

2021-05-03

Dnr RG 2021/121

Per e-post
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.v@regeringskansliet.se

Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om återhämtning och resolution av centrala motparter (DS 2020:30)

(dnr Fi2021/00428/V)

Sammanfattning

Det finns behov av ett ramverk för återhämtning och resolution av centrala motparter. Riksgäldskontoret (Riksgälden) välkomnar därför att EU-förordningen om återhämtning och resolution av centrala motparter¹ (EU-förordningen) har antagits och att kompletterande bestämmelser nu föreslås genomföras i svensk rätt.

Riksgälden stöder utredningens generella utgångspunkt, dvs. att lagen med kompletterande bestämmelser utformas på samma sätt som motsvarande lagstiftning på finansmarknadsområdet i den mån det är möjligt. Riksgälden välkomnar förslagen om ansvariga myndigheter och deras uppgifter samt förslagen om statligt stöd till en central motpart och om stabilitetsfondens utökade användningsområde. Riksgälden har några synpunkter på och frågor om förslagen om informationsdelning och sekretess samt förslagen om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Riksgälden har även kommentarer kring vilket resursbehov uppdraget som resolutionsmyndighet medför. Mer detaljerade synpunkter följer nedan.

Ansvariga myndigheter och deras uppgifter

Resolutionsmyndigheten

Riksgälden välkomnar att myndigheten föreslås bli resolutionsmyndighet för centrala motparter enligt EU-förordningen. Det finns goda skäl att samla resolutionsuppdragen för institut och centrala motparter hos en och samma myndighet. Det gör det bl.a. möjligt att

¹ Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132.

dra nytta av den kunskap myndigheten byggt upp sedan tidigare kring resolutionsplanering och förberedelser för genomförande av resolution vid utförandet av det nya uppdraget. Dessutom bedöms det nya uppdraget, utifrån de alternativ som finns, passa bäst hos Riksgälden givet myndighetens befintliga uppdrag inom finansiell krishantering. De befintliga uppdragen inom finansiell krishantering omfattar insättningsgaranti, investerarskydd, förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och resolution. Att resolutionsplanering och genomförande av resolution för centrala motparter samlas hos samma myndighet säkerställer att ansvarsfördelningen blir så tydlig som möjligt. Riksgälden bedömer att det finns goda möjligheter att organisera verksamheten effektivt och samtidigt uppfylla kraven på hantering av intressekonflikter enligt EU-förordningens artikel 3. Riksgälden vill samtidigt understryka att det finns skillnader mellan institut och centrala motparter och att resolutionsregelverken för de båda företagstyperna skiljer sig åt i flera avseenden. Det innebär i sin tur att omfattande förberedelser kommer att behöva vidtas hos Riksgälden för att myndigheten ska kunna tillämpa EU-förordningen och lagen med kompletterande bestämmelser på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Inte minst behöver Riksgälden förstärka sin kompetens inom den finansiella infrastrukturen och rekrytera ny personal. Se vidare i avsnittet om förslaget konsekvenser nedan.

Stödmyndigheten

Det framgår att beslut om förebyggande statligt stöd till centrala motparter ska fattas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (stödmyndigheten). Riksgälden välkomnar att utredningen föreslår att Riksgälden utses till stödmyndighet för centrala motparter. Detta framstår som en god ordning med tanke på att stödmyndighetens uppdrag för centrala motparter angränsar till resolutionsuppdraget för centrala motparter och eftersom Riksgälden sedan tidigare är stödmyndighet för kreditinstitut.

Regeringens roll – stöd under resolution

I den kompletterande lagen 1 kap. 2 § 3 finns förslag till bestämmelser om stöd under resolution:

Om Riksgäldskontoret överväger att besluta om statligt stöd under resolution ska myndigheten med ett eget yttrande i saken, till regeringen överlämna frågan om huruvida åtgärden med hänsyn till risken för direkta budgeteffekter eller systemeffekter som sannolikt kommer att leda till direkta budgeteffekter kan godtas.

Vid finansiering av resolution enligt 27 kap. LoR ska medel från resolutionsreserven användas. Krav på att en resolutionsreserv ska inrättas finns i krishanteringsdirektivet². Ett motsvarande krav på att inrätta ett särskilt finansieringsarrangemang för centrala motparter finns däremot inte i EU-förordningen.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

I prop. 2015/16:5 s 768 (samt s. 183) framgår att med direkta budgeteffekter avses i LoR en åtgärd som inte kan finansieras med medel ur resolutionsreserven. Enligt förslaget till kompletterande lag ska dock inte medel från resolutionsreserven, utan medel från stabilitetsfonden, användas när stöd under resolution ska lämnas till en central motpart.

Beslutsordningen vid lämnande av stöd till centrala motparter under resolution, där regeringens godkännande ska inhämtas av Riksgälden, skiljer sig från beslutsordningen vid användning av medel från resolutionsreserven enligt 27 kap. LoR där Riksgälden får besluta utan att inhämta regeringens godkännande. I 27 kap. LoR baseras beslutsordningen på ett EU-direktiv där det finns tvingade regler om ett förfonderat finansieringsarrangemang. I lagen med kompletterande bestämmelser baseras beslutsordningen istället på ett nationellt lagstiftningsinitiativ med förebild i bland annat stödlagen. Mot den bakgrunden har Riksgälden inga invändningar mot att den föreslagna beslutsordningen för lämnande av stöd till centrala motparter under resolution skiljer sig från beslutsordningen enligt 27 kap. LoR. Riksgälden vill samtidigt påpeka att för en effektiv tillämpning av verktyget behöver regeringens prövning om godkännande kunna ske med kort varsel.

Statligt stöd till en central motpart och stabilitetsfonden

Förebyggande statligt stöd till en central motpart

Riksgälden välkomnar förslaget att förebyggande statligt stöd ska få lämnas till en livskraftig central motpart, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige. Riksgäldens anser en bred portfölj av möjliga åtgärder att vidta i en finansiell kris möjliggör för de ansvariga myndigheterna att tillämpa det verktyg som är mest lämpligt givet den aktuella krissituationen.

Utformningen av förslaget om förebyggande stöd till centrala motparter motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna om förebyggande stöd i form av garantier enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Riksgälden anser att regelverken om förebyggande stöd till kreditinstitut och centrala motparter i den mån det är möjligt bör utformas på motsvarande sätt, vilket även är utredningens generella utgångspunkt.

Statligt stöd till en central motpart under resolution

Vad gäller utredningens förslag om statligt stöd till en central motpart under resolution finns det inte någon direkt motsvarighet i krishanteringsdirektivet eller LoR. Enligt krishanteringsdirektivet ska ett särskilt förfonderat finansieringsarrangemang inrättas för att finansiera de åtgärder som föreskrivs i direktivet, bland annat utfärdandet av garantier och beviljandet av lån till ett institut i resolution. Ett motsvarande krav på ett förfonderat finansieringsarrangemang saknas i EU-förordningen. Det är inte heller ett krav i EU-förordningen att bestämmelser om stöd till en central motpart under resolution ska införas, utan förslaget om stöd till en central motpart under resolution är liksom förslaget om förebyggande statligt stöd till en central motpart ett nationellt lagstiftningsinitiativ. Enligt samma utgångspunkter som för förebyggande stöd, anser Riksgälden att en bred portfölj av möjliga krishanteringsåtgärder förbättrar myndigheternas förutsättningar att hantera en kris

och möjliggör för myndigheterna att använda det verktyg som är bäst anpassat för den uppkomna krissituationen. Mot den bakgrunden välkomnar Riksgälden förslaget att statligt stöd ska få lämnas till en central motpart under resolution. Riksgälden har lämnat kommentarer till beslutsordningen för stöd till en central motpart under resolution ovan.

Stabilitetsfondens användningsområde

Riksgälden välkomnar förslaget att stabilitetsfonden ska användas för att finansiera statliga stödåtgärder och utgifter som följer av lagen med kompletterande bestämmelser samt användningen av de statliga stabiliseringsverktygen och ersättning som betalas ut till aktieägare, clearingmedlemmar eller andra borgenärer enligt EU-förordningen. Riksgälden anser inte att det finns skäl till att inrätta ett nytt finansieringsarrangemang för att finansiera de åtgärder som föreslås i den kompletterande lagen och i EU-förordningen, utan bedömer det som mer ändamålsenligt att utöka stabilitetsfondens användningsområde.

Finansiering av stabilitetsfonden

Vid användning av stabilitetsfonden för statliga stödåtgärder ska det finnas goda förutsättningar för att de långsiktiga kostnaderna av åtgärderna hålls låga och att kostnaderna för statens insatser kan återfås. Om ett behov av ökade medel i stabilitetsfonden trots detta skulle uppstå i framtiden anser Riksgälden att ett avgiftsuttag bör belasta både kreditinstitut och centrala motparter med säte i Sverige. Om ett avgiftsuttag ska ske så bör avgiftsunderlaget för kreditinstitut respektive centrala motparter analyseras vidare.

Riksgälden delar utredningens bedömning att garanti- och låneramarna för stabilitetsfonden bör ses över. Även om det finns förutsättningar för att statens insatser via stabilitetsfonden ska kunna återfås inom rimlig tid så innebär stabilitetsfondens utökade användningsområde att fonden i en finansiell kris kan behöva användas i större utsträckning än tidigare. Om garanti- och låneramar utökas så finns beredskap för större insatser från stabilitetsfonden i ett krisläge – insatser som sedan ska kunna återfås.

Sekretess och informationsutbyte

I utredningens avsnitt 9.2 görs en översikt av EU-förordningens konfidentialitetskrav, framförallt EU-förordningens artikel 73. Kompletterande svenska bestämmelser till EU-förordningens bestämmelser om sekretess och informationsdelning för resolutionsplanering eller genomförande av resolution föreslås inte.

Effektiv och säker informationsdelning mellan de stabilitetsvårdande myndigheterna är en förutsättning för en väl fungerande tillämpning av resolutions- och stödregelverket. Det innebär att EU-förordningens bestämmelser om informationsdelning och sekretess tillsammans med den kompletterande nationella lagstiftningen på området måste vara tydlig och heltäckande.

Med anledning av det anser Riksgälden att det är önskvärt att avsnittet om EU-förordningens bestämmelser om informationsdelning och sekretess kompletteras med en mer omfattande analys och bedömning av eventuellt behov av kompletterande nationella

bestämmelser om informationsdelning och sekretess. Det är också önskvärt att det av motiven framgår hur regelverken, dvs. EU-förordningens bestämmelser och den kompletterande lagens bestämmelser om informationsdelning och sekretess, ska tillämpas parallellt så att det tydliggörs att inga glapp eller överlappningar finns mellan regelverken.

Riksgälden vill särskilt lyfta fram några konkreta frågor för att säkerställa att ett effektivt och ändamålsenligt regelverk uppnås. Enligt 6 kap. 3 § i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser begränsas Riksgäldens och stödmyndighetens möjlighet att begära information från Finansinspektionen, Riksbanken och övriga delar av Riksgälden till uppgifter som respektive myndighet behöver för sin verksamhet som rör statligt stöd enligt 5 kap. i samma lag. På motsvarande vis är också 6 kap. 4 § 1 lagen med kompletterande bestämmelser begränsad till frågor som rör statligt stöd enligt 5 kap. samt finansiering enligt 2 kap. 2 § i samma lag. Det kan således noteras att övrigt nödvändigt informationsutbyte till följd av den kompletterande lagen faller utanför. Om bedömningen är att t.ex. förordningens bestämmelser är tillämpliga i övriga fall så skulle det kunna förtydligas genom en upplysningsbestämmelse eller framgå av författningskommentaren. Riksgälden noterar slutligen också begränsningen i 6 kap. 4 § 2 lagen med kompletterande bestämmelser till finansieringsavtal enligt 2 kap. 2 § samma lag och anser det önskvärt att det tydliggörs och närmare beskrivs hur nödvändigt informationsutbyte i övrigt ska ske mellan Riksgälden och regeringen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Riksgälden noterar att EU-förordningen med vissa undantag ska tillämpas från den 12 augusti 2022. Den kompletterande lagen och övriga lagändringar föreslås träda ikraft den 12 augusti 2022 och då ska Riksgäldens uppdrag som resolutionsmyndighet börja gälla. Vissa bestämmelser i EU-förordningen avseende den centrala motpartens återhämtningsplan ska dock tillämpas redan från den 12 februari 2022. Finansinspektionens arbete enligt EU-förordningen kommer därmed att påbörjas innan Riksgälden är utsedd till resolutionsmyndighet.

När Riksgälden utses till resolutionsmyndighet den 12 augusti 2022 ska EU-förordningen i huvudsak tillämpas omedelbart. För att Riksgälden ska kunna tillämpa regelverket med start den 12 augusti 2022 kommer förberedelser att krävas på myndigheten. Eftersom Finansinspektionen inleder sitt arbete (i vissa delar) ett halvår före Riksgälden kan behov uppstå att kunna dela information även innan Riksgälden är utsedd till resolutionsmyndighet. Förutsättningarna för en sådan informationsdelning och för möjligheten att skydda uppgifter med sekretess kan därför behöva ses över.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för Riksgälden

Riksgälden gör samma bedömning som utredningen avseende vilka uppgifter resolutionsmyndigheten för centrala motparter ska utföra. Riksgälden anser att myndigheten kan dra nytta av den kunskap som har byggts upp under den tid Riksgälden har varit resolutionsmyndighet enligt LoR och ser att det finns potentiella samordningsvinster mellan

de båda resolutionsuppdragen. Samtidigt skiljer sig en central motparts verksamhet från verksamheten i en bank. Även de båda resolutionsregelverkens tillämpning skiljer sig åt. Det nya regelverket om återhämtning och resolution av centrala motparter är dessutom omfattande och komplext. Vidare kommer förberedelser för tillämpning av hela resolutionsregelverket att krävas även om det för närvarande endast finns en central motpart i Sverige. Mot den bakgrunden anser Riksgälden att ett resursbehov om totalt 8 årsarbetskrafter är väl avvägt och rimligt för att utföra det nya resolutionsuppdraget. Riksgälden delar utredningens förslag att resursbehovet för stödmyndigheten enligt den kompletterande lagen kan stanna vid ytterligare 0,5 årsarbetskraft, eftersom det finns samordningsvinster mellan stöd- och resolutionsuppdragen. Riksgälden bedömer inte att det går att frigöra resurser från den befintliga resolutionsverksamheten eller från annan verksamhet på Riksgälden för att arbeta med det nya uppdraget. Riksgälden har fått flera nya resurskrävande uppdrag under senare år utan ny finansiering och resolutionsregelverket utvecklas och kompletteras samtidigt över tid. Vidare så har jämförbara resolutionsmyndigheter i EU typiskt sett högre bemanning än Riksgälden. Det nya uppdragets resursbehov ska därför inte underskattas, framför allt mot bakgrund av att Riksgäldens tilldelats nya uppdrag utan att samtidigt erhållit ny finansiering.

Riksgälden kommer att behöva vidta förberedelser och utföra nödvändig kompetensutveckling på myndigheten för att kunna tillämpa det nya regelverket med start den 12 augusti 2022. För att kunna vidta förberedelser krävs att Riksgälden kan anställa nya resurser innan det nya regelverket ska tillämpas. Riksgälden bedömer att resurstillskottet skulle behövas åtminstone från 1 januari 2022 för att förberedelserna för det nya uppdraget ska kunna vidtas på ett adekvat sätt.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Erik Willers. I den slutliga handläggningen har även analytikerna Tom Andersson, Rikard Eng och Daniel Westin samt juristerna Carolina Backert och Hanna Ervid deltagit.

Hans Lindblad , beslutande

Erik Willers , föredragande