

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: fi.fma.fpm@regeringskansliet.se

Betänkandet Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag (SOU 2025:97)

(Fi2025/01786)

Sammanfattning

Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet. Riksgäldens principiella synpunkter rör framför allt utredningens förslag om hur finansieringsarrangemanget för resolution av försäkringsföretag ska utformas samt förslaget om att resolutionsdelegationen ska kvarstå som särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor och frågor rörande förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och centrala motparter.

Riksgälden tillstyrker utredningens förslag om att det ska inrättas ett finansieringsarrangemang i statlig regi för försäkringsföretag i resolution och att finansieringsarrangemanget ska kunna användas för att finansiera fler åtgärder än vad direktivet kräver. Riksgälden tillstyrker också förslaget om finansieringsarrangemangets finansiella ramar, innefattande möjligheten att ta upp lån för de åtaganden som finansieras av finansieringsarrangemanget.

Däremot anser inte Riksgälden att arrangemanget ska vara helt och hållet efterhandsfinansierat. Riksgälden anser i stället att den lämpligaste utformningen vore att införa en förhandsfinansiering enligt liknande modell som tillämpas för resolutionsreserven och insättningsgarantifonden där avgifter tas ut upp till en fastställd målnivå.

Riksgälden ifrågasätter vidare förslaget om separata avgiftsstrukturer för livförsäkringsföretag och skadeförsäkringsföretag. Riksgälden konstaterar att detta i praktiken skapar två parallella finansieringsarrangemang, vilket kan ha betydande nackdelar. Riksgälden förordar i stället en ordning där såväl

livförsäkringsföretag som skadeförsäkringsföretag ingår i ett gemensamt finansieringsarrangemang.

Utredningen föreslår att resolutionsdelegationen kvarstår som ett särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor och frågor rörande förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och centrala motparter. Ansvar för insättningsgaranti- och investerarskyddsfrågor föreslås överföras till styrelsen.

Riksgälden anser att det finns skäl som talar för att resolutionsdelegationens samtliga uppgifter skulle kunna överföras till styrelsen. Riksgälden menar dock, i likhet med utredningen, att det är viktigt att säkerställa kompetens och förmågan att snabbt hantera uppkommande kriser även för det fall styrelsen är det högsta beslutsorganet i resolutionsfrågor, i frågor som rör förebyggande statligt stöd samt i frågor som rör insättningsgarantin och investerarskyddet.

Övergripande synpunkter

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag¹ präglas i hög grad av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag². Många av bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag har hämtats direkt från krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag. I flera avseenden hade det varit önskvärt med en högre grad av anpassning av regelverket till försäkringssektorn på EU-nivå. Att denna anpassning i flera fall är bristfällig måste särskilt beaktas vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i svensk rätt.

Det är angeläget att den svenska regleringen – i den utsträckning det är möjligt – görs mer ändamålsenlig för försäkringsföretag och att försäkringssektorns särdrag beaktas. Utredningens arbete utmärks inte i tillräcklig grad av en sådan strävan. Det förefaller som att utredningen i sitt arbete i stor utsträckning har utgått från lagen (2015:1016) om resolution (LOR) och dess förarbeten, ett regelverk som grundar sig på ett direktiv som är utformat för kreditinstitut och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1 av den 27 november 2024 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag och om ändring av direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132 och förordningarna (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2017/1129.

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.

värdepappersföretag och som är anpassat för den verksamhet som bedrivs av sådana företag.

Eftersom utredningens författningsförslag i hög grad har utformats efter förebild av bestämmelserna i lagen om resolution har ett antal av Riksgäldens synpunkter även bäring på den lagen. Det framgår av remissvaret vilka bestämmelser det gäller. Riksgälden vill därigenom uppmärksamma regeringen på vissa brister i lagen om resolution, även om det inte är möjligt att åtgärda dessa brister inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Krishantering för försäkringsföretag (3 kap.)

3.6 Ansvariga myndigheter

3.6.1 Resolutionsmyndigheten

Utredningens förslag: Frågor om åtgärder enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag ska prövas av Riksgälden (resolutionsmyndigheten).

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget.

Enligt artikel 3.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten utan onödigt dröjsmål informera det behöriga ministeriet om de beslut som fattas enligt direktivet och, om inte annat föreskrivs i nationell rätt, inte genomföra några beslut som har direkta budgeteffekter utan att ha fått det behöriga ministeriets godkännande.

Bestämmelsen om resolutionsmyndighetens informationsskyldighet i förhållande till det behöriga ministeriet förefaller genomföras i 5 § första stycket 7 förordningen (2026:000) om resolution av försäkringsföretag. Utredningen lämnar däremot inte något förslag till genomförande av bestämmelsen om att resolutionsmyndigheten inte får genomföra några beslut som har direkta budgeteffekter utan att ha fått det behöriga ministeriets godkännande. För att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt bör en bestämmelse med den innebörden införas i lagen (2026:000) om resolution av försäkringsföretag (LRF). Bestämmelsen bör utformas efter förebild av 1 kap. 3 § tredje stycket LOR.

Resolutionsändamålen och förutsättningar för resolution (4 kap.)

4.1 Resolutionsändamålen

Utredningens förslag: Resolutionsändamålen ska införas i lag på ett direktivnära sätt och utan inbördes ordning.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget. Riksgälden noterar dock att utredningen på flera håll i betänkandet för resonemang som antyder att resolutionsändamålet finansiell stabilitet i praktiken inte har samma självständiga ställning som övriga resolutionsändamål. Exempelvis konstateras att upprätthållande av marknadsdisciplin *”inte på egen hand kan räcka som grund för att inleda resolution”* (s. 457). Vidare konstateras att *”[ä]ndamålet att upprätthålla finansiell stabilitet har en betydligt mindre betydelse på försäkringsområdet i jämförelse med bankområdet. I något fall skulle det ändamålet dock kunna ha en självständig betydelse [...]”* (s. 471).

I artikel 18.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges uttryckligen att ändamålen ska ha *lika stor* betydelse. Direktivet innehåller heller inga förbehåll att ändamålet finansiell stabilitet är av mindre relativ betydelse eller ska beaktas tillsammans med andra ändamål. I likhet med vad utredningen uttrycker i avsnitt 5.3 i betänkandet (s. 488) anser Riksgälden att direktivets bestämmelse om ändamålen likvärdighet inte nödvändigtvis behöver komma till uttryck direkt i lag. Däremot bör förarbetsuttalanden som kan uppfattas stå i konflikt med denna bestämmelse undvikas.

4.2 Förutsättningar för resolution

4.2.1. Underrättelser och information som kan leda till resolution

Utredningens förslag: Ett företag ska underrätta Finansinspektionen om det fallerar eller sannolikt kommer att falla. Finansinspektion ska i sin tur omedelbart informera Riksgälden om inspektionen har tagit emot en underrättelse om bl.a. fallissemang. Finansinspektionen ska också vara skyldig att underrätta Riksgälden om det finns anledning att anta att ett företag kan komma att försättas i resolution.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslagen och vill särskilt understryka vikten av att Finansinspektionen inte bara åläggs att underrätta Riksgälden när ett fallissemang är ett faktum utan också när det finns skäl att anta att ett resolutionsförfarande kan komma att bli aktuellt. Även

om denna underrättelseskyldighet går utöver vad som åläggs tillsynsmyndigheten enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är det – precis som utredningen slår fast – av stor vikt att berörda resolutionsmyndigheter informeras i ett tidigt stadium.

4.2.2 Fastställande av fallissemang

Utredningens förslag: Både Finansinspektionen och Riksgälden ska kunna pröva om ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget och instämmer i de skäl som utredningen framför. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ger inte heller utrymme för medlemsstaterna att tillämpa någon annan ordning (artikel 19.1 a).

4.2.4 Förfarande för företag som inte omfattas av resolutionsåtgärder

Utredningens bedömning: Kravet på att ett fallerande försäkringsföretag ska omfattas av ett likvidationsförfarande enligt definitionen i Solvens II-direktivet³ tillgodoses av gällande rätt. Några genomförandeåtgärder behövs därför inte.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden delar delvis bedömningen. Utredningen bedömer att bestämmelserna om likvidation i försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL) tillgodoser direktivets krav på att ett fallerande försäkringsföretag ska omfattas av ett likvidationsförfarande i enlighet med Solvens II-direktivets definition. Riksgälden har ingen anledning att ifrågasätta detta, men konstaterar att grunderna för att inleda likvidation inte fullt ut överensstämmer med grunderna för fastställande av fallissemang. Det kan alltså inte uteslutas att ett företag som ska anses falla enligt lagen om resolution av försäkringsföretag samtidigt inte uppfyller förutsättningarna för att gå i likvidation enligt försäkringsrörelselagen.

För att säkerställa att likvidation blir följden av ett beslut om att inte försätta ett företag i resolution, om företaget inte ska avvecklas genom konkurs, bör det övervägas att införa en ny likvidationsgrund i försäkringsrörelselagen. Av bestämmelsen bör framgå att ett försäkringsföretag ska gå i likvidation om Riksgälden har fattat beslut om att inte försätta företaget i resolution p.g.a. att resolution inte är nödvändigt med hänsyn till det allmännas intresse.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (omarbetning).

4.2.6 Riksgäldskontorets beslut

Utredningens förslag: Riksgälden ska efter Finansinspektionens underrättelse om att ett företag fallerar, eller sannolikt kommer att falla, pröva om förutsättningarna för resolution är uppfyllda. För holdingföretag ska dock Riksgälden kunna fatta beslut om resolution utan en underrättelse från inspektionen.

Riksgäldens ställningstagande: Utredningens ställningstagande och motivering i denna del återspeglar inte den ordning som kommer till uttryck i lagtexten (5 kap. 1–3 §§ LRF) och i avsnitten 4.2.2 och 4.2.3, dvs. att både Finansinspektionen och Riksgälden ska kunna pröva om ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla och att Riksgälden därefter ska pröva om övriga förutsättningar för resolution är uppfyllda.

I det aktuella avsnittet redogör utredningen för hur ett resolutionsförfarande kan inledas: antingen genom en underrättelse från Finansinspektionen eller genom att, i fråga om ett i Sverige hemmahörande holdingföretag, en behörig utländsk myndighet har bedömt att ett dotterföretag till det svenska holdingföretaget är fallerande. Enligt den ordning som framgår av lagtexten och övriga delar av betänkandet kan ett resolutionsförfarande även inledas genom att Riksgälden bedömer att ett företag är fallerande. Denna ordning kommer även till uttryck i artikel 64 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, vilken är den artikel som behandlas i avsnittet. Motivtexten bör därför förtydligas i detta avseende.

Allmänna principer i resolution (5 kap.)

5.9 Ny styrelse och verkställande direktör

Utredningens förslag: Riksgälden ska utse en ny styrelse och verkställande direktör för ett företag i resolution.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden har inga invändningar mot förslaget som sådant men anser att befogenheten bör definieras som en resolutionsåtgärd.

Enligt artikel 42.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ingår skyldigheten att utse en ny styrelse och verkställande direktör i resolutionsmyndighetens generella befogenheter. Dessa befogenheter utgör i sin tur resolutionsåtgärder enligt definitionen i artikel 2.29 i direktivet. Att samtliga befogenheter som enligt direktivet utgör resolutionsåtgärder också tas upp som sådana i lagen om resolution av försäkringsföretag är inte bara en fråga om ett

direktivnära genomförande utan kan även ha materiell betydelse för hur resolutionen faktiskt genomförs, t.ex. i fråga om hur beslut ska fattas i resolution och om undantag från vissa bolagsrättsliga bestämmelser blir tillämpliga. Se även synpunkterna på 9 kap. 1 § LRF i bilagan.

Förebyggande återhämtningsplaner (6 kap.)

6.2 Planer för förebyggande återhämtning

6.2.5 Granskning av en plan

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska lämna över en plan för förebyggande återhämtning till Riksgälden. Riksgälden ska få granska en plan för förebyggande återhämtning i syfte att identifiera korrigerande åtgärder som skulle kunna inverka negativt på möjligheten till resolution av det berörda försäkringsföretaget. Eventuella synpunkter ska lämnas till Finansinspektionen inom den tid som inspektionen har att pröva en plan.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget.

Av 10 a kap. 12 § FRL, som genomför artiklarna 6.2 och 6.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, framgår att Finansinspektionen ska lämna över en plan för förebyggande återhämtning till Riksgälden som ska ges möjlighet att granska planen.

Varken direktivet eller 10 a kap. 12 § FRL tydliggör när i tiden Finansinspektionen ska överlämna planen till Riksgälden. Bestämmelsen anger endast inom vilken tid Riksgälden senast ska inkomma med eventuella synpunkter, dvs. nio månader. Det är samma tid som Finansinspektionen har på sig att granska en sådan plan. Av författningskommentaren till 10 a kap. 12 § FRL framgår att Finansinspektionen ska överlämna en plan för förebyggande återhämtning till Riksgälden så snart det är möjligt efter att en plan har lämnats in till inspektionen.

Riksgälden föreslår att processen i den här delen förtydligas genom att det läggs till en tidsangivelse i bestämmelsen. En sådan tidsangivelse finns i motsvarande bestämmelse i EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter⁴ (artikel 10.2). Där anges att den behöriga myndigheten

⁴ 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.

utan onödigt dröjsmål ska översända varje återhämtningsplan till resolutionsmyndigheten. Riksgälden anser även att det är önskvärt att processen för Finansinspektionens omhändertagande av Riksgäldens synpunkter förtydligas (jfr artiklarna 10.5–10.10 i EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter).

I artikel 6.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges vidare att resolutionsmyndigheten ska få granska alla planer för förebyggande återhämtning i syfte att identifiera eventuella åtgärder i planen som skulle kunna inverka negativt på möjligheten till resolution av det berörda försäkrings- eller återförsäkringsföretaget, och lämna *rekommendationer* till tillsynsmyndigheten rörande de frågorna inom den angivna perioden.

I 10 a kap. 12 § FRL anges att Riksgälden ska lämna eventuella *synpunkter* på en plan för förebyggande återhämtning inom en viss tid. Orden rekommendationer och synpunkter har olika materiell innebörd. Riksgälden anser därför att bestämmelsen bör utformas på ett mer direktivnära sätt och att ordet *synpunkter* i författningsförslaget ersätts med *rekommendationer*.

6.2.7 Åtgärder enligt en plan

Utredningens förslag: Ett försäkringsföretag ska utan dröjsmål underrätta Finansinspektionen om företaget vidtar en korrigerande åtgärd i enlighet med företagets plan för förebyggande återhämtning eller avstår från att vidta en sådan korrigerande åtgärd trots att en indikator i planen har identifierat att åtgärder bör övervägas eller vidtas.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget. Om en plan för förebyggande åtgärder aktiveras är det angeläget att Riksgälden informeras för att ha möjligheter att agera i god tid. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet därför övervägas om det bör införas en skyldighet för Finansinspektionen att informera Riksgälden om en plan om förebyggande åtgärder aktiveras.

Resolutionsplaner (7 kap.)

7.2 Resolutionsplaner

7.2.1 Upprättande av en resolutionsplan

Utredningens förslag: Riksgälden ska se till att en viss del av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring respektive skadeförsäkring och skadeåterförsäkring omfattas av krav på resolutionsplanering.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget.

I 2 kap. 4 § LRF anges att Riksgälden ska se till att minst 40 procent av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 40 procent av den svenska marknaden för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring ska omfattas av krav på resolutionsplanering. I författningskommentaren till paragrafen anges att detta i första hand bör beaktas i samband med att Riksgälden första gången upprättar en resolutionsplan. För en mer ändamålsenlig resolutionsplanering anser Riksgälden att andelen försäkringsföretag som omfattas av krav på resolutionsplanering bör beaktas inför varje resolutionsplaneringscykel och åtminstone vartannat år.

7.2.6 Väsentliga hinder för möjligheten till resolution

Utredningens förslag: Riksgälden ska i samband med upprättande eller uppdatering av en resolutionsplan bedöma möjligheten till resolution. Om Riksgälden bedömer att det föreligger väsentliga hinder för möjligheten för resolution, gäller ett särskilt förfarande vilket ytterst ger Riksgälden befogenhet att förelägga företaget att vidta vissa åtgärder.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Krishanteringsdirektivets artikel 15.5 anger att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att vidta åtminstone någon av de alternativa åtgärder som följer av artikel 15.5 a–j. Artikeln innehåller en lista över åtgärder som resolutionsmyndigheten kan kräva att ett företag ska vidta för att undanröja ett väsentligt hinder mot resolution. Riksgälden tolkar uttrycket *åtminstone* som att listan inte är att betrakta som uttömmande. I författningskommentaren till 2 kap. 17 § LRF, som genomför artikel 15.5, anges dock att uppräkningsen av åtgärder är uttömmande.

Vilka åtgärder som ett företag kan behöva vidta för att undanröja ett väsentligt hinder mot resolution kommer att bero på situationen i det enskilda fallet. Det är därför angeläget att Riksgälden kan använda sig av ett brett spektrum av åtgärder, vilka alla inte kan förväntas vara kända i förväg. Riksgälden förordar därför att denna typ av begränsning inte görs i lagen om resolution av försäkringsföretag, när någon sådan begränsning inte finns i direktivet.

Värdering (8 kap.)

8.2 Värdering inför beslut om resolution eller resolutionsåtgärd

8.2.2 En första och en andra värdering

Utredningens förslag: Innan Riksgälden försätter ett företag i resolution ska myndigheten säkerställa att en första värdering görs. Efter ett beslut om resolution ska Riksgälden säkerställa att en andra värdering görs som ska ligga till grund för val och utformning av resolutionsåtgärder.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget om att två olika värderingar ska göras inför besluten om resolution respektive resolutionsåtgärder. Riksgälden vill dock framhålla att båda värderingarna i praktiken kommer att behöva genomföras innan beslutet om resolution för att Riksgälden ska kunna fatta beslut om resolution och resolutionsåtgärder vid samma tidpunkt. Det kan rimligen inte ha varit EU-lagstiftarens avsikt att den andra värderingen ska påbörjas efter beslutet om resolution. Enligt Riksgäldens mening är det centrala att det framgår av lagtexten att det är två olika värderingar som ska ligga till grund för besluten om resolution respektive resolutionsåtgärder. Som lagtexten nu är formulerad går den föreslagna bestämmelsen inte att tillämpa i praktiken.

Mot bakgrund av detta föreslår Riksgälden att 4 kap. 3 § första stycket LRF formuleras om enligt följande:

Riksgäldskontoret ska även säkerställa att en andra värdering görs. Efter ett beslut om resolution av ett försäkringsföretag eller ett företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 2–5, ska den andra värderingen läggas till grund för myndighetens beslut om [...]

8.2.4 En preliminär värdering

Utredningens förslag: Om en slutlig värdering inte kan utföras p.g.a. att kraven på en sådan värdering inte kan uppfyllas, ska en preliminär värdering utföras av Riksgälden. Om Riksgälden vidtar resolutionsåtgärder på grundval av en preliminär värdering ska myndigheten säkerställa att en slutlig värdering görs så snart som möjligt.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget om att en preliminär värdering ska kunna ligga till grund för Riksgäldens vidtagande av resolutionsåtgärder och att en sådan värdering ska kunna utföras av Riksgälden.

Enligt 4 kap. 9 § första stycket LRF ska Riksgälden genomföra en preliminär värdering om det inte är möjligt att uppfylla kraven i 4 kap. 5–7 §§ LRF.

Riksgälden vill dock framhålla att preliminära värderingar även kan utföras av en oberoende person enligt 4 kap. 5 § LRF. Av artikel 24.1 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att värderingarna ska genomföras av resolutionsmyndigheten om de inte kan göras av en oberoende person enligt led a i samma artikel. Vidare bör det tydliggöras att kravet på en buffert enligt 4 kap. 9 § andra stycket LRF även gäller preliminära värderingar som utförs av en oberoende person.

Mot bakgrund av detta föreslår Riksgälden att 4 kap. 9 § LRF formuleras om enligt följande:

En värdering som inte uppfyller kraven i 5, 6 eller 7 § är att betrakta som preliminär.

En preliminär värdering ska innehålla en buffert för ytterligare förluster och en lämplig motivering till denna buffert.

Om det inte är möjligt att uppfylla kravet i 5 § första meningen ska den preliminära värderingen genomföras av Riksgäldskontoret.

Liknande problematik och behov av förtydligande finns i 7 kap. 7 § LOR.

Även där bör det framgå att en preliminär värdering kan genomföras av en oberoende person och att Riksgälden får göra en preliminär värdering om en oberoende värdering inte är möjlig (se artikel 36.2 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag).

Kontroll och styrning (10 kap.)

10.3 Särskild förvaltning

10.3.1 Förordnande av särskild förvaltare

Utredningens förslag: Riksgälden ska få utse en särskild förvaltare i ett företag som är försatt i resolution.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. I artikel 44.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ges medlemsstaterna möjlighet att föreskriva att resolutionsmyndigheten ska få utse flera särskilda förvaltare. Utredningen förefaller ha bedömt att denna möjlighet inte ska utnyttjas, se 12 kap. 1 § LRF. Riksgälden anser att möjligheten bör utnyttjas och att myndigheten således ges möjlighet att vid behov kunna tillsätta fler än en särskild förvaltare.

Rådrum och kontinuitet (11 kap.)

11.4 Hinder mot att utöva vissa rättshandlingar

Utredningens förslag: En motpart till ett försäkringsföretag får på grund av ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd, eller en händelse som har ett direkt samband med ett sådant beslut, inte utöva vissa rättigheter enligt avtal eller göra ändringar i det avtalsförhållande som råder mellan parterna.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget, men anser att utredningen gör en alltför snäv tolkning av artikel 48.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag som reglerar det förbud mot att utöva vissa avtalsrättigheter som nu är i fråga.

I motivtexten utvecklar utredningen vad som avses med en händelse som har ett direkt samband med ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd. Utredningen framhåller att artikel 48.4 i direktivet kan anses utgöra en begränsning av vad som kan anses omfattas av uttrycket *"händelse som har direkt koppling till"* ett beslut om resolution och en resolutionsåtgärd. Av den artikeln framgår att artikel 48.3 inte ska påverka en persons rättighet att utöva sådana rättshandlingar som omfattas av bestämmelsen om denna rättighet uppstår till följd av någon annan händelse än den krisförebyggande åtgärden, krishanteringsåtgärden eller en händelse med direkt koppling till tillämpningen av en sådan åtgärd. Mot den bakgrunden anser utredningen att det får anses föreligga ett krav på kausalitet mellan en sådan åtgärd och den händelse som innebär ett förbud för motparten att t.ex. säga upp ett avtal. Utredningen anser att ett faktum eller tillstånd som konstateras oberoende av tillämpningen av en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd, t.ex. att företaget är insolvent, därmed inte kan anses uppfylla kravet på kausalitet (s. 696).

Riksgälden anser att utredningen gör en alltför snäv tolkning av artikel 48.3. Det går inte att utläsa av direktivet att ett faktum eller tillstånd som kan konstateras oberoende av tillämpningen av en sådan åtgärd inte ska anses utgöra en händelse med direkt koppling till ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd. En sådan tolkning skulle innebära att resolutionsförfarandet avsevärt försvåras eftersom ett beslut om resolution i många fall kommer att ha direkt koppling till ett företags insolvens. Det skulle i så fall innebära att motparter till ett företag i resolution kan säga upp avtal om tjänster som är nödvändiga för att hålla igång verksamheten, t.ex. avtal om leverans av it-tjänster och andra stödfunktioner, p.g.a. att företaget är insolvent.

I förarbetena till lagen om resolution görs samma snäva tolkning av motsvarande bestämmelse i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (prop. 2015/16:5 s. 446 f). Det kan rimligen inte ha varit EU-lagstiftarens avsikt, varken i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag eller krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, att de omständigheter som kan ligga till grund för att ett företag ska anses falla eller sannolikt kommer falla (t.ex. insolvens) inte ska anses ha direkt koppling till resolutionsbeslutet.

11.11 Kompletterande befogenheter

Utredningens förslag: Riksgälden får bl.a. begära att en börs och ett värdepappersinstitut ska fatta vissa beslut med avseende på finansiella instrument som har getts ut av ett företag i resolution. Exempelvis får Riksgälden begära att en börs ska avslå en begäran om upptagande till handel på en reglerad marknad av ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution eller besluta att ett sådant finansiellt instrument inte längre ska vara upptaget till handel. Motsvarande bestämmelser föreslås beträffande börser och värdepappersinstitut med tillstånd för drift av handelsplattformar.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Det bör dock också införas bestämmelser som innebär att en börs och ett värdepappersinstitut ska följa en sådan begäran av Riksgälden. Detta görs lämpligen genom att 15 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ändras på så sätt att en börs ska avslå en begäran om upptagande till handel på en reglerad marknad eller besluta att ett finansiellt instrument inte längre ska vara upptaget till handel även på den grunden att Riksgälden begär det enligt 11 kap. 3 § LRF eller en utländsk resolutionsmyndighet begär det enligt nationell lagstiftning som genomför artikel 43.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Motsvarande ändringar bör göras i 11 kap. 11 a § lagen om värdepappersmarknaden beträffande handel på handelsplattformar.

11.12 Befogenhet att tillfälligt upphäva återköpsrätt

Utredningens förslag: Riksgälden får besluta att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkringstagares återköpsrätt avseende livförsäkringsavtal som har ingåtts av företaget i resolution. Beslutet får gälla från offentliggörandet av beslutet och som längst till klockan 24:00 den bankdag som följer närmast efter dagen för offentliggörandet.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Den längsta tiden för ett sådant beslut bör dock inte begränsas på det sätt som utredningen föreslår.

Möjligheten för Riksgälden att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkrings- tagares återköpsrätt regleras i 10 kap. 21 § LRF. Paragrafen genomför artikel 53.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. I nyss nämnda artikel anges att befogenheten att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkringstagares återköpsrätt endast får användas så länge det är nödvändigt för att underlätta tillämpningen av ett eller flera resolutionsverktyg. Vidare framgår att befogenheten ska gälla under den period som anges i den underrättelse om tillfälligt upphävande som offentliggörs enligt artikel 65.3 i direktivet. Den artikeln innehåller bestämmelser om hur ett beslut om resolutionsåtgärder ska offentliggöras, men anger inte under hur lång tid ett beslut om en resolutionsåtgärd får gälla.

Direktivet innehåller således inte någon sådan begränsning av giltighetstiden för ett beslut om att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkringstagares återköpsrätt som utredningen föreslår (jfr artiklarna 49.1, 50.1 och 51.1). Tvärtom anges i direktivet att befogenheten får användas så länge resolutionsmyndigheten anser att det är nödvändigt för att underlätta tillämpningen av resolutionsverktygen.

Uppgiftsskyldighet, samarbete och informations- utbyte (12 kap.)

12.1 Uppgiftsskyldighet och samarbete med Riksgäldskontoret

Utredningens förslag: Ett företag som omfattas av lagen om resolution av försäkringsföretag ska ha en samarbets- och uppgiftsskyldighet i förhållande till Riksgälden. Innan Riksgälden begär uppgifter från ett företag ska myndigheten kontrollera om uppgifterna finns tillgängliga hos Finansinspektionen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett företag ska lämna till Riksgälden och att vissa uppgifter också, eller i stället, ska lämnas till Finansinspektionen.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslagen.

Innan Riksgälden begär uppgifter från ett företag ska myndigheten enligt 25 kap. 1 § andra stycket LRF kontrollera om uppgifterna finns tillgängliga hos Finansinspektionen. Bestämmelsen genomför artikel 12.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag som avser information som resolutionsmyndigheten behöver för att kunna upprätta resolutions- och gruppresolutionsplaner. I artikel 12.3 i direktivet finns ett bemyndigande för kommissionen att anta tekniska standarder för genomförande som bl.a.

specificerar den information som företagen ska lämna till resolutionsmyndigheten för upprättandet av resolutions- och gruppresolutionsplaner. Företagen kommer således att åläggas en skyldighet att lämna information genom dessa tekniska standarder. Det informationsbehov som Riksgälden har för upprättandet av resolutions- och gruppresolutionsplaner kommer sannolikt till stor del att tillgodoses av dessa tekniska standarder. För att undvika onödig administration hos företagen, är det rimligt att Riksgälden, om myndigheten anser att det finns behov av ytterligare uppgifter för upprättandet av planerna, i första hand vänder sig till Finansinspektionen och kontrollerar om informationen finns tillgänglig där innan myndigheten hämtar in uppgifter från företagen.

Riksgälden kommer dock att behöva uppgifter från företagen även för andra ändamål. Det är angeläget att regleringen ger Riksgälden möjlighet att anpassa sitt uppgiftsinhämtande till situationen i varje enskilt fall. Ett krav på att Riksgälden alltid måste kontrollera om de uppgifter som myndigheten behöver finns tillgängliga hos Finansinspektionen riskerar att fördröja hanteringen hos Riksgälden. I samband med ett resolutionsärende kan en sådan fördröjning påverka förutsättningarna för att kunna genomföra resolution skyndsamt och effektivt. Någon skyldighet för resolutionsmyndigheten att alltid kontrollera om uppgifterna finns tillgängliga hos den behöriga myndigheten finns inte heller i direktivet. Skyldigheten för Riksgälden att först kontrollera om de uppgifter som myndigheten behöver finns tillgängliga hos Finansinspektionen bör därför begränsas till uppgifter som behövs för upprättandet av resolutions- och gruppresolutionsplaner på det sätt som föreskrivs i direktivet.

I 25 kap. 7 § 2 LRF finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om dels vilka uppgifter ett företag ska lämna till Riksgälden, dels att vissa uppgifter, som enligt lagen ska lämnas till Riksgälden, också eller i stället ska lämnas till Finansinspektionen. Denna föreskriftsrätt vidaredelegeras till Riksgälden i 13 § första stycket 2 och 3 förordningen om resolution av försäkringsföretag. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett företag ska lämna till Riksgälden bör även omfatta *när* och *hur* uppgifter ska lämnas. Ett sådant förtydligande efterfrågas även när det gäller motsvarande bemyndigande i förordningen (2015:1034) om resolution (22 § första stycket 12 och 13).

Det bör vidare klargöras att bemyndigandet för Riksgälden att föreskriva att vissa uppgifter som ska lämnas till Riksgälden också, eller i stället, ska lämnas till Finansinspektionen även avser sådana uppgifter som ett företag är skyldigt att lämna till Riksgälden enligt direkt tillämpliga unionsrättsliga rättsakter (jfr prop. 2019/20:78 s. 16 f). Exempelvis finns, som framgår ovan, i artikel 12.3 i direktivet ett bemyndigande för kommissionen att anta tekniska standarder för

genomförande som bl.a. specificerar den information som företagen ska lämna till resolutionsmyndigheten för upprättandet av resolutions- och gruppresolutionsplaner.

Utredningen tar inte ställning till om de uppgifter som Finansinspektionen ska ta emot på Riksgäldens vägnar ska omfattas av inspektionens uppdragsverksamhet enligt 11 § förordningen (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen (se prop. 2019/20:78 s. 15 f). I uppdragsverksamheten ingår i dagsläget att bearbeta och rapportera uppgifter som inspektionen har tagit emot på Riksgäldens vägnar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen (2011:834) om insättningsgaranti och förordningen om resolution. Utredningen analyserar inte heller om nuvarande reglering tillgodoser det behov av sekretess som finns för uppgifterna hos Finansinspektionen, eller om det behöver införas nya sekretessbestämmelser.

Riksgälden anser att Finansinspektionens uppdragsverksamhet bör utvidgas på så sätt att det i uppdraget också ska ingå att bearbeta och rapportera de uppgifter som inspektionen tar emot på Riksgäldens vägnar enligt föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen om resolution av försäkringsföretag. För att uppgifterna inte ska förlora det sekretesskydd de har i Riksgäldens verksamhet bör det även göras ändringar i 31 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Paragrafen, som innehåller bestämmelser om sekretess i Finansinspektionens uppdragsverksamhet, bör ändras så att den även omfattar uppgifter som ett företag är skyldigt att lämna enligt lagen om resolution av försäkringsföretag. För att Finansinspektionen ska kunna lämna uppgifterna till Riksgälden behöver det även göras ändringar i 31 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen som innehåller sekretessbrytande bestämmelser (se prop. 2019/20:78 s. 19 f.).

12.2 Information som behövs för att förbereda och fatta beslut om resolutionsåtgärder

Utredningens förslag: Om det behövs för att förbereda och fatta beslut om resolutionsåtgärder får Riksgälden bl.a. begära att företaget i resolution eller någon annan tillhandahåller uppgifter, handlingar eller annat.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Skyldigheten att lämna information bör dock också omfatta sådan information som behövs för att förbereda och fatta beslut om resolution.

Den föreslagna informationsskyldigheten finns i 25 kap. 2 § första stycket LRF. Paragrafen genomför artikel 42.1 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Av artikeln framgår att resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att

kräva av vilken person som helst att lämna den information som krävs för att resolutionsmyndigheten ska kunna besluta om och förbereda en resolutionsåtgärd.

I direktivet definieras resolutionsåtgärd som ett beslut att försätta ett företag i resolution, tillämpningen av ett resolutionsverktyg samt utövande av en eller flera resolutionsbefogenheter (artikel 2.29 i direktivet). Den av utredningen föreslagna definitionen av resolutionsåtgärd skiljer sig från direktivets definition. Utredningens förslag till definition omfattar nämligen inte ett beslut att försätta ett företag i resolution (se även synpunkterna på avsnitt 5.9 samt 9 kap. 1 § LRF i bilagan).

Detta innebär att informationsskyldigheten i 25 kap. 2 § LRF blir för snäv. Motsvarande brist finns i 28 kap. 2 § LOR. För att direktivet ska genomföras på ett korrekt sätt bör skyldigheten också omfatta sådana uppgifter, handlingar eller annat som behövs för att Riksgälden ska kunna förbereda och fatta beslut om resolution.

Sekretess och informationsutbyte (13 kap.)

13.6 Sekretess för andra än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen

Utredningens förslag: Den som deltar eller har deltagit i resolutionsförfarandet och som inte omfattas av sekretessen i det allmänna verksamheten ska inte obehörigen få röja eller utnyttja uppgifter som den genom sitt deltagande fått veta om enskilda affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden, eller planering eller förberedelser för eller hantering av fredstida krissituationer.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget, men anser att bestämmelsen bör omformuleras så att den blir tydligare och omfattar fler personer. Uttrycket *deltar eller har deltagit i verksamhet enligt lagen om resolution av försäkringsföretag* gör bestämmelsen alltför otydlig och begränsad till sin omfattning.

I 25 kap. 3 § LRF, som genomför artikel 66.1 e och f samt j–l i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet enligt lagen om resolution av försäkringsföretag, och som inte omfattas av sekretessen i det allmänna verksamheten. Paragrafen har samma lydelse som 28 kap. 3 § LOR och 5 kap. 2 §

lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

Riksgälden anser att det är otydligt vilka personer som omfattas av bestämmelsen, dvs. vilka som ska anses delta eller har deltagit i verksamhet enligt lagen om resolution av försäkringsföretag. Det finns aktörer som kan komma att ha en relativt central roll i ett resolutionsärende men som sannolikt inte kan anses omfattas av bestämmelsen. Sådana aktörer kan exempelvis vara värdepapperscentraler eller företag som tillhandahåller marknadsplatser. Riksgälden är medveten om att det finns möjlighet att ingå sekretessavtal med parter som inte kan anses omfattas av bestämmelsen, men anser att det kan vara problematiskt att i ett känsligt läge som resolutionsmyndighet inleda diskussioner om det ska ingås sekretessavtal. När Riksgälden avser kontakta externa aktörer kan det vara känt att ett företag som omfattas av regelverket är problemdrabbat. Det är dock sannolikt inte känt att företaget har så pass stora problem att Riksgälden överväger att försätta företaget i resolution. Att i ett sådant läge, i egenskap av resolutionsmyndighet, kontakta en aktör som inte omfattas av tystnadspliktsbestämmelsen kan vara problematiskt, även om kontakten endast avser ett inledande av en förhandling om att ingå ett sekretessavtal. Den lagstadgade tystnadsplikten som vid brott mot den faller under allmänt åtal torde också vara en kraftigare visare av vikten av tystnadsplikt vid ett känsligt och tidspressat förfarande som resolution.

Vidare ställer sig Riksgälden frågande till varför bestämmelsen inte är tillämplig på potentiella förvärvare (se författningskommentaren till 25 kap. 3 § LRF). Behovet av att uppgifter inte röjs torde vara som störst i ett läge när samtliga som kontaktas fortfarande är att betrakta som potentiella förvärvare. Om det ingås sekretessavtal med samtliga potentiella förvärvare bör också behovet av lagstadgad tystnadsplikt för den som slutligen blir förvärvare vara begränsat. Riksgälden befärar också att tiden kan vara mycket knapp vid ett resolutionsärende och myndigheten ser därför svårigheter med att kunna ingå sekretessavtal med potentiella förvärvare innan de involveras i en försäljningsprocess. Det vore därför önskvärt att även potentiella förvärvare omfattas av bestämmelsen.

Resolutionsverktygen (14 kap.)

14.1 Allmänna principer för resolutionsverktygen

14.1.6 Om rätten att ge Riksgäldskontoret ytterligare resolutionsverktyg eller anpassa befintliga verktyg

Utredningens förslag: För att kunna använda skuldnedskrivningsverktyget i syfte att kapitalisera vissa typer av försäkringsföretag i resolution ska Riksgälden få besluta att ett sådant företag ska ombildas till ett försäkringsaktiebolag.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget att ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar ska kunna ombildas till försäkringsaktiebolag. Dock bör rätten att besluta om ombildning inte knytas specifikt till användningen av skuldnedskrivningsverktyget utan bör i stället vara en generell befogenhet som Riksgälden kan nyttja oavsett resolutionsverktyg. Som utredningen konstaterar utgör en sådan ombildning en förutsättning för att överföringsverktygen ska kunna tillämpas genom en aktieöverlåtelse. Till detta kommer att tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget inte alltid är en nödvändig förutsättning för att kunna genomföra en aktieöverlåtelse. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om en köpare åtar sig att återkapitalisera det förvärvade bolaget eller om det saknas behov av att skriva ned eller konvertera skulder i det företag som försatts i resolution (om det försatts i resolution på grunder som inte är direkt kopplade till insolvens eller kapitalbrist).

Även om avsaknaden av befogenheten att ombilda ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar till försäkringsaktiebolag inte omöjliggör en tillämpning av överföringsverktygen så innebär det en faktisk begränsning i *hur* verktygen tillämpas. För att resolution ska kunna utföras på effektivast möjliga sätt är det viktigt att regelverket inte begränsar Riksgäldens tillämpning av verktygen.

Riksgälden anser vidare att befogenheten att ombilda ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar till försäkringsaktiebolag – oavsett om det utgör en generell befogenhet eller knyts specifikt till skuldnedskrivningsverktyget – bör tas upp i listan över resolutionsåtgärder i 9 kap. 1 § första stycket 1 LRF.

14.3 Principer vid tillämpningen av avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget

14.3.1 Allmänt om rätten att föra över tillgångar, skulder och äganderättsinstrument och om rätten till ersättning

Utredningens förslag: Riksgälden ska ha rätt att tillämpa överföringsverktygen utan att inhämta samtycke från aktieägare, delägare, medlemmar eller annan tredje part, med undantag för köparen eller broföretaget. Inga andra förfarandekrav än de som anges i lagen om resolution av försäkringsföretag behöver iakttas.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget.

I 15 kap. 1 § LRF anges att *”inga andra förfarandekrav än de som anges i denna lag ska iakttas”* i samband med tillämpning av överföringsverktygen. Av motivtexten framgår att Riksgälden inte behöver följa sedvanliga bolagsrättsliga eller civilrättsliga förfaranderegler (s. 806). Vidare finns i 9 kap. 4 § LRF ett antal specifika undantag från bolagsrättsliga regler som gäller för alla resolutionsåtgärder, inklusive överföringsverktygen.

Riksgälden anser att det inte är tydligt hur det undantag från förfarandekraven som följer av 15 kap. 1 § LRF ska förstås i ljuset av de preciseringar som görs på annat håll i utredningens förslag. Det vore mot denna bakgrund önskvärt att omfattningen av bestämmelsen i 15 kap. 1 § LRF tydliggörs. I det sammanhanget vill Riksgälden påtala vikten av att sådana undantag kan göras för att säkerställa att resolution kan genomföras snabbt och effektivt samt att behovet av att tillämpa förfarandekrav generellt sett är mindre för företag som är försatta i resolution. I den mån förfarandekrav ska vara tillämpliga i resolution bör särskilda skyndsamhetskrav gälla.

14.4 Försäljningsverktyget

14.4.1 Definition av försäljningsverktyget och vad som får föras över

Utredningens förslag: Med försäljningsverktyget ska avses en överföring från ett företag i resolution, eller från någon annan än företaget, till en förvärvare som inte är ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Riksgälden ska få använda försäljningsverktyget för att från företaget föra över tillgångar eller förpliktelser, eller från någon annan än företaget, överföra aktier och andra äganderättsinstrument som företaget har gett ut.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget. Det bör dock i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det även bör införas en möjlighet att fusionera företag inom ramen för försäljningsverktyget, för att inte utesluta den möjligheten om det skulle visa sig vara den mest lämpliga åtgärden under rådande omständigheter.

14.5 Broföretagsverktyget

14.5.1 Definition av broföretagsverktyget

Utredningens förslag: Med broföretagsverktyget avses att Riksgälden till ett broföretag överför

1. från ett företag i resolution: tillgångar eller förpliktelser, eller
2. från någon annan än ett företag i resolution: aktier och andra äganderättsinstrument som företaget har gett ut.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget, men vill påtala att vissa andra bestämmelser i lagförslaget inte är utformade för att verktyget ska kunna användas för att överföra aktier eller äganderättsinstrument (17 kap. 1 § 2 LRF), en s.k. *aktieöverlåtelse*. I likhet med bestämmelserna om broinstitut i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, vilka genomförts i lagen om resolution, är bestämmelserna om broföretagsverktyget i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag primärt utformade med utgångspunkt i att verktyget används för överföring av tillgångar och förpliktelser till broföretaget, en s.k. *inkrämsoverlåtelse*. För de specifika bestämmelser som avses, se synpunkterna på avsnitten 14.7.2 och 18.6.

Vidare noterar Riksgälden att 17 kap. 1 § LRF delvis ges en annan innebörd än artikel 32.1 i direktivet. I artikeln anges att aktierna och äganderättsinstrumenten ska vara utgivna av företaget i resolution, medan den föreslagna bestämmelsen även anger att överföringen ska ske *från någon annan än företaget i resolution*. Bestämmelsen bör utformas på ett mer direktivnära sätt.

14.5.2 Definition av broföretaget

Utredningens förslag: Med ett broföretag ska avses ett aktiebolag som

1. ägs helt eller delvis av staten, kontrolleras av Riksgälden,
2. har bildats för att ta emot tillgångar eller förpliktelser från företaget i resolution och aktier eller andra äganderättsinstrument som har getts ut av företaget i resolution, och har till syfte att nå resolutionsändamålen och att sälja företaget i resolution eller tillgångar eller förpliktelser.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget, men anser att det i författning bör framgå att Riksgälden får förvärva aktier i ett eller flera aktiebolag som ska användas som ett broföretag i resolution samt för statens räkning tillskjuta nödvändigt kapital till aktiebolaget och, om det följer av författning, minska statens ägande i aktiebolaget. För att uppnå resolutionsändamålen är det centralt att Riksgälden får upprätta ett aktiebolag (eller flera) i beredskapssyfte, som en del av resolutionsplaneringen.

14.5.7 Styrning och kontroll av ett broföretag

Utredningens förslag: Ett broföretag ska ha tillstånd att driva försäkringsrörelse.

Finansinspektionen får ge ett broföretag tillstånd att driva försäkringsrörelse utan att broföretaget uppfyller de krav som gäller för att få driva sådan verksamhet, om det är nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen. Ett sådant tillstånd får endast gälla under en begränsad tid.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget, men anser att det är tillräckligt att i lagen om resolution av försäkringsföretag reglera möjligheten för Finansinspektionen att ge broföretaget tillstånd till försäkringsrörelse utan att broföretaget uppfyller alla krav som gäller för att få driva sådan verksamhet (17 kap. 11 §). Att det krävs tillstånd att driva försäkringsrörelse framgår av försäkringsrörelselagen (2 kap. 1 §). Av bestämmelserna om överlåtelse av försäkringsbestånd framgår vidare att det övertagande företaget behöver ha tillstånd att driva försäkringsrörelse (14 kap. 1 §). Det behöver därför inte särskilt regleras i lagen om resolution av försäkringsföretag att broföretaget ska ha tillstånd att driva försäkringsrörelse. Den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 10 § LRF bör därför kunna utgå (jfr 18 kap. 13 och 14 §§ LOR som gäller tillstånd för broinstitut).

Om bestämmelsen ska kvarstå anser Riksgälden att den bör omformuleras i enlighet med lydelsen i artikel 33.1, dvs. att broföretaget ska ha de tillstånd som *krävs* enligt nationell rätt. En överföring av tillgångar och förpliktelser, aktier eller äganderättsinstrument behöver inte vara sammankopplad med ett tillstånd att driva försäkringsrörelse. Exempelvis behöver broföretaget inte ha tillstånd att driva försäkringsrörelse vid en aktieöverlåtelse, eftersom broföretaget inte driver egen försäkringsrörelse utan endast fungerar som moderföretag till det rörelsedrivande bolaget.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om överlåtelse av försäkringsbestånd i försäkringsrörelselagen inte ska gälla för en överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget (14 kap 18 § FRL). Riksgälden anser att

motsvarande undantag bör göras för en överlåtelse som sker genom användning av broföretagsverktyget.

14.7 Skuldnedskrivningsverktyget

14.7.2 Verktygets tillämpningsområde

Utredningens förslag: Skuldnedskrivningsverktyget får tillämpas tillsammans med något av de andra verktygen. Riksgälden får använda skuldnedskrivningsverktyget bl.a. för att konvertera skulder som överförs till ett broföretag till aktier eller andra äganderättsinstrument eller minska skuldernas kapitalbelopp i syfte att tillhandahålla kapital till broföretaget.

När Riksgälden tillämpar skuldnedskrivningsverktyget på försäkringsfordringar, får myndigheten ändra villkoren i de relaterade försäkringsavtalen för att uppnå resolutionsändamålen på ett mer effektivt sätt. Innan Riksgälden beslutar om en sådan åtgärd ska försäkringstagarnas kollektiva intressen beaktas.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget.

Enligt 17 kap. 1 § LRF, som genomför artiklarna 32.1 samt 42.1 e och f i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, avses med broföretagsverktyget att Riksgälden till ett broföretag överför tillgångar eller förpliktelser från ett företag i resolution eller aktier och andra äganderättsinstrument som företaget har gett ut. Den föreslagna bestämmelsen om skuldnedskrivningsverktygets tillämpningsområde förefaller i första hand ha utformats med utgångspunkt i att broföretagsverktyget ska användas för att överföra tillgångar eller förpliktelser (20 kap. 2 § LRF). Riksgälden anser att det bör förtydligas att skuldnedskrivningsverktyget också kan användas tillsammans med broföretagsverktyget när aktier och andra äganderättsinstrument överförs till broföretaget. Motsvarande förtydligande bör göras i 21 kap. 3 § LOR.

Utredningen bedömer att direktivet ska läsas som att skuldnedskrivningsverktyget även får tillämpas enskilt (s. 857). Riksgälden delar utredningens bedömning. Möjligheten att tillämpa verktyget enskilt bör enligt Riksgäldens uppfattning uttryckligen framgå av lagen om resolution av försäkringsföretag.

Vad gäller Riksgäldens rätt att ändra villkoren i försäkringsavtalen enligt 20 kap. 3 § LRF framgår det av motivtexten att bestämmelsen ger Riksgälden möjlighet att ändra villkoren i andra syften än att åstadkomma en nedskrivning av värdet på fordran (s. 858). Riksgälden anser att det av lagtexten tydligare bör framgå att det är denna typ av avtalsändringar som avses.

14.7.4 Skulder som inte får skrivas ned eller konverteras

Utredningens bedömning: Skulder från nuvarande och framtida försäkringskrav som täcks av tillgångar enligt artikel 275.1 a i Solvens II-direktivet bör inte vara undantagna från skuldnedskrivning och konvertering.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden delar utredningens bedömning. Riksgälden delar utredningens syn att införandet av ett undantag för sådana försäkringsfordringar ytterligare skulle begränsa myndighetens möjlighet att med interna medel absorbera förluster och kapitalisera företaget i resolution.

Som framgår av artikel 35.7 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, skulle Riksgälden även med ett undantag kunna tillämpa skuldnedskrivningsverktyget på den del av skulderna som överstiger värdet av de tillgångar som förts in i det särskilda register som avses i artikel 276.1 i Solvens II-direktivet. Med anledning av detta delar Riksgälden inte utredningens bedömning att införandet av undantaget skulle kunna leda till att försäkringstagare i resolution gynnas i förhållande till försäkringstagare i företag som försätts i konkurs. Till följd av de obligatoriska undantagen från nedskrivning och konvertering av vissa fordringar med sämre förmånsrätt än försäkringsfordringarna kan försäkringstagarna, i avsaknad av ett undantag, däremot i resolution påföras förluster som i konkurs skulle burits av oprioriterade borgenärer. Som utredningen också påtalar har försäkringstagarna i ett sådant fall rätt till ersättning från finansieringsarrangemanget.

Vidare värnas denna grupp av borgenärer genom resolutionsändamålet att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen (1 kap. 4 § 1 LRF). Denna bestämmelse innebär att Riksgälden endast kan vidta en resolutionsåtgärd som drabbar försäkringstagare i det fall ett konkursförfarande skulle innebära ett sämre utfall för försäkringstagar-kollektivet.

14.7.6 Åtgärder mot ägare

Utredningens förslag: Om ett företag i resolution är ett aktiebolag, ska Riksgälden – innan eller i samband med att en resolutionsåtgärd vidtas som kan medföra att en borgenär drabbas av förluster eller får sin fordran helt eller delvis konverterad – besluta att bolagets aktiekapital ska minskas i proportion till de förluster som identifierats i värderingen.

I samband med ett beslut om att minska aktiekapitalet ska Riksgälden även besluta att:

- a) dra in existerande aktier eller andra äganderättsinstrument eller överföra dem till borgenärer vars fordringar helt eller delvis har skrivits ned,
- b) om företaget i resolution har ett positivt nettovärde, späda ut existerande aktieinnehav och innehav av andra äganderättsinstrument genom att konvertera relevanta kapitalinstrument eller skuldinstrument som emitterats av företaget i resolution, eller andra kvalificerade skulder i företaget i resolution, till aktier eller andra äganderättsinstrument.

En konvertering ska göras till en omräkningskurs som väsentligt spår ut existerande aktieinnehav eller innehav av andra äganderättsinstrument. När Riksgälden överväger vilken åtgärd som myndigheten ska vidta, ska den beakta värderingen av företaget och behovet av att skriva ned primärkapitalposter liksom behovet av att skriva ned eller konvertera berörda kapitalinstrument.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker delvis utredningens förslag. Riksgälden anser dock att 13 kap. 1 § LRF, som anger att Riksgälden ska besluta att bolagets aktiekapital ska minskas i proportion till bolagets förluster, bör utformas på ett mer direktivnära sätt.

Genom att vidta en eller båda de åtgärder som avses i artikel 36.1 i kris-hanteringsdirektivet för försäkringsföretag, det vill säga indragning eller överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument eller utspädning av ägandet, säkerställer Riksgälden att försäkringsföretagets ägare bär förluster först. Det är enligt Riksgäldens uppfattning inte tydligt varför bestämmelsen i 13 kap. 1 § LRF, som kräver att Riksgälden ska besluta om en minskning av aktiekapitalet, skiljer sig från ordalydelsen i artikel 38.1 a i direktivet. I denna artikel anges att resolutionsmyndigheten ska tillämpa skuldnedskrivnings-verktyget på ett sätt som resulterar i att nivå 1-poster minskas först i proportion till förlusterna och upp till deras kapacitet. Motsvarande otydlighet finns i 16 kap. 1 § LOR som bl.a. genomför artikel 60.1 a i krishanterings-direktivet för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Utredningen konstaterar att bestämmelsen om utspädning av ägandet kan tolkas som att resolutionsmyndigheten vid behov bör frångå värderings-resultatet för att se till att de befintliga ägarna inte får mer än ett obetydligt ägande i det rekonstruerade företaget. Bestämmelsen om hur värderingen ska vägleda resolutionsmyndigheten kan enligt utredningen samtidigt tolkas som att den inte ger sådana frihetsgrader för resolutionsmyndigheten. Utredningen anser att det blir Riksgäldens uppgift att bedöma hur bestämmelsen om utspädning av befintligt innehav ska tillämpas i förhållande till värderings-reglerna (s. 874). För att skapa förutsägbarhet i tillämpningen efterfrågar

Riksgälden vägledning om hur de bestämmelser som nu är i fråga ska tillämpas i förhållande till varandra.

Om ett ömsesidigt försäkringsbolag har ett positivt substansvärde vid tidpunkten för resolutionsbeslutet – dvs. före en ombildning till ett aktiebolag – bör försäkringstagarna, i egenskap av de faktiska ursprungliga ägarna, enligt utredningen ha rätt till viss ersättning motsvarande den rätt till kompensation som aktieägare har enligt artikel 36.1 b i direktivet. Hur en sådan ersättning lämpligen bör utformas och genomföras får enligt utredningens uppfattning närmare övervägas av Riksgälden (s. 875). Riksgälden anser att en sådan ersättning, i likhet med ersättningen till aktieägare, bör vara författningsreglerad.

14.7.9 Principer vid nedskrivning och särskilda villkor vid konvertering

Utredningens förslag: För att genomföra en konvertering ska Riksgälden få kräva att ett försäkringsföretag emitterar nivå 1-instrument till innehavarna av instrumenten eller skulderna.

En konvertering ska endast få ske om följande villkor är uppfyllda:

1. nivå 1-instrumenten emitteras av försäkringsföretaget eller av ett moderföretag med Riksgäldens samtycke,
2. nivå 1-instrumenten emitteras innan försäkringsföretaget emitterar aktier eller äganderättsinstrument i syfte att anskaffa kapital från staten eller ett offentligt organ,
3. nivå 1-instrumenten tilldelas och överförs utan dröjsmål efter konverteringen, och
4. den konverteringskurs som avgör antalet nivå 1-instrument som ska tillhandahållas för varje relevant instrument eller skuld överensstämmer med regleringen vad gäller konverteringskursen.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslagen.

Enligt 20 kap. 1 § LRF avses med skuldnedskrivningsverktyget nedskrivning av det i resolution försatta företags skulder, eller konvertering av företags skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument i det företaget eller dess moderföretag, ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Av 20 kap. 16 § andra stycket 1 LRF framgår däremot att konverteringen av nivå 2- och nivå 3-instrument till nivå 1-instrument endast får ske om nivå 1-instrumenten emitteras av försäkringsföretaget eller ett företag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 2–5 eller av moderföretaget med Riksgäldens samtycke. Riksgälden

anser att det i 20 kap. 16 § andra stycket 1 LRF bör förtydligas att företagets skulder också kan konverteras till aktier och andra äganderättsinstrument i ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag i enlighet med vad som anges i 20 kap. 1 § LRF.

14.7.11 Genomförande av beslut om nedskrivning och konvertering

Utredningens förslag: För att genomföra en nedskrivning eller konvertering ska Riksgälden få kräva att ändringar görs i alla relevanta register och att aktier, andra äganderättsinstrument och skuldinstrument avnoteras. Riksgälden ska även få förelägga ett företag i resolution att det ska ansöka om att uppta aktier, andra äganderättsinstrument eller skuldinstrument till handel på en reglerad marknad.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget.

Enligt artikel 39.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten slutföra eller kräva slutförande av alla administrativa och förfarandemässiga uppgifter som är nödvändiga för att ge verkan åt tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget. I artikel 39.2 a–d nämns som exempel på sådana uppgifter att ändra i berörda register, avlista eller avföra aktier eller andra äganderätts- eller skuldinstrument från handel, lista nya aktier eller andra äganderättsinstrument eller uppta dem till handel samt återlista nedskrivna skuldinstrument eller återigen uppta dem till handel utan krav på att prospekt utfärdas.

Nyss nämnda artikel genomförs i 20 kap. 24 § LRF som i allt väsentligt innehåller de åtgärder som listas i artikel 39.2 a–d i direktivet. Det kan dock inte uteslutas att Riksgälden även kan behöva vidta, eller kräva att andra aktörer vidtar, andra åtgärder för att en nedskrivning eller konvertering ska kunna genomföras. Riksgälden anser därför att det av 20 kap. 24 § LRF också bör framgå att Riksgälden, utöver de åtgärder som anges i bestämmelsen, även har rätt att kräva slutförande av andra administrativa och förfarandemässiga uppgifter som är nödvändiga för att genomföra en nedskrivning och konvertering. En sådan utformning av bestämmelsen är dessutom mer i linje med direktivet. Samma sak gäller för 21 kap. 26 § LOR som genomför artikel 53.2 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Finansieringsarrangemang (18 kap.)

18.2 Ett finansieringsarrangemang i statlig regi

Utredningens förslag: Ett finansieringsarrangemang i statlig regi för försäkringsföretag i resolution ska inrättas.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget. Riksgälden delar utredningens syn att endast staten trovärdigt, oavsett marknadsförhållanden, kan garantera systemets finansiella förmåga. Med tanke på att staten, genom resolutionsmyndigheten, har det yttersta ansvaret för att genomföra resolution är det ändamålsenligt att finansieringsarrangemanget också administreras av staten, genom samma myndighet. Riksgälden instämmer också i utredningens förslag att ett nytt finansieringsarrangemang bör inrättas, finansierat av försäkringsföretagen, som är separat från de befintliga finansieringsarrangemang som Riksgälden administrerar.

18.3 Utformningen av bidragen till finansieringsarrangemanget

Utredningens förslag: Finansieringsarrangemanget ska efterhandsfinansieras.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker delvis utredningens förslag.

Utredningen föreslår en finansieringsmodell där berörda företag betalar in avgifter (bidrag) till arrangemanget i efterhand. Utredningen konstaterar att det är svårt att prognosticera systemets långsiktiga finansieringsbehov, att statens kreditvärdighet gör det omotiverat att förfondera medel av likviditetsskäl och att försäkringssektorn saknar den moral hazard-problematik som annars motiverar riskstyrande ex-anteavgifter. Utredningen drar därför slutsatsen att nyttan av ett ex-antefinansierat arrangemang blir liten.

Riksgälden noterar att utredningens förslag frångår den ordning som gäller för finansiering av resolutionsåtgärder för kreditinstitut. Riksgälden anser att utredningens argumentation varför ett efterhandsfinansierat arrangemang är att föredra för just försäkringsföretag inte är tillräckligt utförlig i ljuset av att förslaget går emot hur kostnader för resolutionsåtgärder i övrigt finansieras i Sverige.

Riksgälden vill lyfta fram tre skäl *emot* att finansieringsarrangemanget ska vara renodlat efterhandsfinansierat. För det första, om resolutionsåtgärder finansieras i efterhand kommer kvarvarande försäkringsföretag och deras kunder att bidra till finansieringen av kostnader för det företag (eller flera) som

varit föremål för resolutionsåtgärder. I ett förhandsfinansierat system säkerställs att alla företag, dvs. även de som blir föremål för resolutionsåtgärder, i vart fall i viss utsträckning, varit delaktiga i att finansiera kostnaderna för resolutionsåtgärder. Enligt den föreslagna ordningen kommer det företag för vilka resolutionsåtgärder tillämpas att helt undvikit att delta i finansieringen av resolutionsåtgärderna.

För det andra kan ett resolutionsförfarande när det gäller försäkringsföretag – i synnerhet livförsäkringsföretag – bli utdragna och resolutionen kan inte förväntas genomföras, likt banker, under en kortare tidperiod. Därmed skapas ett finansieringsgap som, i avsaknad av förfonderade tillgångar, i sin helhet finansieras genom statlig upplåning vilket ökar statsskulden och påför staten en (långvarig) kreditrisk mot försäkringskollektivet.

För det tredje är det inte lämpligt att resolutionsmyndigheten etablerar ett avgiftssystem först efter att ett resolutionsärende inträffat. Det bör påpekas att Riksgäldens löpande, resolutionsförberedande arbete, till skillnad från andra resolutionsmyndigheter inom EES, inte finansieras med avgifter som tas ut av företagen utan fullt ut anslagsfinansieras. Denna ordning, i kombination med att resolutionsåtgärder finansieras genom avgifter i efterhand, innebär att Riksgälden måste konstruera ett avgiftssystem och upprätta en finansiell relation med försäkringsföretagen först efter det att resolutionsfallet inträffat, vilket riskerar bli både komplicerat och kostsamt.

Ett renodlat ex-postsystem på det vis som utredningen föreslår innebär också att de löpande kostnader som Riksgälden har för administration av systemet inte finansieras av försäkringsföretagen utan av skattebetalarna. Därtill kan de kostnader som uppstår i samband med resolution bli betydande, exempelvis för den oberoende värderaren och andra konsultarvoden. Riksgälden delar inte uppfattningen att sådana kostnader ska bäras av skattebetalarna under en potentiellt utdragen tidsperiod. Riksgäldens kostnader behöver, i avvaktan på att efterhandsavgifter betalas in, anslagsfinansieras. Utredningen har inte uppmärksammat detta i konsekvensanalysen.

Mot denna bakgrund förordar Riksgälden att finansieringsarrangemanget för försäkringsresolution till en del finansieras genom förhandsavgifter. Dessa avgifter bör dels täcka Riksgäldens löpande förvaltningskostnader som resolutionsmyndighet för försäkringsföretag (resolutionsplanering, utvecklingen av avgiftssystem m.m.), dels säkerställa att samtliga försäkringsföretag är med och bidrar till finansieringen av framtida resolutionsärenden, inklusive Riksgäldens egna kostnader.

Riksgälden anser därför att den lämpligaste utformningen vore att införa en förhandsfinansiering enligt liknande modell som tillämpas för resolutionsreserven och insättningsgarantifonden där avgifter tas ut upp till en fastställd målnivå, vilken ska uppnås inom en viss förutbestämd tidsperiod. Efter det att målnivån är uppnådd bör enbart avgifter tas ut för att täcka Riksgäldens löpande förvaltningskostnader. Om finansieringsarrangemanget används och påförs kostnader som innebär att målnivån underskrids bör avgiftsuttaget återupptas till dess att målnivån åter är uppfylld. Målnivån och, därmed, avgiftsbasen bör framgå av lag medan Riksgälden bör få meddela föreskrifter om hur avgiften ska beräknas och betalas in (se vidare avsnitt 18.4).

18.4 Finansieringsarrangemang och avgifter

Utredningens förslag: För att täcka kostnaderna för de åtgärder som finansieras genom finansieringsarrangemanget ska försäkringsföretag och tredjelandsfilialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige betala avgifter. Avgifterna ska tas ut av Riksgälden och förvaltas på ett räntebärande konto i Riksgälden.

Kostnader hänförliga till resolution av livförsäkringsföretag ska finansieras genom avgifter erlagda av livförsäkringsföretagen och ska utgå från varje företags försäkringstekniska avsättningar, brutto. Kostnader hänförliga till resolution av skadeförsäkringsföretag ska finansieras genom avgifter erlagda av skadeförsäkringsföretagen och ska utgå från bruttovärdet av totala inbetalda premier till varje skadeförsäkringsföretag. Riksgälden ska få meddela föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.

Samtliga försäkringsföretag inklusive tredjelandsfilialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige ska vara avgiftsskyldiga. Riksgälden ska administrera avgiftsuttaget. Avgifterna ska betalas inom en månad eller den tid som Riksgälden beslutar.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget om att samtliga företag och tredjelandsfilialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige inom respektive kategori ska omfattas av avgiftsskyldigheten. Den ökade stabilitet som ett system för resolution av försäkringsföretag skapar är i mångt och mycket en kollektiv nyttinghet och bör därför finansieras av samtliga försäkringsföretag, oavsett om de själva är föremål för resolutionsplanering eller inte.

Utredningen föreslår att avgifter från livförsäkringsföretag endast får täcka kostnader som uppkommer vid resolution av livförsäkringsföretag och motsvarande för skadeförsäkringsföretag. Riksgälden konstaterar att detta i

praktiken skapar två parallella arrangemang utan möjlighet till finansiering arrangemangen emellan. Riksgälden anser att förslaget i denna del är bristfälligt motiverat. Utredningen redovisar varken för- eller nackdelarna med den föreslagna ordningen.

Riksgälden konstaterar att en betydande nackdel med förslaget är att kostnadsbördan riskerar att fördelas över en mindre population av företag. I extremfall, om ett försäkringsföretag i en kategori är mycket stort relativt de andra försäkringsföretagen i samma kategori kan den finansiella bördan för återstående försäkringsföretag bli svårhanterlig i händelse av resolution. Riksgälden ifrågasätter därför ändamålsenligheten i att i praktiken införa två separata arrangemang för liv- respektive skadeförsäkring, och förordar en ordning där såväl liv- som skadeförsäkringsföretag ingår i ett *gemensamt* finansieringsarrangemang. Riksgälden ifrågasätter även om de beräkningsmått som utredningen föreslår ska ligga till grund för avgiftsuttagen är de mest lämpade. Riksgälden förordar att avgiftsuttaget ska kunna baseras på andra beräkningsgrunder, eventuellt ett beräkningsmått som är detsamma för både liv- och skadeförsäkringsföretag. En möjlighet är att beräkningsmåtten regleras i de föreskrifter som Riksgälden ska ta fram, och inte i lag.

Av 24 kap. 5 § LRF framgår att Riksgälden ska bestämma varje försäkringsföretags avgift och att avgiften ska betalas inom en månad från beslutet. Riksgälden har också möjlighet att besluta om en längre tidsfrist om så krävs för att inte försäkringsföretagens finansiella ställning ska hotas. Detta är en långtgående befogenhet som innebär att Riksgälden i praktiken kan besluta om att skjuta fram avgiftsuttaget på obestämd tid. Betänkandet ger ingen vägledning för vilka avväganden som ska ligga till grund för en bedömning om att den finansiella ställningen för ett försäkringsföretag hotas.

18.5 Säkerställande av utbetalningar

Utredningens förslag: Riksgälden ska, med högst det belopp som riksdagen har beslutat, få ta upp lån för att täcka kostnader för åtgärder som omfattas av finansieringsarrangemanget och Riksgäldens administrationskostnader vid tillämpning av resolutionsverktygen.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Riksgälden instämmer i utredningens slutsats att tillräckliga finansiella ramar är nödvändiga för säkerställa finansieringsarrangemangets finansiella kapacitet, i synnerhet om arrangemanget ska vara helt och hållet efterhandsfinansierat. I tillägg till vad utredningen föreslår bör det emellertid etableras en separat ram

för de garantier som kan ställas ut från finansieringsarrangemanget på motsvarande sätt som för de garantier som kan ställas ut från resolutionsreserven respektive stabilitetsfonden.

Sammantaget bör alltså tre finansiella ramar etableras: 1) en garantiram, 2) en ram för de övriga åtgärder som kan finansieras av finansieringsarrangemanget (lån, kapitaltillskott, kompensation till borgenärer, tillgångsförvärv etc.) samt 3) en kontokredit hos Riksgälden. De två första ramarna anger gränsen för hur stora åtaganden som kan iklädas finansieringsarrangemanget, medan kontokrediten säkerställer att åtagandena alltid kan fullgöras, dvs. den måste – såsom utredningen konstaterar – motsvara åtminstone summan av de två första ramarna.

Riksgälden anser vidare att det är av stor vikt att ramarna formuleras och dimensioneras så att de täcker åtgärdernas *utgifter*, inte bara *kostnader*. Om finansieringsarrangemanget exempelvis ger ett lån till ett företag i resolution bör ramarna vara dimensionerade för hela lånebeloppet och inte enbart de faktiska kostnader som lånet betingar t.ex. eventuella kreditförluster.

I detta sammanhang kan noteras att i artikel 81 i direktivet används ordet kostnader för det som får täckas av finansieringsarrangemanget. Riksgälden vill här påtala att direktivet, likt vad som gäller för resolutionsreserven, måste förstås och tolkas som att finansieringsarrangemanget får användas för samtliga de åtaganden och utgifter som åtgärderna betingar, t.ex. utfärdande av garantier eller tillskott av medel till ett broföretag, inte bara kostnaderna för dessa åtgärder. Detta synsätt kommer även till uttryck på flera andra ställen i direktivet. Exempelvis talas i artikel 26.5 om de ”utgifter” (*eng. expenses*) som uppkommer när resolutionsmyndigheten och finansieringsarrangemanget agerar i enlighet med artikel 81.

Vad avser avgifter till finansieringsarrangemanget är det däremot fullt rimligt att anlägga ett kostnadsperspektiv, dvs. att avgifterna endast bör avse kostnaderna för de åtgärder som förväntas vidtas eller vidtagits, t.ex. infriande av garantier eller förluster på tillgångar, vilka, som en följd av vidtagna resolutionsåtgärder, tillförs finansieringsarrangemanget.

18.6 Åtgärder som får täckas av finansieringsarrangemanget

Utredningens förslag: I samband med resolution ska Riksgälden kunna besluta om ett antal åtgärder som ska täckas av finansieringsarrangemanget. Förslaget inkluderar fler åtgärder än vad direktivet kräver.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker förslaget att finansieringsarrangemanget ska kunna användas för andra ändamål än enbart för att betala ut kompensation till aktieägare och borgenärer som i resolution fått ett sämre utfall än i konkurs eller likvidation. Även om det i alla delar inte är uppenbart under vilka omständigheter finansieringsarrangemangets olika användningsområden aktualiseras i förhållande till försäkringsföretag, talar flexibilitetsskäl för att det ska kunna användas på motsvarande sätt som finansieringsarrangemanget för bankresolution (resolutionsreserven).

Utredningens förslag innefattar inte någon möjlighet att ge *lån* till ett företag i resolution, dess dotterföretag, ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Skälet till utredningens ställningstagande är att det inte antas finnas samma behov att ge lån (i likviditetsstödande syfte) till ett försäkringsföretag i resolution som till en bank i samma situation. Riksgälden instämmer i slutsatsen att behovet av lån kan antas vara lägre för försäkringsföretag än för banker, men utesluter inte att behovet kan finnas. Analogt med vad som gäller för garantier, och på motsvarande sätt som gäller i bankresolution, bör därför möjligheten att ge lån från finansieringsarrangemanget inkluderas som ett ändamål. Förutsatt att en sådan möjlighet införs bör lån som ges i ett resolutionsförfarande undantas från de lånerestriktioner som följer av 4 kap 6 § FRL. Förslagsvis kan detta göras med förebild i den nya bestämmelse som utredningen föreslår i 4 kap. 6 a § FRL.

Beträffande garantier har utredningen inte föreslagit att dessa bör undantas från tillämpningsområdet för förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. På motsvarande sätt som gäller för lån och garantier som utfärdas med stöd av lagen om resolution och lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och om stabilitetsfonden bör ett sådant undantag införas även för garantier (och lån) som ges som ett led i resolution av försäkringsföretag.

Av utredningens förslag framgår att finansieringsarrangemanget bör kunna användas för Riksgäldens kostnader och utlägg i samband med användning av resolutionsverktygen. Riksgälden instämmer i utredningens slutsats att finansieringsarrangemanget bör kunna användas för detta ändamål, men anser att det behöver framgå direkt av lagtexten. Den bör i sammanhanget också understrykas att de kostnader och utlägg som ett resolutionsärende ger upphov till och som det är fråga om här i första hand ska bekostas av företaget i resolution. Att finansieringsarrangemanget används för detta ändamål blir alltså endast aktuellt om det inte är möjligt att belasta företaget med kostnader och utlägg.

Riksgälden tillstyrker förslaget om att finansieringsarrangemanget ska kunna användas för att finansiera undantag från skuldnedskrivning. Av lagtexten framgår att denna användning är avgränsad till undantag som Riksgälden beslutar om (diskretionära undantag), medan det i motivtexten antyds att *"detsamma bör gälla för skulder som måste undantas från skuldnedskrivning och konvertering"*, vilket Riksgälden uppfattar avser obligatoriskt undantagna skulder. Det bör klargöras vilken ordning som ska gälla.

På samma sätt bör det klargöras i lagtext vad som ska gälla vid finansiering av undantag av försäkringsfordringar. I motivtexten anges att finansieringen av sådana undantag endast får ske om företaget i resolution lämnar marknaden. Givet att det är så direktivet ska förstås bör detta komma till uttryck i lagtexten. Riksgälden är dock inte övertygad om att direktivet föreskriver en så strikt begränsning för finansiering av undantag av försäkringsfordringar: dels kommer det inte uttryck i direktivets artiklar, dels rör det skäl som utredningen refererar till vad som gäller om finansieringsarrangemanget används för förlustabsorbering. Ett undantag från skuldnedskrivning kan avse såväl förlustabsorbering som återkapitalisering.

Flertalet av åtgärderna som föreslås kunna täckas av finansieringsarrangemanget kan riktas till ett broföretag. I denna del har bestämmelsen utformats på samma sätt som motsvarande bestämmelse i lagen om resolution (27 kap. 1 §). Riksgälden kan konstatera att det är otydligt hur bestämmelsen ska förstås när broföretagsverktyget används för att överföra aktierna i företaget i resolution till broföretaget, en s.k. aktieöverlåtelse. I detta fall kommer företaget i resolution inte att upphöra, utan kvarstår som dotterföretag till broföretaget. Det blir således resolutionsföretaget, och inte broföretaget, som primärt kommer vara (slutlig) mottagare av de åtgärderna. Det bör därför klargöras att samtliga de åtgärder som kan användas i relation till ett broföretag även får tillämpas i fråga om resolutionsföretaget och på samma villkor. (Se även avsnitt 14.5.1).

Avslutningsvis kan noteras att det enligt författningsförslaget ska vara möjligt att utfärda garantier till ett broföretag. I motivtexten är däremot broföretag exkluderat ur den krets som kan bli föremål för garantier. Riksgälden anser att ett broföretag bör inkluderas och ser inga skäl till att så inte bör vara fallet.

Prövning i domstol (20 kap.)

20.2 Verkställighet och överklagande av beslut

20.2.7 Upphävande av beslut och ersättning för förlust

Utredningens bedömning: Kravet i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att en domstols upphävande av ett beslut om resolution eller resolutionsåtgärder i vissa fall inte ska påverka resolutionsmyndighetens efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som har baserat sig på det upphävda beslutet, och att korrigerande åtgärder för det felaktiga beslutet i sådana fall ska vara begränsade till ersättning för förlust, tillgodoses av gällande rätt. Några genomförandeåtgärder krävs därför inte.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden delar delvis utredningens bedömning.

När det är nödvändigt att skydda tredje parter intressen när dessa i god tro har förvärvat aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder i ett företag i resolution, ska enligt artikel 67.4 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ett upphävande av resolutionsmyndighetens beslut inte påverka några efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som resolutionsmyndigheten beslutat om och som baserade sig på det upphävda beslutet. I ett sådant fall ska de rättsmedel som är tillgängliga för att rätta till ett felaktigt beslut eller en felaktig åtgärd av resolutionsmyndigheterna vara begränsade till ersättning för den förlust som åsamkats sökanden till följd av det upphävda beslutet eller den upphävda handlingen.

Utredningen ifrågasätter om artikel 67.4 andra stycket i direktivet ställer några andra krav än vad som redan följer av gällande rätt. Den som anser sig ha lidit skada till följd av resolutionsmyndighetens felaktiga beslut eller åtgärd kan begära skadestånd hos Justitiekanslern eller väcka talan mot staten i allmän domstol. Utredningen bedömer därför att nyss nämnda artikel inte kräver några genomförandeåtgärder (s. 1005).

För att staten ska bli skadeståndsskyldig krävs enligt allmänna bestämmelser om skadeståndsskyldighet att skadan ska ha vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]). I detta sammanhang är det värt att observera att enbart det förhållandet att en förvaltningsdomstol ändrar ett beslut av en myndighet inte automatiskt medför skadeståndsskyldighet (Hellner & Radetzki, Skadeståndsrätt, [publicerad digitalt 2023, version 12, JUNO], s. 427 ff).

Direktivet ställer inte upp något krav på att resolutionsmyndighetens felaktiga beslut eller åtgärd ska ha lett till en skada som orsakats av fel eller försummelse för att den enskilde ska ha rätt till ersättning. För att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt bör det därför införas en bestämmelse om rätt till ersättning som motsvarar artikel 67.4 andra stycket.

Ändringar i andra direktiv (21 kap.)

21.2 Ändringar i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag

Utredningens förslag: Resolutionsmyndigheten för kreditinstitut och värdepappersföretag samt resolutionsmyndigheten för försäkringssektorn ska samarbeta och utbyta information med varandra i fråga om företag och koncerner som ingår i ett finansiellt konglomerat.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden tillstyrker i huvudsak förslaget. Det bör dock tydliggöras att ett deltagande som observatör i ett resolutionskollegium är en möjlighet och inte en skyldighet.

Genom krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ändras krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag med avseende på institut, enheter eller koncerner som ingår i ett finansiellt konglomerat. Enligt ändringarna i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag ska resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn bjudas in att delta som observatörer i resolutionskollegium för sådana institut, enheter eller koncerner (artikel 88.3a). Motsvarande bestämmelser finns i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag med avseende på resolutionsmyndigheter för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 70.4).

Utredningen har tolkat dessa bestämmelser som att en resolutionsmyndighet som bjuds in att delta som observatörer enligt nämnda bestämmelser är skyldig att delta i resolutionskollegiet och föreslår bestämmelser om att resolutionsmyndigheterna, i egenskap av observatörer, ska samarbeta och utbyta information med medlemmar och observatörer i ett resolutionskollegium i den utsträckning som följer av direktiven (s. 1018).

Riksgälden tolkar bestämmelserna i fråga som att en inbjudan att delta som observatör i ett resolutionskollegium inte medför någon skyldighet för myndigheten att delta i kollegiet. Direktiven innehåller inte heller, till skillnad från vad som gäller för medlemmar i kollegierna, någon samarbets- eller uppgiftsskyldighet för observatörer i ett resolutionskollegium.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (33 kap.)

33.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser med avseende på de lagändringar som genomför krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Riksgäldens ställningstagande: Det bör införas en övergångsbestämmelse som anger vilka avtal som kravet på villkor om avtalsenligt erkännande ska tillämpas på.

I 9 kap. 12 § samt 10 kap. 18 och 19 §§ LRF finns bestämmelser som innebär att ett företag är skyldigt att ta in villkor om avtalsenligt erkännande av nedskrivning och konvertering samt av Riksgäldens befogenhet att vidta tillfälliga åtgärder i vissa avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland. Riksgälden anser att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna uttryckligen bör regleras vilka avtal som kravet på villkor om avtalsenligt erkännande ska tillämpas på. Detta krav bör inte tillämpas på avtal som har ingåtts före ikraftträdandet av lagen om resolution av försäkringsföretag. Om ett avtal som avses i 10 kap. 18 och 19 §§ LRF ändras efter ikraftträdandet bör dock kravet tillämpas om ändringen avser nya förpliktelser eller väsentliga ändringar av befintliga förpliktelser (se prop. 2015/16:5 s. 761 samt prop. 2020/21:155 s. 143 och 203).

Om finansieringsarrangemanget för resolution delvis kommer att vara förhandsfinansierat, som Riksgälden föreslår, bör det även införas en bestämmelse som anger när avgift ska tas ut första gången.

Riksgäldskontoret och resolutionsdelegationen (34 kap.)

34.1 Konsekvenser för Riksgäldskontoret av att bli resolutionsmyndighet för försäkringsföretag

Utredningens bedömning: Det nya uppdraget som resolutionsmyndighet för försäkringsföretag kan integreras i Riksgäldens befintliga organisation och beslutsstrukturer. EU-rättens krav på strukturell separation uppfylls redan med de separerade beslutsvägar som myndigheten tillämpar för resolutionsfrågor.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden delar utredningens bedömning.

34.2 Beslutsorgan för resolutionsfrågor inom Riksgäldskontoret

Utredningens förslag och bedömning: Resolutionsdelegationen ska kvarstå som särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor och frågor rörande förebyggande statligt stöd. Ansvar för insättningsgaranti- och investerarskyddsfrågor ska flyttas till styrelsen. Jävsreglerna ska tillämpas på ett sätt som inte i onödan försvårar rekryteringen av ledamöter från finanssektorn. Riksgälden bör även överväga om fler frågor kan beslutas av riksgäldsdirektören och antalet reguljära möten i resolutionsdelegationen minska.

Riksgäldens ställningstagande: Enligt utredningens direktiv skulle utredningen "...beskriva för- och nackdelar med den nuvarande ordningen med det särskilda beslutsorganet resolutionsdelegationen vid Riksgäldskontoret, och föreslå en annan effektiv och ändamålsenlig beslutsordning för de frågor som resolutionsdelegationen ansvarar för inom myndigheten..."⁵

Utredningen analyserar två alternativ för beslutsfattande i resolutionsfrågor på Riksgälden: 1) resolutionsdelegationen behålls och 2) resolutionsdelegationens uppgifter överförs till Riksgäldens styrelse. Utgångspunkterna för förslaget har varit att ett beslutsorgan inom myndigheten ansvarar för resolutionsfrågor, att beslut bör fattas av ett kollegialt beslutsorgan samt att enskilda beslut av riksgäldsdirektören ej anses tillgodose kraven på demokratisk legitimitet.

Utredningen föreslår att resolutionsdelegationen kvarstår som ett särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor och frågor rörande förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och centrala motparter. Motivet är att ett särskilt beslutsorgan för dessa frågor anses underlätta vid rekrytering samt höjer kvaliteten i beslutsfattandet. Vidare möjliggör utformningen av delegationen en mindre enhet än en traditionell styrelse, vilken ger ökad handlingskraft och snabbhet vid krishantering. Ansvar för insättningsgaranti- och investerarskyddsfrågor föreslås överföras till styrelsen.

För att främja en full bemanning av resolutionsdelegationen föreslår utredningen att jävsreglerna ska tillämpas på ett sätt som inte i onödan försvårar rekryteringen av ledamöter från finanssektorn. Utredningen anser att Riksgälden även bör överväga om fler frågor som idag beslutas av resolutionsdelegationen kan beslutas av riksgäldsdirektören, och om antalet reguljära möten i resolutionsdelegationen kan minska.

⁵ Nya regler om krishantering för försäkringsföretag och ändringar i Solvens II-direktivet, Dir. 2024:77, s. 1.

Enligt Riksgäldens mening har utredningen inte föreslagit en annan ordning än den nuvarande, låt vara att beslut rörande insättningsgarantin och investerarskyddet föreslås fattas av Riksgäldens styrelse.

Som skäl för att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid Riksgälden angavs följande i förarbetena till lagen om resolution: *"Därigenom kan specialkompetens på det aktuella området samlas och byggas upp samtidigt som en tillräcklig grad av självständighet med skilda besluts- och rapporteringsvägar i förhållande till Riksgäldskontorets övriga verksamhet upprätthålls."*⁶

Det första skälet till att införa ett särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor vid Riksgälden, dvs. att säkerställa kompetensuppbyggnad, torde väga betydligt mindre nu än när Riksgälden blev resolutionsmyndighet för kreditinstitut för ett decennium sedan. Resolutionsverksamheten vid Riksgälden står idag på en betydligt stabilare grund än när Riksgälden blev resolutionsmyndighet för kreditinstitut 2016 och är väl integrerad i myndigheten. Riksgälden deltar vidare i ett stort antal resolutionskollegier, internationella kommittéer och arbetsgrupper samt har ett väl utvecklat bilateralt samarbete med resolutionsmyndigheter i andra länder.

Riksgälden instämmer i utredningens iakttagelse att det är svårt att rekrytera ledamöter med relevant kompetens, särskilt med erfarenhet från finanssektorn, och att det finns en risk för att delegationen inte är beslutsför i ett krisläge. Riksgälden delar emellertid inte utredningens bedömning att rekryteringen av ledamöter skulle underlättas om jävsreglerna tillämpas på ett annat, mindre restriktivt sätt. Riksgälden ifrågasätter även om det verkligen finns grund för att säga att jävsreglerna hittills har tillämpats på ett för snävt sätt.

Det andra skälet till att resolutionsdelegationen inrättades, dvs. att upprätthålla tillräcklig grad av självständighet med skilda besluts- och rapporteringsvägar i förhållande till Riksgäldens övriga verksamhet, är alltså relevant och följer av EU-rättsliga krav. Vad gäller kravet på skilda besluts- och rapporteringsvägar anser Riksgälden emellertid att kravet uppfylls även med ett gemensamt beslutsorgan för myndighetens samtliga frågor. Detta då rapporteringsvägarna från myndighetens olika verksamheter även fortsättningsvis är separerade, och EU-rätten möjliggör att beslutsfattandet kan konvergera på högsta nivå.

Inom Europa är det vanligt förekommande att resolutionsmyndigheten är en del av tillsynsmyndigheten och/eller centralbanken, med ett gemensamt beslutsorgan för hela myndigheten. EU:s krishanteringsregelverk för banker,

⁶ Prop. 2015/16:5, s. 184 och 185.

centrala motparter respektive försäkringsföretag kräver att resolutionsmyndigheter har arrangemang för strukturell separation på plats för att säkra operationellt oberoende och undvika intressekonflikter mellan i första hand tillsyn och resolution, för de fall dessa två funktioner finns i samma myndighet. För Riksgäldens del föreligger inget krav vad gäller separation av tillsyn och resolution, utan separationskravet gäller framförallt mellan resolutionsverksamheten och skuldförvaltningen. EU-rätten hindrar dock inte att myndighetens högsta beslutande organ för de olika verksamheterna är detsamma.

Mot bakgrund av ovan anser Riksgälden att utredningen inte fullt ut beaktar fördelarna med att resolutionsdelegationens samtliga uppgifter skulle överföras till styrelsen. Riksgälden menar dock, i likhet med utredningen, att det är viktigt att säkerställa förmågan att snabbt hantera uppkommande kriser även för det fall styrelsen är det högsta beslutsorganet i resolutionsfrågor, i frågor som rör förebyggande statligt stöd samt i frågor som rör insättningsgarantin och investerarskyddet. Det går heller inte att utesluta att svårigheten att rekrytera ledamöter med relevant kompetens kvarstår, även om styrelsen övertar resolutionsdelegationens nuvarande uppgifter. Likaså skulle en sådan ordning sannolikt föranleda förändringar i styrelsens sammansättning.

Riksgälden delar utredningens bedömning att fler beslut som resolutionsdelegationen fattar, bör delegeras till riksgäldsdirektören, i första hand de årliga besluten om resolutionsplaner och krav på kapitalbas och nedskrivningsbara skulder (så kallade MREL-krav) för banker. Det kan också noteras att beslut om att ställa ut garantier eller ge lån till ett företag i resolution inte avsevärt skiljer sig från beslut om att ställa ut garantier eller ge lån till företag inom ramen för Riksgäldens garanti- och utlåningsverksamhet till icke-finansiella företag. Sådana beslut fattas normalt av riksgäldsdirektören. Därtill kan resolutionsmyndigheten inte fatta beslut som har budgeteffekter utan att ha fått det behöriga ministeriets godkännande (se avsnitt 3.6.1).

Riksgälden vill, slutligen, påpeka att utredningens ställningstagande att enskilda beslut av riksgäldsdirektören (i resolutionsfrågor) ej tillgodoser kraven på demokratisk legitimitet visserligen kan vara en relevant aspekt, men i så fall en som inte följer av vare sig EU-rätten eller av förarbetena.

Konsekvensanalys (35 kap.)

Utredningens bedömning: För att uppfylla kraven i det nya regelverket kommer försäkringsföretagens kostnader att öka. Detta kan resultera i något högre försäkringskostnader för försäkringstagare. Riksgälden behöver som

resolutionsmyndighet upparbeta en beredskap för att hantera resolution av försäkringsföretag på samma sätt som redan görs på myndigheten för kreditinstitut och centrala motparter. För detta ändamål behöver myndigheten bland annat upprätta system för insamling och rapportering av data samt ta fram föreskrifter om hur avgifterna till finansieringsarrangemanget ska beräknas. Utredningen bedömer att Riksgäldens behov av ytterligare resurser för att hantera försäkringsresolution motsvarar 5–6 medarbetare på avdelningen Finansiell stabilitet och en medarbetare på den centrala juristfunktionen. Finansinspektionen behöver upprätta system för vidareförmedling av data till Riksgälden, som företagen idag rapporterar till Finansinspektionen.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgälden delar utredningens bedömning av resursbehovet för att hantera de krav som kommer med uppgiften att vara resolutionsmyndighet för försäkringsföretag. Framför allt beroende på hur många företag som kommer att bli föremål för resolutionsplanering, kan det inte uteslutas att ytterligare resurser kan behövas.

Riksgälden delar även utredningens bedömning att det för Finansinspektionen sannolikt blir resurskrävande att upprätta system för vidareförmedling av data, och stödjer därför utredningens bedömning att ytterligare resurser även bör tilldelas Finansinspektionen.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av juristen Lovisa Hedberg.

RIKSGÄLDSKONTORET

Karolina Ekholm, beslutande

Lovisa Hedberg, föredragande

Bilaga

Synpunkter på författningstexten

Lagen om resolution av försäkringsföretag

1 kap. 5 § (allmänna tillämpningsprinciper)

Utredningen konstaterar att direktivets princip om ordningsföljden som aktieägare och borgenärer ska bära förluster överensstämmer med svensk förmånsrättsordning och föreslår att principen ska framgå av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. Utredningen anser att det av bestämmelsen även bör framgå att borgenärer med samma förmånsrätt får lika mycket betalt eller skrivs ned med samma procentsats. Därmed avspeglas enligt utredningen också den princip som kommer till uttryck i artikel 22.1 f i direktivet, nämligen att borgenärer med samma förmånsrätt ska behandlas likvärdigt (s. 493). För att direktivet ska genomföras på ett korrekt sätt bör nyss nämnda princip komma till tydligare uttryck i lagtexten.

1 kap. 9 § (definitioner)

I definitionen av *bankdag* undantas inte nyårsafton, midsommarafton och julafton eftersom dessa dagar inte är helgdagar. Så som definitionen är utformad är dessa dagar därför att betrakta som bankdagar. Däremot jämföras de med helgdagar i 5 § lagen (1936:81) om skuldebrev och betraktas enligt marknadspraxis inte som bankdagar i Sverige. Definitionen av bankdag bör därför överensstämma med vad som följer av lagen om skuldebrev.

Uttrycken *tillämpliga kapitalinstrument* och *återförsäkringsbolag* är definierade men förekommer inte lagen.

Uttrycket *anmält avvecklingssystem* förekommer på ett flertal ställen i lagen. Detta uttryck bör definieras.

2 kap. 4 § (upprättande av en resolutionsplan)

Marknadsandelen för livförsäkring ska baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto. Det framgår varken av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag eller utredningens förslag huruvida de försäkringstekniska avsättningarna ska vara värderade enligt Solvens II-direktivet eller enligt

redovisningsmässiga grunder⁷. Detta bör klargöras för att undvika tolkningsproblem.

2 kap. 13 § (innehåll i en resolutionsplan)

Resolutionsplanen ska enligt punkten 8 i paragrafens andra stycke innehålla en förklaring av hur resolutionsalternativen skulle kunna finansieras utan antagande om statligt stöd utöver, i förekommande fall, användningen av finansieringsarrangemang. I punkten 9 anges att planen även ska innehålla en detaljerad beskrivning av de olika resolutionsstrategierna med beaktande av de olika möjliga scenarierna samt de tillämpliga tidsramarna. Det bör klargöras om resolutionsalternativ avser något annat än resolutionsstrategier.

Riksgälden föreslår även att punkten 9 formuleras på följande sätt: *"En detaljerad beskrivning av olika resolutionsstrategier med beaktande av de olika möjliga scenarierna samt de tillämpliga tidsramarna."*

4 kap. 11 § (slutlig och preliminär värdering)

Om den slutliga värderingens uppskattning av nettotillgångsvärdet för ett företag är högre än den preliminära värderingens uppskattning av det värdet, får Riksgälden vidta vissa åtgärder. Begreppet nettotillgångsvärde förekommer varken i försäkringsrörelselagen, lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag eller Solvens II-direktivet. Riksgälden föreslår därför att uttrycket *nettotillgångsvärdet* för ersätts med *värdet av* (jfr 7 kap. 9 § lagen om resolution).

4 kap. 12 § (slutlig och preliminär värdering)

Riksgälden ska säkerställa att den slutliga värdering som avses i 4 kap. 10 § LRF, det vill säga den värdering som ligger till grund för vidtagandet av resolutionsåtgärder (den andra värderingen), ska möjliggöra ett fullständigt erkännande av eventuella förluster för företaget i dess bokföring.

Av 4 kap. 4 § LRF framgår att den andra värderingen ska vara förenlig med 5 kap. 2 § FRL. Ordet *bokföring* i 4 kap. 12 § LRF kan ge intryck av att det är den finansiella redovisningen som avses och inte en värdering enligt 5 kap. 2 § FRL. Givet detta föreslår Riksgälden att uttrycket *i dess bokföring* stryks. Det skulle även vara mer i linje med formuleringen i 4 kap. 3 § andra stycket LRF.

⁷ Enligt internationella redovisningsstandarder (IFRS) samt tilläggsbestämmelser som följer av lagen om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL), Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:23) om årsredovisning i försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag samt Rådet för finansiell rapporterings rekommendationer.

9 kap. 1 § (vad som är resolutionsåtgärder)

I direktivet definieras uttrycket resolutionsåtgärd som ett beslut att försätta ett företag i resolution, tillämpningen av ett resolutionsverktyg samt utövande av en eller flera resolutionsbefogenheter (artikel 2.29). Den av utredningen föreslagna definitionen av resolutionsåtgärd skiljer sig från direktivets definition. Utredningens förslag till definition omfattar nämligen inte ett beslut att försätta ett företag i resolution.

Inte heller omfattas alla resolutionsbefogenheter av utredningens definition. Exempelvis saknas befogenheten att ta kontroll över ett företag i resolution (7 kap. 1 § LRF som genomför artikel 42.1 b) och befogenheten att utse ny styrelse och verkställande direktör (7 kap. 3 § LRF som genomför artikel 42.1 n). Att dessa befogenheter inte definieras som resolutionsåtgärder kan få betydelse för hur resolutionen faktiskt genomförs, t.ex. i fråga om hur beslut ska fattas i resolution och om undantag från vissa bolagsrättsliga bestämmelser blir tillämpliga. Motsvarande resolutionsbefogenheter, liksom beslut om resolution, saknas även i definitionen av resolutionsåtgärd i lagen om resolution (12 kap. 1 §).

Riksgälden anser att definitionen av resolutionsåtgärd bör utformas på ett mer direktivnära sätt och därmed även omfatta beslut om resolution och de resolutionsbefogenheter som inte omfattas av utredningens förslag till definition. Ett sådant mer direktivnära genomförande kräver att det görs vissa följdändringar i andra paragrafer, bl.a. 9 kap. 2 § LRF.

9 kap. 3 § (tillämpningsprinciper)

Riksgäldens rätt till ersättning i samband med vidtagna resolutionsåtgärder regleras i 9 kap. 3 § tredje stycket. I den föreslagna bestämmelsen och den tillhörande motivtexten (s. 783 ff) används ordet *kostnader*. I direktivet används i stället ordet *utgifter* (eng. expenses), vilket är mer rättvisande och det som även bör användas i lagen om resolution av försäkringsföretag. Ett exempel på när ordvalet får betydelse är om finansieringsarrangemanget för resolution används för att tillskjuta medel till ett broföretag som myndigheten senare säljer till en privat förvärvare. De intäkter som genereras i försäljningen bör då inte enbart täcka de kostnader som är kopplade till åtgärden (t.ex. för oberoende värderare, andra konsulttjänster eller eventuella förluster kopplade till användningen av finansieringsarrangemanget) utan även ersätta hela den utgift som kapitaltillskottet medfört för finansieringsarrangemanget.

9 kap. 4 § (tillämpningsprinciper)

I paragrafen används ordet resolutionsmekanismer. Vad som avses med resolutionsmekanismer och hur det förhåller sig till resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter är inte tydligt. Resolutionsmekanismer återfinns i de artiklar som genomförs i den aktuella paragrafen (artiklarna 88, 89 och 91), men inte heller i direktivet preciseras innebörden närmare. I motsvarande bestämmelse i lagen om resolution används begreppet resolutionsåtgärd (12 kap. 4 §).

9 kap. 12 § (egendom i tredjeland)

Paragrafen är svårläst, bland annat eftersom det är oklart vilken skuld som avses. Första stycket bör utformas efter förebild av 5 kap. 2 § första stycket LOR.

10 kap. 5 § (förbud mot att fullgöra vissa förpliktelser)

Ett förbud mot att fullgöra vissa förpliktelser enligt 10 kap. 2 § första stycket får enligt 10 kap. 5 § 2 inte avse betalnings- eller leveransförpliktelser som ska fullgöras mot centrala motparter, auktoriserade inom EES eller godkända från tredjeland. Det bör klargöras vad som avses med centrala motparter godkända från tredjeland. Av artikel 49.4 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att det avser centrala motparter som har godkänts av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) enligt artikel 25 i förordning (EU) nr 648/2012⁸.

10 kap. 9 § (förbud mot att ta i anspråk säkerheter)

Artikel 50.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller en befogenhet för resolutionsmyndigheten att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter. Från befogenheten undantas dels säkerhetsrätter för system eller operatörer av system som har betecknats enligt direktiv 98/26/EG⁹, dels centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordning (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Esma enligt artikel 25 i den förordningen.

I 10 kap. 9 §, som genomför artikel 50.2 i direktivet, anges att ett beslut om att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter inte får avse en marginalsäkerhet eller annan panträtt som har ställts ut i samband med

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper.

deltagande i ett anmält avvecklingssystem eller som innehas av en central motpart. Paragrafen bör utformas på ett mer direktivnära sätt.

13 kap. 3 § (åtgärder mot ägare)

I paragrafen anges att Riksgälden får överföra befintliga aktier till en borgenär som har fått sin fordran helt eller delvis nedskriven. Formuleringen *en borgenär som har fått sin fordran helt eller delvis nedskriven* bör ersättas med *en borgenär vars fordran har konverterats* som är den formulering som används i artikel 36.1 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Motsvarande justering bör göras i 20 kap. 8 § första stycket 1 LRF.

14 kap. 5 § (beslut vid kapitalbrist)

Om verktyget för solvent avveckling används och nettotillgångsvärdet för försäkringsföretaget i resolution har blivit negativt ska Riksgälden bedöma om företaget ska avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande eller om ett annat resolutionsverktyg ska användas.

Begreppet nettotillgångsvärde förekommer inte i försäkringsrörelselagen, lagen om årsredovisning i försäkringsföretag eller Solvens II-direktivet. Riksgälden föreslår därför att ordet *nettotillgångsvärde* ersätts med uttrycket *värdet av tillgångar efter avdrag för skulder*.

17 kap. 4 § (definitioner och tillämpningsområde)

Paragrafen, som genomför artikel 32.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, omfattar inte aktier eller andra äganderättsinstrument. I motivtexten, inklusive förslagsrutan, är äganderättsinstrument inkluderade men inte aktier (s. 832 f). Bestämmelsen bör utformas på ett mer direktivnära sätt, dvs. även aktier och äganderättsinstrument bör inkluderas.

17 kap. 6 § (återföring)

Paragrafen, som genomför artikel 32.4, bör utformas på ett mer direktivnära sätt. För det första bör aktier och andra äganderättsinstrument läggas till i bestämmelsen. För det andra bör formuleringen *den förra ägaren eller innehavaren [...]* ersättas med *den ursprungliga ägaren eller innehavaren [...]*. Orden *förra* och *ursprungliga* har olika materiell innebörd.

Vidare anges i 17 kap. 6 § 2 LRF att en återföring får göras om *”de specifika tillgångarna eller förpliktelserna inte omfattas av de klasser av tillgångar eller förpliktelser som anges i relevant instrument och inte heller uppfyller villkoren i instrumentet för överföring av dessa”*. Riksgälden anser att innebörden av bestämmelsen i denna del behöver förtydligas, i synnerhet vad som avses med *klasser av tillgångar* och

relevanta instrument. Bestämmelsen och tillhörande motivtext är i nuvarande form svår att förstå. Detsamma gäller motsvarande bestämmelse avseende avskiljandeverktyget, 18 kap. 5 § första stycket 2 LRF.

17 kap. 9 § (samarbetsskyldighet)

Paragrafen innehåller bestämmelser om samarbetsskyldighet mellan ett företag i resolution och ett broföretag. Ordet *förvärvaren* bör därför ersättas med *broföretaget*.

17 kap. 19 § (avveckling av ett broföretag)

Ordet *kostnader* bör ersättas med *utgifter*, se synpunkterna på avsnitt 18.5 och 9 kap. 3 § ovan.

18 kap. 8 § (samarbetsskyldighet)

Paragrafen innehåller bestämmelser om samarbetsskyldighet mellan ett företag i resolution och ett tillgångsförvaltningsbolag. Ordet *förvärvaren* bör därför ersättas med *tillgångsförvaltningsbolag*.

18 kap. 11 § (styrning av ett tillgångsförvaltningsbolag)

I punkten 4 förekommer ordet riskstrategi. Detta ord används inte för att beskriva företagsstyrningssystemet i varken försäkringsrörelselagen eller Solvens II-direktivet. Riksgälden föreslår att ordet *riskstrategi* ersätts med *riskprofil*, vilket är det ord som används i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Motsvarande ändring bör göras i 17 kap. 17 § LRF.

20 kap. 9 § (åtgärder mot ägare av aktier och andra äganderättsinstrument)

I paragrafen anges att Riksgälden ska beakta behovet av att skriva ned eller konvertera primärkapitalposter. Formuleringen *skriva ned eller konvertera* bör ersättas med *minska* som är det ord som används i artikel 36.2 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

20 kap. 12 och 13 §§ (prioritetsordning vid nedskrivning och konvertering)

Utformningen av 20 kap. 12 och 13 §§ bör ses över i syfte att åstadkomma ett tydligare, mer direktivnära genomförande av artikel 38.1 i direktivet.

20 kap. 24 § (kompletterande åtgärder)

I paragrafens andra stycke saknas en laghänvisning avseende kravet på upprättande av prospekt.

21 kap. 1 § (skyddsåtgärder definitioner)

Paragrafen innehåller definitioner av samtliga arrangemang som behandlas i kapitlet, förutom återförsäkringsarrangemang. Även detta arrangemang bör definieras.

21 kap. 4 § (skydd för arrangemang om säkerheter)

Första stycket 3 bör ha följande lydelse: ”en säkerhetsrätt om inte förpliktelsen för vilken säkerhet har ställts också överförs.”

21 kap. 5 § (skydd för arrangemang om säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning och återförsäkring)

Författningskommentaren bör även behandla återförsäkringsarrangemang, som också omfattas av paragrafen.

21 kap. 7 § (undantag från skyddsreglerna)

Paragrafen, som genomför artiklarna 59.2 och 60.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, har följande lydelse:

Om det är nödvändigt för att bättre skydda försäkringstagarna genom att säkerställa att försäkringar som överförs fortsätter att uppfylla relevanta rättsliga krav med avseende på obligatoriska lägsta täckningsnivåer, får Riksgäldskontoret trots 4 och 5 §§

1. överföra de avtalsportföljer som omfattas av ett arrangemang som anges i 1 § 2–5 samt arrangemang för återförsäkring, utan att samtidigt överföra andra tillgångar eller förpliktelser som omfattas av samma arrangemang, och
2. överföra, ändra eller säga upp dessa tillgångar, rättigheter och andra skulder utan att överföra avtalsportföljerna.

Det är svårt att förstå innebörden av punkten 2. En liknande formulering finns även i 21 kap. 8 § som genomför artikel 61.2 i direktivet. En rimlig tolkning är att det som anges i direktivet om att ändra (*eng. modify*) respektive säga upp (*eng. terminate*) tillgångar, rättigheter och skulder tar sikte på *villkor* som rör sådana tillgångar, rättigheter och skulder (jfr 23 kap. 7 § första stycket 3 LOR).

22 kap. 4 § (avslutande av resolution)

Förslaget i motivtexten (s. 785) överensstämmer inte med den föreslagna bestämmelsen. Riksgälden anser att bestämmelsen bör utformas i enlighet med förslaget i motivtexten, dvs. inkludera den särskilda hänsyn som enligt artikel 26.4 i direktivet ska tas när försäljningsverktyget eller broföretagsverktyget används för att föra över endast delar av inkråmet i ett försäkringsföretag.

25 kap. 1 § (uppgiftsskyldighet och samarbete med Riksgäldskontoret)

Enligt paragrafens första stycke har företag som omfattas av lagen om resolution av försäkringsföretag en samarbets- och uppgiftsskyldighet i förhållande till Riksgälden. Bestämmelsen kan tolkas som att samarbets- och uppgiftsskyldigheten begränsas till att gälla för sådana företag som anges i 1 kap. 1 §. Det bör tydliggöras att skyldigheten gäller för samtliga företag i en grupp (se t.ex. artikel 14.5 i direktivet).

Uppgiftsskyldigheten bör vidare formuleras på samma sätt som den uppgiftsskyldighet som gäller för Finansinspektionen enligt 25 kap. 4 §, dvs. att företagen ska lämna de uppgifter som Riksgälden behöver för sin verksamhet enligt lagen om resolution av försäkringsföretag.

25 kap. 2 § (information som behövs för att förbereda eller fatta beslut om resolutionsåtgärder)

Utredningen bedömer att skyldigheten för styrelsen och den verkställande direktören att bistå resolutionsmyndigheten enligt artikel 22.1 d i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag rymms i den allmänna uppgifts- och informationsskyldighet som föreslås för att genomföra artikel 42.1 a (s. 499 f).

I nyss nämnda artikel anges att ledningsorganen i företaget i resolution ska "[...] ge allt bistånd som krävs för att uppnå resolutionsändamålen". Bistånd är i direktivet således inte begränsat till att endast avse uppgifter eller information. Ordet bistånd ges därmed en alltför snäv tolkning i utredningens förslag. För att direktivet ska genomföras på ett korrekt sätt bör styrelsens och den verkställande direktörens skyldighet att bistå Riksgälden inte begränsas på det sätt som utredningen föreslår.

Försäkringsrörelselagen

10 a kap. (plan för förebyggande återhämtning för försäkringsföretag)

I kapitlet förekommer uttrycket korrigerande åtgärder på ett flertal ställen. *Korrigerande åtgärder* bör ersättas med ordet *återhämtningsåtgärder*. Det bör även förtydligas vad som avses med sådana åtgärder.

Motsvarande ändringar bör göras i 19 a kap. om planer för förebyggande återhämtning för företag som ingår i en grupp.

10 a kap. 2 § (upprättande en plan för förebyggande återhämtning)

I paragrafens andra stycke anges att ett litet och icke-komplext företag bara ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning om ett sådant företag utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå. Det bör förtydligas vilken typ av risk som avses och hur denna risk förhåller sig till det som sägs i 10 a kap. 1 §.

Synpunkter på motivtexten*Principiella utgångspunkter för värderingen (avsnitt 8.2.1)*

Motivtexten beskriver utförligt principiella utgångspunkter för värderingarna och hur artiklarna 23–25 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör tolkas. Som framgår av artikel 24.6 i direktivet ska Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) ta fram förslag till tekniska standarder för tillsyn för att bland annat fastställa metoderna för att bedöma värdet av tillgångarna och skulderna i försäkrings- eller återförsäkringsföretaget i samband med resolution. Riksgälden anser därför att motivtexten inte bör vara så utförlig i beskrivningen av principiella utgångspunkter för värderingarna för att inte riskera att det uppstår motsägelser mellan motivtexten och kommande tekniska standarder.

Förordnande av särskild förvaltare (avsnitt 10.3.1)

I motivtexten anges att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag inte innehåller några bestämmelser om resolutionsmyndighetens möjligheter att entlediga en särskild förvaltare i förtid. En sådan möjlighet ges dock i artikel 44.6 i direktivet.

Krav vid försäljning (avsnitt 14.3.3)

I skälen till utredningens förslag avseende villkor som ska gälla vid utbudande till försäljning används ordet marknadsföring (s. 811).

”Utredningens tolkning är att artikel 29.1 bör läsas tillsammans med artikel 29.3 (se nedan), som anger att resolutionsmyndigheten får besluta att inte iakttä kraven på marknadsföring om den bedömer att det kan underminera något av resolutionsändamålen. Eftersom denna artikel anger de omständigheter då myndigheten kan bortse från kraven på marknadsföring, torde direktivets syfte vara att de i 29.2 angivna villkoren för försäljningsprocessen ska gälla i alla andra fall.”

Riksgälden föreslår att ordet *marknadsföring* ersätts med uttrycket *utbudande till försäljning* vilket överensstämmer med direktivets formulering.