

Beslutspromemoria – föreskrifter om resolution



Sammanfattning

Riksgäldskontoret (Riksgälden) meddelar föreskrifter om resolution. Föreskrifterna gäller huvudsakligen för kreditinstitut och värdepappersbolag, men även vissa andra företag berörs. Dessutom upphäver Riksgälden föreskrifterna till förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.¹

Genom föreskrifterna genomförs delar av krishanteringsdirektivet.² Föreskrifterna är nödvändiga för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt.

Föreskrifterna innehåller i huvudsak bestämmelser om minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL). Bestämmelserna gäller vilka skulder som får användas för att uppfylla minimikravet, vilka kriterier som ska ligga till grund för ett beslut om minimikravet samt vilken typ av kvalificerade skulder som Riksgälden i det enskilda fallet får besluta att ett företag ska uppfylla minimikravet med. Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om omstruktureringsplaner.

Den nya lagen (2015:1016) om resolution – och därmed även föreskrifterna – förväntas medföra stora positiva effekter för samhället i stort. För företagen innebär regleringen samtidigt att det kommer att ställas krav som kommer att medföra vissa kostnader.

Föreskrifterna träder i kraft den 1 februari 2016, samtidigt som lagen om resolution och övriga lagändringar börjar gälla.

¹ Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2008:1) till förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.

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.

Innehållsförteckning

1	Utgångspunkter	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Nya regler om resolution.....	2
1.3	Målet med föreskrifterna	3
1.4	Regleringsalternativ	3
1.5	Rättsliga förutsättningar.....	3
1.6	Ärendets beredning	3
1.7	Ikraftträdande.....	4
2	Motivering och överväganden.....	4
2.1	Minimikravet på nedskrivningsbara skulder.....	4
2.1.1	Allmänt	4
2.1.2	Medräkningsbara skulder	4
2.1.3	Kriterier till grund för ett beslut om minimikravet	7
2.1.4	Beslut om att minimikravet ska uppfyllas med vissa typer av instrument.....	11
2.2	Omstruktureringsplaner.....	13
2.2.1	Allmänt	13
2.2.2	Omstruktureringsplanens innehåll.....	13
2.3	Upphävande av föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl.....	15
3	Förslagets konsekvenser	16
3.1	Allmänt.....	16
3.2	Konsekvenserna för samhället.....	16
3.3	Konsekvenserna för konsumenterna	17
3.4	Konsekvenserna för företagen.....	17
3.4.1	Allmänt	17
3.4.2	Minimikravet på nedskrivningsbara skulder	18
3.4.3	Omstruktureringsplaner	19
3.4.4	Upphävande av föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl.	20
3.5	Konsekvenser för Riksgälden	20

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund

Finanskrisen 2008 satte ljuset på de svårigheter som råder för myndigheter när det gäller att hantera problem i banker och andra finansiella företag på ett effektivt sätt. Det gällde särskilt problem i banker som bedriver gränsöverskridande verksamhet. Krisen orsakade mycket stora samhällsekonomiska kostnader. Inom EU hanterade medlemsstaterna krisen på olika sätt med olika resultat, vilket i stor utsträckning berodde på skillnader mellan de nationella regelverken samt olika erfarenheter från tidigare kriser. Mot den bakgrunden lämnade Europeiska kommissionen (kommissionen) i juni 2012 förslag till ett direktiv med ett ramverk för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris.³ Förslaget ledde sedermera fram till krishanteringsdirektivet som antogs av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (rådet) i maj 2014.

Krishanteringsdirektivet utgör ett ramverk för resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag, samt vissa företag som ingår i samma koncern som sådana företag. Med resolution avses ett särskilt förfarande för avveckling eller rekonstruktion av ett fallerande företag som kan användas som ett alternativ till att försätta företaget i konkurs, om en konkurs skulle medföra alltför stora samhällsekonomiska kostnader. Förfarandet bygger på att hela eller delar av verksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas om det krävs för att bevara den finansiella stabiliteten. Samtidigt ska eventuella förluster bäras av det fallerande företags ägare och borgenärer på i princip samma sätt som i en vanlig konkurs. På så sätt förhindras att staten tvingas bära förluster av omsorg om den finansiella stabiliteten, vilket ofta varit fallet i tidigare kriser.

Krishanteringsdirektivet syftar dels till att ge möjlighet att rekonstruera eller avveckla fallerande företag, dels till att undvika att enskilda företag hamnar i problem som kan framtvunga resolution. Bestämmelserna i direktivet behandlar i huvudsak resolution, förberedelser för ett sådant förfarande samt förebyggande åtgärder.

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010 av den 6 juni 2012, COM (2012) 280 final.

1.2 Nya regler om resolution

Den 17 december 2015 biföll riksdagen regeringens lagförslag i propositionen Genomförande av krishanteringsdirektivet (prop. 2015/16:5). Enligt propositionen genomförs krishanteringsdirektivet huvudsakligen genom lagen om resolution, förordningen (2015:1034) om resolution och myndighetsföreskrifter. Det införs även en ny lag om förebyggande statligt stöd.⁴ Den lagen ersätter till viss del lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) som upphävs. Därutöver görs ändringar i en rad andra författningar. Den nya regleringen träder i kraft den 1 februari 2016.

Ett antal bestämmelser i krishanteringsdirektivet ger vidare kommissionen befogenhet att anta så kallade delegerade akter och genomförandeakter. Dessa rättsakter ska fylla ut och anpassa direktivets mer allmänt hållna regler. I vissa fall har Europeiska bankmyndigheten (Eba) getts i uppdrag att ta fram förslag till delegerade akter och genomförandeakter. Dessa rättsakter blir sedan bindande genom att kommissionen antar dem. I de fallen kallas rättsakterna bindande tekniska standarder för tillsyn. Kommissionens delegerade akter och genomförandeakter antas i form av förordning eller beslut och blir därför direkt gällande i Sverige.

Kommissionen har i nuläget antagit en delegerad förordning med stöd av krishanteringsdirektivet.⁵ Eba har även lämnat förslag till tekniska standarder för tillsyn som kommissionen ännu inte har antagit.

Utöver detta har Eba antagit ett flertal riktlinjer för tillämpningen av krishanteringsdirektivet.⁶ Dessa riktlinjer har en rättslig betydelse i Sverige som påminner om vad som gäller för allmänna råd.⁷ Fler sådana riktlinjer är att vänta.

Riksgälden beslutar nu – med stöd av de bemyndiganden som ges i förordningen om resolution – om föreskrifter om resolution. Vidare beslutar Riksgälden, som en konsekvens av att stödlagen upphävs, att

⁴ Lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63 av den 21 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU avseende förhandsbidrag till finansieringsarrangemang för resolution.

⁶ Se t.ex. riktlinjer om specifikation av åtgärder för att minska eller ta bort hinder för resolution och de omständigheter under vilka varje åtgärd kan tillämpas enligt direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2014/11), riktlinjer om tolkningen av de omständigheter under vilka ett institut ska anses falla eller sannolikt komma att falla enligt artikel 32.6 i direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2016/07) samt riktlinjer om förenklade skyldigheter enligt artikel 4.5 i direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2015/16).

⁷ Se Finansinspektionens promemoria Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer (FI Dnr 12-12289), s. 8.

föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl. ska upphävas.⁸

1.3 Målet med föreskrifterna

Genom Riksgäldens föreskrifter genomförs delar av krishanteringsdirektivet. Målet med föreskrifterna sammanfaller således med målet för lagen om resolution och förordningen om resolution. Föreskrifterna är nödvändiga för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt.

Riksgälden avser att uppnå målet med föreskrifterna genom att genomföra aktuella delar av direktivet.

1.4 Regleringsalternativ

Bindande föreskrifter är nödvändiga för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt. Av den anledningen saknas alternativa sätt för Riksgälden att hantera de aktuella delarna av direktivet.

Medlemsstaterna får införa strängare regler än de som anges i direktivet under förutsättning att de är allmänt giltiga och inte står i strid med direktivet eller tillhörande delegerade akter och genomförandeakter (artikel 1.2 i direktivet). Strängare regler kan t.ex. syfta till att ytterligare stärka den finansiella stabiliteten. En nationell reglering som går utöver direktivet kan emellertid minska graden av harmonisering och därmed försvåra gränsöverskridande verksamhet. Sådana regler kan även medföra en konkurrensnackdel för de berörda företagen gentemot företag i andra länder.

Riksgälden har för närvarande valt att ta fram föreskrifter som är direktivnära. Vid framtagandet av föreskrifterna har även Ebas förslag till tekniska standarder för tillsyn beaktats.

1.5 Rättsliga förutsättningar

Riksgäldens bemyndigande att meddela föreskrifter återfinns i 22 § förordningen om resolution.

1.6 Ärendets beredning

Den 20 oktober 2015 remitterade Riksgälden ett förslag till föreskrifter om resolution samt ett förslag till föreskrifter om upphävande av Riksgäldens föreskrifter till förordningen om statliga garantier till banker m.fl. Totalt 11 organisationer och myndigheter har yttrat sig i sak över remissen.

⁸ Riksgäldskontorets föreskrifter (RGKFS 2008:1) till förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.

Riksgälden har övervägt samtliga framförda remissynpunkter, men redogör bara för de mest väsentliga synpunkterna i denna beslutspromemoria. Föreskrifterna har även bearbetats redaktionellt.

1.7 Ikraftträdande

Föreskrifterna om resolution och föreskrifterna om upphävande av Riksgäldens föreskrifter till förordningen om statliga garantier till banker m.fl. träder i kraft den 1 februari 2016.

2 Motivering och överväganden

I det följande redogörs för Riksgäldens motivering och ställningstaganden i fråga om de nu aktuella föreskrifterna.

2.1 Minimikravet på nedskrivningsbara skulder

2.1.1 Allmänt

I lagen om resolution finns bestämmelser om minimikrav på nedskrivningsbara skulder (4 kap.). Bestämmelserna innebär att det ställs krav på att ett företags kvalificerade skulder och kapitalbas tillsammans måste vara av viss minsta storlek i förhållande till företagets totala skulder och kapitalbas, för att företaget – om det i framtiden fallerar – ska kunna hanteras genom resolution. Syftet med bestämmelserna är att begränsa risken för att ett företag som fallerar, och blir föremål för resolution, inte har tillräckligt med kapital och kvalificerade skulder som kan skrivas ned (förlustabsorbering) eller konverteras (återkapitalisering).

2.1.2 Medräkningsbara skulder

Riksgäldens ställningstagande: En kvalificerad skuld får endast användas för att uppfylla minimikravet på nedskrivningsbara skulder enligt 4 kap. 1 § lagen om resolution om

1. den obligation eller andra skuldförbindelse som skulden hänför sig till har getts ut och är fullt betald,
2. företaget inte självt innehar obligationen eller skuldförbindelsen,
3. företaget inte har ställt säkerhet eller utfärdat en garanti för skulden,
4. företaget inte direkt eller indirekt har finansierat förvärvet av obligationen eller skuldförbindelsen,
5. obligationens eller skuldförbindelsens återstående löptid är minst ett år,
6. skulden inte hänför sig till ett derivat, och
7. skulden inte hänför sig till vissa insättningar som omfattas av förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979).

Om en borgenär enligt de villkor som gäller för skulden har rätt att kräva återbetalning i förtid, ska skuldens förfallodag vid beräkning av löptiden vara den dag då rätten till förtida återbetalning infaller.

Om det begärs av Riksgälden, ska ett företag lämna uppgifter som visar att ett beslut om att skriva ned eller konvertera en skuld som omfattas av lagstiftningen i ett tredjeland får verkställas i det landet.

Om företaget inte lämnar sådana uppgifter som avses i ovanstående stycke, får skulden inte användas för att uppfylla minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll.

Remissinstanserna: Tillstyrker förslaget eller har inte något att invända mot det.

Riksgäldens skäl: Samtliga kvalificerade skulder kan komma att bli föremål för nedskrivning eller konvertering i samband med resolution. Dock får endast vissa kvalificerade skulder räknas med vid bedömningen av om minimikravet på nedskrivningsbara skulder är uppfyllt. Artiklarna 45.4 och 45.5 i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om vad som utgör en medräkningsbar skuld. Genom dessa bestämmelser säkerställs att endast sådana skulder som i de flesta fall kommer att kunna bli föremål för nedskrivning eller konvertering beaktas vid bedömningen av om minimikravet är uppfyllt.

I artikel 45.4 i direktivet anges ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att en skuld ska anses medräkningsbar. Villkoren motsvarar till viss del de villkor som ställs upp för att ett primärkapitaltillskott ska få ingå i det övriga primärkapitalet enligt artikel 52.1 a–c i tillsynsförordningen.⁹

Till att börja med krävs att det instrument som skulden hänför sig till – en obligation eller annan skuldförbindelse – har getts ut och är fullt betald (artikel 45.4 a). Skulden får vidare inte vara av sådant slag att företaget riskerar att stå för de förluster som en nedskrivning eller konvertering kan leda till, t.ex. för att företaget har ställt säkerhet eller utfärdat en garanti för skulden (artikel 45.4 b). Med säkerhet avses t.ex. panträtt och säkerhetsöverlåtelse. Skulden får inte heller vara till företaget självt (artikel 45.4 b). Så skulle kunna bli fallet om företaget köper tillbaka ett instrument som det tidigare har gett ut.

För att en skuld ska vara medräkningsbar får företaget inte heller – vare sig direkt eller indirekt – ha finansierat förvärvet av den skuldförbindelse som skulden hänför sig till, eftersom en nedskrivning eller konvertering i så fall sannolikt skulle leda till att företaget blir tvunget att erkänna en förlust på

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

det lån som har finansierat förvärvet (artikel 45.4 c). Detta skulle innebära att en nedskrivning eller en konvertering av skulden inte förstärker företagets kapitalposition; det nya kapitalet skulle ätas upp av förlusterna på lånet. Skälet till att direktivets bestämmelser även omfattar indirekt finansiering torde vara att förhindra ett kringgående av regelverket. Så skulle t.ex. kunna ske genom att ett företag – i syfte att redovisa en större andel medräkningsbara skulder – lånar ut pengar till ett annat företag som i sin tur överför lånemedlen till ett anknutet företag som använder lånemedlen för att investera i det förstnämnda företagets skuldinstrument.

För att vara medräkningsbar ska skulden vidare ha en löptid på minst ett år (artikel 45.4 d). Det bör i sammanhanget framhållas att minimikravet ska vara uppfyllt vid varje tidpunkt. Skulderna kan därför behöva bytas ut och ersättas med andra skulder med längre löptid vid en senare tidpunkt. Om en skuld ger borgenären rätt att kräva återbetalning i förtid ska skuldens förfallodag vara den första dag som den rätten uppkommer.

Vidare får inte en skuld som hänför sig till ett derivat användas för att uppfylla minimikravet (artikel 45.4 e). Derivat definieras i krishanteringsdirektivet genom en hänvisning till förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (se artikel 2.1.65 i krishanteringsdirektivet).¹⁰

Slutligen får inte heller vissa insättningar som omfattas av förmånsrätt användas för att uppfylla minimikravet (artikel 45.4 f som hänvisar till artikel 108). Garanterade insättningar är inte kvalificerade skulder i den mening som avses i krishanteringsdirektivet och kan således inte användas för att uppfylla minimikravet (artikel 2.1.71). De insättningar som avses för svensk del är i stället sådana insättningar som inte är garanterade insättningar enligt lagen om resolution och som avser 1.) fysiska personer, 2.) vissa mikroföretag samt små och medelstora företag, och 3.) insättningar som har gjorts genom en filial utanför EES till ett svenskt företag och som skulle betraktas som insättningar avseende sådana personer eller företag som avses i 1.) och 2.) om de inte hade gjorts genom filialen. Det framgår av 13 b § förmånsrättslagen (1970:979) som genomför delar av artikel 108 i direktivet.

För att genomföra direktivet beslutar Riksgälden att i föreskrifter införa bestämmelser motsvarande artikel 45.4.

Artikel 45.5 i direktivet innehåller bestämmelser om skulder som omfattas av lagstiftningen i ett tredjeland. När det gäller sådana skulder kan möjligheten till nedskrivning eller konvertering bero på lagstiftningen i det

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

landet. Av artikeln följer att resolutionsmyndigheten i dessa fall får kräva att företaget ska visa att ett eventuellt beslut om att skriva ned eller konvertera skulden skulle kunna verkställas i det landet. Myndigheten ska i detta sammanhang bl.a. beakta villkoren i det avtal som skulden omfattas av, internationella avtal om erkännande av resolutionsförfaranden samt andra omständigheter som kan vara av betydelse. Om resolutionsmyndigheten inte är övertygad om att ett eventuellt beslut om att skriva ned eller konvertera skulden skulle kunna verkställas enligt lagstiftningen i det tredjelandet får skulden inte användas för att uppfylla minimikravet.

För att genomföra direktivet beslutar Riksgälden att i föreskrifter införa bestämmelser motsvarande artikel 45.5.

2.1.3 Kriterier till grund för ett beslut om minimikravet

Riksgäldens ställningstagande: Minimikravet på nedskrivningsbara skulder ska beslutas med hänsyn till följande kriterier:

1. Behovet av kvalificerade skulder för att säkerställa att förluster kan absorberas och att kärnprimärkapitalrelationen kan återställas vid användning av skuldnedskrivningsverktyget.
2. Företagets storlek, affärsmodell, finansieringsmodell och riskprofil.
3. I vilken utsträckning insättningsgarantin kan bidra till finansieringen av företagets resolution.
4. I vilken utsträckning företagets fallissemang kan komma att påverka den finansiella stabiliteten negativt.

Vid beslut om minimikravet på nedskrivningsbara skulder för ett dotterföretag ska särskild hänsyn tas till dotterföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil och kapitalbas. För ett dotterföretag som inte är dotterinstitut i en gränsöverskridande koncern ska hänsyn även tas till det minimikrav på nedskrivningsbara skulder som har beslutats på gruppnivå.

Kärnprimärkapitalrelationen ska kunna återställas till den nivå som är nödvändig för att företaget ska fortsätta att uppfylla villkoren för att bedriva verksamhet och för att bevara ett tillräckligt förtroende för företaget på marknaden.

Om det i resolutionsplanen för ett företag anges att vissa kategorier av kvalificerade skulder kan komma att undantas från skuldnedskrivning, ska hänsyn även tas till behovet av att säkerställa att företaget innehar tillräckligt med andra kvalificerade skulder för att kunna absorbera förluster och återställa kärnprimärkapitalrelationen. Detsamma gäller om det i resolutionsplanen för ett företag anges att vissa kategorier av

kvalificerade skulder kan komma att överföras som en del av en partiell överföring vid resolution.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* och *Finansbolagens förening* anser att den föreslagna bestämmelsen om till vilken nivå kärnprimärkapitalrelationen ska kunna återställas är otydlig. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldens skäl: Med minimikravet på nedskrivningsbara skulder avses enligt 4 kap. 1 § lagen om resolution ett krav uttryckt i procent som anger hur stora ett företags medräkningsbara kvalificerade skulder och kapitalbas minst måste vara i förhållande till företagets totala skulder och kapitalbas.

Riksgälden ska enligt 4 kap. 2 § lagen om resolution besluta om minimikravet för ett institut, dvs. ett kreditinstitut eller ett värdepappersbolag, på individuell nivå. För moderföretag inom EES ska Riksgälden även fatta beslut om minimikravet på gruppnivå. För gränsöverskridande koncerner finns särskilda regler om hur beslut ska fattas som bl.a. innebär att överenskommelser ska försöka nås med berörda resolutionsmyndigheter i andra länder. Riksgälden får även besluta om minimikrav på nedskrivningsbara skulder för vissa andra företag som omfattas av lagen om resolution (4 kap. 2 § andra stycket lagen om resolution).

I artikel 45.6 i krishanteringsdirektivet anges sex kriterier som ska ligga till grund för resolutionsmyndighetens beslut om minimikravet. Kriterierna kommer att specificeras närmare i tekniska standarder för tillsyn (se artikel 45.2).¹¹ Medlemsstaterna får enligt direktivet införa ytterligare kriterier som ska ligga till grund för beslut om minimikravet.

Regeringen framhåller i förarbetena till lagen om resolution att kriterierna av rättsäkerhetsskäl bör framgå av föreskrifter och åtminstone inkludera de kriterier som anges i direktivet.¹² Riksgälden ser i nuläget inte skäl att införa ytterligare kriterier än de som framgår av direktivet.

Det första kriteriet (artikel 45.6 a) är i det närmaste av portalkaraktär och anger att minimikravet ska var tillräckligt stort för att företaget vid användning av resolutionsverktygen ska kunna rekonstrueras eller

¹¹ Se EBA FINAL Draft Regulatory Technical Standards on criteria for determining the minimum requirement for own funds and eligible liabilities under Directive 2014/59/EU (EBA/RTS/2015/05).

¹² Prop. 2015/16:5 s. 259f.

avvecklas på ett sätt som uppfyller resolutionsmålen.¹³ I 4 kap. 3 § första stycket lagen om resolution anges bl.a. att minimikravet ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet i syfte att säkerställa att ett företag, om det försätts i resolution, har kvalificerade skulder och en kapitalbas som tillsammans är tillräckligt stora för att resolutionsåtgärder ska kunna vidtas som uppfyller resolutionsändamålen.¹⁴ Artikel 45.6 a får därför anses genomförd genom 4 kap. 3 § lagen om resolution.

Det andra kriteriet motsvarar artikel 45.6 b i krishanteringsdirektivet. I den artikeln anges att minimikravet ska vara tilläckligt högt för att företaget, om skuldnedskrivningsverktyget används, ska kunna absorbera förluster och återställa kärnprimärkapitalrelationen till den nivå som är nödvändig för att företaget ska uppfylla kraven för auktorisation och fortsätta bedriva de verksamheter för vilka det har auktoriserats enligt kapitaltäckningsdirektivet och MiFID II samt för att bibehålla ett tillräckligt marknadsförtroende för företaget.^{15 16}

Enligt det remitterade förslaget ska kärnprimärkapitalrelationen kunna återställas till den nivå som är nödvändig för att företaget ska uppfylla kraven för verksamheten enligt de svenska författningar som genomför kapitaltäckningsdirektivet och 2004 års MiFID samt för att bibehålla ett tillräckligt förtroende för företaget på marknaden.^{17 18} *Bankföreningen* och *Finansbolagens förening* påtalar att den föreslagna lydelsen – genom hänvisningen till kraven för *verksamheten* i stället för till kraven för *auktorisering* – kan leda till otydlighet. Riksgälden bedömer dock att den föreslagna bestämmelsen har en lydelse som motsvarar direktivet. De

¹³ Den svenska översättningen av direktivet anger att företaget ska ”kunna försättas i resolution”. I den engelska texten anges att företaget ”can be resolved”. Det senare motsvaras i lagen om resolution av ”rekonstrueras eller avvecklas” (se t.ex. 1 kap. 1 § lagen om resolution).

¹⁴ Med resolutionsändamålen i lagen om resolution avses detsamma som resolutionsmålen i krishanteringsdirektivet, jfr artiklarna 2.1.16 och 31.2 i direktivet med 1 kap. 6 § lagen om resolution.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

¹⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

¹⁸ Arbetet med att genomföra MiFID II i svensk rätt pågår. En stor del av reglerna i 2004 års MiFID har mer eller mindre oförändrade överförts till MiFID II och tillhörande rättsakter. I dessa delar finns enligt 2013 års värdepappersmarknadsutredning ingen anledning att ändra de svenska bestämmelser som genomförde 2004 års direktiv (SOU 2015:2 s. 286). Bestämmelserna om förutsättningar för tillstånd och återkallande av tillstånd är desamma i MiFID II som i 2004 års direktiv (SOU 2015:2 s. 274). Dessa bestämmelser torde därför i svensk rätt även fortsättningsvis finnas i lagen om värdepappersmarknaden.

tekniska standarder för tillsyn som kommer att antas enligt artikel 45.2 i direktivet kommer dessutom att specificera detta och övriga kriterier ytterligare.

Det tredje kriteriet (artikel 45.6 c) behandlar situationen att det i företagets resolutionsplan anges att vissa kategorier av skulder kan komma att undantas från skuldnedskrivning enligt artikel 44.3 i direktivet. Detta kan få till följd att den mängd nedskrivningsbara skulder som faktiskt kan komma att bli föremål för nedskrivning blir för lågt, eller att andra grupper av borgenärer får sina fordringar nedskrivna med ett högre belopp. Det senare kan leda till att principen att ingen borgenär ska få ett sämre utfall än om företaget avvecklats genom konkurs eller likvidation åsidosätts, vilket strider mot direktivets skyddsregler. Kriteriet behandlar även den situationen att resolutionsplanen förutser att vissa kvalificerade skulder kan komma att överföras genom partiell överföring vid resolution. I sådana fall ska minimikravet vara så högt att övriga kvalificerade skulder kan absorbera förluster och återställa kärnprimärkapitalrelationen.

Det fjärde kriteriet (artikel 45.6 d) anger att hänsyn ska tas till företagets storlek, affärsmodell, finansieringsmodell och riskprofil.

Av det femte kriteriet (artikel 45.6 e) framgår att hänsyn ska tas till i vilken utsträckning medel från insättningsgarantin kan bidra till finansieringen av en resolution av företaget. Insättningar som skyddas av insättningsgarantin (så kallade garanterade insättningar) är undantagna från skuldnedskrivning. En insättning kan således aldrig skrivas ned till den del den omfattas av insättningsgarantin. Insättningsgarantisystemet ska emellertid – med vissa undantag – tillskjuta medel som motsvarar det belopp som insättningarna skulle ha skrivits ned med om de inte vore undantagna. Detta kan få betydelse för företag med en hög andel garanterade insättningar i förhållande till övriga skulder.

Det sjätte och sista kriteriet (artikel 45.6 f) anger att hänsyn ska tas till i vilken utsträckning företagets fallissemang kan påverka den finansiella stabiliteten negativt. I detta inkluderas bl.a. spridning av negativa effekter på grund av företagets sammankoppling med andra företag eller med övriga delar av det finansiella systemet.

För att genomföra direktivet beslutar Riksgälden att i föreskrifter införa bestämmelser motsvarande artikel 45.6 b–f.

Även de kriterier som framgår av artikel 45.10 ska införlivas i svensk rätt genom föreskrifter. Artikeln rör de kriterier som ska ligga till grund för ett beslut om minimikravet för dotterföretag i en koncern. Enligt artikeln ska kriterierna i 45.6 tillämpas, varvid dotterföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil och kapitalbas ska beaktas särskilt. Vidare ska hänsyn tas till

kravet på gruppnivå. Vad gäller dotterinstitut i en gränsöverskridande koncern framgår det sistnämnda redan av 4 kap. 5 § andra stycket lagen om resolution. För sådana företag behöver det kravet därför inte införlivas genom föreskrifter.

2.1.4 Beslut om att minimikravet ska uppfyllas med vissa typer av instrument

Riksgäldens ställningstagande: De typer av kvalificerade skulder varmed Riksgälden får besluta att ett företag ska uppfylla minimikravet på nedskrivningsbara skulder, är endast sådana skulder som omfattas av avtalsvillkor som innebär att skulden

1. ska skrivas ned eller konverteras före andra kvalificerade skulder vid användning av skuldnedskrivningsverktyget, och
2. vid konkurs ska återbetalas först efter att övriga kvalificerade skulder har återbetalats.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* och *Finansbolagens förening* efterlyser ett förtydligande av att ett beslut om att minimikravet på nedskrivningsbara skulder ska uppfyllas med vissa typer av instrument endast får fattas i det enskilda fallet. *AB Svensk Exportkredit* anser att det bör framgå av föreskrifterna i vilka fall Riksgälden avser att kräva att så kallade instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning ska användas för att uppfylla minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte något att använda mot det.

Riksgäldens skäl: Av skäl 79 i krishanteringsdirektivet framgår att resolutionsmyndigheten från fall till fall får kräva att minimikravet på nedskrivningsbara skulder helt eller delvis ska bestå av kapitalbas eller en viss typ av skulder. Enligt artikel 45.13 i direktivet får resolutionsmyndigheten i enskilda fall besluta att minimikravet på nedskrivningsbara skulder delvis ska uppfyllas med så kallade instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning. Den artikeln införlivas i svensk rätt genom 4 kap. 4 § lagen om resolution.¹⁹

För att ett instrument ska få räknas som ett instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning ska resolutionsmyndigheten enligt artikel 45.14 vara övertygad om att instrumentet dels omfattas av avtalsvillkor som innebär att skulden ska skrivas ned eller konverteras före andra kvalificerade skulder vid användning av skuldnedskrivningsverktyget, dels är föremål för

¹⁹ Se prop. 2015/16:5 s. 782.

ett avtal, ett åtagande eller en bestämmelse om prioritering som är bindande och innebär att skulden har lägre prioritet än andra kvalificerade skulder vid normala insolvensförfaranden.

För svensk del utgörs instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning enkelt uttryckt av fordringar som är efterställda om företaget i fråga försätts i konkurs. Fordringar som inte är förenade med förmånsrätt har normalt sett inbördes lika rätt. En borgenär kan dock enligt fordringsavtalet ha rätt till betalning först efter övriga borgenärer. Då är fordringen att betrakta som efterställd. Ett instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning ska alltså vara efterställt övriga oprioriterade fordringar, oavsett om det rör sig om kvalificerade skulder eller andra oprioriterade fordringar. Utöver detta måste fordringsavtalet enligt direktivet också innehålla villkor om att skulden ska skrivas ned eller konverteras före andra kvalificerade skulder vid användning av skuldnedskrivningsverktyget.

Bankföreningen och Finansbolagens förening anser att det bör förtydligas att ett beslut om att minimikravet på nedskrivningsbara skulder helt eller delvis ska uppfyllas med instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning endast får beslutas i det enskilda fallet. De nu aktuella föreskrifterna reglerar endast vilka *typer av instrument* som ett sådant beslut får omfatta. Rätten för Riksgälden att fatta ett sådant beslut liksom att det ska fattas i det enskilda fallet framgår av 4 kap. 4 § lagen om resolution. I föreskrifterna görs en hänvisning till den paragrafen. Mot den bakgrunden finns det enligt Riksgälden inget behov av en sådan ändring som efterfrågas av Bankföreningen och Finansbolagens förening.

Riksgäldens föreskriftsrätt omfattar vilka kvalificerade skulder som är medräkningsbara vid beräkningen av om minimikravet på nedskrivningsbara skulder är uppfyllt (29 kap. 1 § första stycket 1 lagen om resolution). Av den anledningen är det inte möjligt för Riksgälden att ta fram föreskrifter med den innebörd som efterfrågas av *AB Svensk Exportkredit*. Riksgälden anser inte heller att det är lämpligt att i föreskrifter ange vilka omständigheter som ska leda till att myndigheten ska besluta att minimikravet ska uppfyllas med så kallade instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning. Detta är något som måste bedömas från fall till fall.

Med anledning av det nu sagda och för att genomföra direktivet inför Riksgälden i föreskrifter bestämmelser motsvarande artikel 45.14. Genom föreskrifterna regleras vilka kvalificerade skulder som Riksgälden med stöd av 4 kap. 4 § lagen om resolution i det enskilda fallet får besluta att ett företag ska uppfylla minimikravet med.

2.2 Omstruktureringsplaner

2.2.1 Allmänt

Enligt 21 kap. 5 § lagen om resolution ska ett företag under resolution upprätta en omstruktureringsplan när skuldnedskrivningsverktyget används i syfte att kapitalisera företaget tillsammans med en omstrukturering. Planen ska beskriva de åtgärder som ska vidtas för att återge företaget dess långsiktiga livskraft.

Om två eller flera företag i samma koncern ska rekonstrueras ska ett svenskt moderinstitut inom EES upprätta en plan för samtliga företag inom koncernen (21 kap. 12 § lagen om resolution).

Om statsstödsreglerna är tillämpliga, ska planen vara förenlig med den omstruktureringsplan som företaget ska ta fram enligt de reglerna.

2.2.2 Omstruktureringsplanens innehåll

Riksgäldens ställningstagande: En omstruktureringsplan ska innehålla

1. en detaljerad analys av orsakerna till att företaget fallerat eller sannolikt skulle ha fallerat,
2. en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas för att återge företaget dess långsiktiga livskraft, samt
3. en tidsplan för genomförandet av de åtgärder som anges i 2.

Sådana åtgärder som anges i 2 ovan kan bland annat vara att

1. omstrukturera verksamheten,
2. förändra företagets operativa system och affärsmodell,
3. upphöra med viss verksamhet, eller
4. sälja tillgångar eller verksamhetsgrenar.

Remisspromorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll.

Remissinstanserna: Tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldens skäl: Av artikel 52.4 i krishanteringsdirektivet framgår att åtgärderna i omstruktureringsplanen ska baseras på realistiska antaganden om de ekonomiska och finansiella marknadsförhållanden som råder för företaget. I den angivna artikeln anges vidare att omstruktureringsplanen bl.a. ska ta hänsyn till den rådande situationen och framtidsutsikterna på de finansiella marknaderna. Som ett led i detta ska planen innehålla antaganden om bästa och sämsta utfall, inklusive en kombination av händelser för att identifiera företagets största svagheter. Antagandena ska jämföras med lämpliga referensvärden och riktmärken för läget och utvecklingen i finanssektorn i stort.

Av artikel 52.5 i direktivet följer att planen åtminstone ska innehålla en detaljerad analys av dels de faktorer och problem som lett till att företaget kommit att falla eller sannolikt skulle ha fallerat, dels de omständigheter som orsakat dessa svårigheter. Planen ska även innehålla en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas för att återställa livskraften hos företaget på lång sikt samt en tidsplan för genomförandet av de åtgärderna.

Artikel 52.6 i direktivet innehåller en exemplifiering av åtgärder som syftar till att återställa livskraften hos ett företag. Dessa åtgärder är

a) omstrukturering av verksamheten, b) förändringar av operativa system och infrastruktur, c) avyttring av förlustbringande verksamheter, d) omstrukturering av befintlig verksamhet som kan bli konkurrenskraftig samt e) försäljning av tillgångar eller verksamhetsgrenar.

Åtgärderna i c), d) och e) är närmast att betrakta som olika sätt att omstrukturera verksamheten på, dvs. den åtgärd som anges i a). Det kan t.ex. handla om att på ett eller annat sätt göra sig av med de mer problemtungda delarna i företaget. I den svenska versionen av direktivet har ordet ”withdrawal” i artikel 52.6 c översatts med ”avyttring”. Rent språkligt får ”withdrawal” anses ha en något vidare betydelse än ”avyttring”, vilket återspeglas i de nu aktuella föreskrifterna.

Åtgärderna i b) torde främst ta sikte på att göra företagets verksamhet mer effektiv. Förutom att byta olika affärssystem kan en sådan åtgärd också exempelvis vara att uppdra åt någon annan att hantera den delen av verksamheten, så kallad outsourcing. Även den motsatta situationen är tänkbar, dvs. att företaget hämtar hem sådan verksamhet som det tidigare låtit en uppdragstagare utföra.

För att genomföra direktivet beslutar Riksgälden att i föreskrifter införa bestämmelser motsvarande artiklarna 52.5 och 52.6. Artikel 52.6 d) täcks enligt Riksgäldens uppfattning av artikel 52.6 a) och behöver därför inte genomföras särskilt.

Direktivets bestämmelser om innehållet i en omstruktureringsplan är inte uttömmande. Eba har tagit fram förslag till tekniska standarder som ska precisera bestämmelserna i artikel 52.5.²⁰ Förslaget är förhållandevis detaljerat. Eba har vidare tagit fram riktlinjer för att närmare specificera de krav som en omstruktureringsplan måste uppfylla för att resolutionsmyndigheten ska kunna godkänna den.²¹

²⁰ Se Final report Draft Regulatory Technical Standards and Guidelines on business reorganisation plans under Directive 2014/59/EU (BRRD) (EBA/RTS/2015/12) (EBA/GL/2015/21).

²¹ *Ibid.*

Som tidigare nämnts antas tekniska standarder i form av förordning eller beslut och blir därför direkt gällande i Sverige. Ebas riktlinjer har som framgår av avsnitt 1.2 en rättslig betydelse i Sverige som påminner om vad som gäller för allmänna råd. Mot den bakgrunden ser Riksgälden för närvarande inte behov av att införa ytterligare bestämmelser om vad en omstruktureringsplan ska innehålla utöver dem som följer av de ovan nämnda direktivartiklarna. Riksgälden kommer att se över behovet av ytterligare föreskrifter när de tekniska standarderna är antagna.

2.3 Upphävande av föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl.

Riksgäldens ställningstagande: Riksgäldens föreskrifter till förordningen om statliga garantier till banker m.fl. upphävs. Föreskrifterna upphör att gälla samtidigt som lagen om resolution och övriga lagändringar träder i kraft.

Remisspromorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldens skäl: Med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 4 § stödlagen har regeringen utfärdat förordningen om statliga garantier till banker m.fl. Riksgälden har med stöd av bemyndigandet i 17 § den förordningen meddelat verkställighetsföreskrifter. Föreskrifterna reglerar dels vilka uppgifter ett företag ska lämna till stödmyndigheten i samband med ansökan om att få delta i förordningens garantiprogram, dels vilka uppgifter ett företag som deltar i programmet ska lämna rörande bl.a. garanterade skuldförbindelser. Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om beräkningen av den avgift företagen ska betala avseende utfärdade garantier.

Riksgälden utfärdade – i sin roll som stödmyndighet – garantier för svenska banker och bolåneinstituts upplåning under förordningens garanti-program under 2008 och 2009. Som mest omfattade garantiprogrammet sex banker och bolåneinstitut. Sommaren 2009 uppgick garantierna till 354 miljarder kronor. Den 12 maj 2015 förföll det sista lånet som omfattades av garantiprogrammet. Samtliga garanterade skuldförbindelser har återbetalats och inga garantiavgifter är utestående. Garantiprogrammet har upphört och inga nya garantier kan utfärdas under programmet.

Stödlagen och förordningen om statliga garantier till banker m.fl. har upphävts. Av den anledningen – och med hänsyn till vad som anförs ovan

– upphävs också Riksgäldens föreskrifter till förordningen om statliga garantier till banker m.fl. Föreskrifterna ska upphöra att gälla vid samma tidpunkt som stödlagen och förordningen om statliga garantier till banker m.fl. upphör att gälla, dvs. den 1 februari 2016.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Allmänt

I det följande redogörs för de konsekvenser som Riksgälden bedömer att föreskrifterna får. Inledningsvis beskrivs hur samhället påverkas av föreskrifterna. Därefter beskrivs konsekvenserna för konsumenterna och för företagen. Avslutningsvis redogörs för konsekvenserna för Riksgälden.

Som framgår av avsnitt 1.2 genomförs krishanteringsdirektivet i svensk rätt huvudsakligen genom lagen om resolution, men vissa avgränsade delar av direktivet genomförs i myndighetsföreskrifter. Det går därför inte att helt separera konsekvenserna av föreskrifterna från konsekvenserna av lagen. För fullständighetens skull tas därför i det följande i viss utsträckning även hänsyn till konsekvenserna av relevanta bestämmelser i lagen om resolution, även om dessa bara i mindre grad påverkas av de vägval som gjorts vid utformningen av föreskrifterna.

Den nära kopplingen mellan lagen om resolution och föreskrifterna gör att de konsekvensanalyser som presenteras i förarbetena till lagen samt i Finanskriskommitténs slutbetänkande är av betydelse även för föreskrifterna.²² Det är i sammanhanget också värt att nämna den konsekvensanalys som kommissionen gjorde redan i samband med att det ursprungliga direktivförslaget lades fram.²³

3.2 Konsekvenserna för samhället

Finanskriser innebär stora kostnader för samhället, bland annat genom långdragna och djupa fall i produktion och sysselsättning. Som nämndes inledningsvis bygger resolutionsförfarandet på att det ska vara ett företags ägare och borgenärer som ska bära eventuella förluster i ett fallerande företag snarare än staten. Det bör bidra till ett mer balanserat risktagande i de berörda företagen och därmed minska sannolikheten för framtida kriser. Det nya regelverket – såväl lagen om resolution som de nu aktuella föreskrifterna – får därför rent allmänt anses innebära ett ökat skydd för samhället och samhällsekonomin i stort och för skattebetalarna. Även

²² Se Resolution – En ny metod för att hantera av banker i kris (SOU 2014:52).

²³ Commission Staff Working Document Impact Assessment, Brussels, 6.6.2012 SWD [2012] 166 final.

konsumenterna i egenskap av företagets kunder gynnas av ökad finansiell stabilitet.

Som redogörs för i avsnitt 2.1 finns i lagen om resolution bestämmelser om minimikrav på nedskrivningsbara skulder. Bestämmelserna preciseras närmare i Riksgäldens föreskrifter. Syftet med bestämmelserna är som tidigare nämnts att begränsa risken för att ett företag som fallerar och blir föremål för resolution inte har tillräckligt med kapital och kvalificerade skulder som kan absorbera förluster eller konverteras till kapital. Ett sådant företag kan nämligen inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt i resolution. Bestämmelserna om minimikrav på nedskrivningsbara skulder torde därför i allmänhet minska de samhällsekonomiska kostnaderna för krishantering.

Samtidigt kan sådana krav ha effekter på företagets finansieringskostnader, vilket i sin tur kan påverka kostnaderna för finansiella tjänster. Kraven måste således balansera ambitionen att förbättra möjligheterna att hantera kriser mot konsekvenserna för företagets verksamhet utanför kris. Den avvägningen görs dock i första hand vid beslut om nivån på kraven och påverkas i liten grad av de nu aktuella föreskrifterna.

Föreskrifterna om omstruktureringsplaner syftar bl.a. till att främja effektiviteten i ett resolutionsförfarande. En rekonstruktion av ett systemviktigt företag gör att det kan återgå till normal – och stabil – verksamhet och tillhandahålla tjänster till sina kunder mer effektivt än när det är under resolution. Även de föreskrifterna torde därför bidra till att minska de samhällsekonomiska kostnaderna av finansiella kriser.

3.3 Konsekvenserna för konsumenterna

Riksgälden bedömer att de krav kopplade till de nu aktuella föreskrifterna som kommer att ställas på företagen och eventuella kostnader som dessa krav medför till en del kan komma att övervältras på konsumenterna. Graden av övervältring beror på flera faktorer. Vid sidan av regleringarnas direkta kostnader medför en ökad stabilitet lägre kostnader för företagets finansiering. Därtill påverkas möjligheten att föra vidare kostnader av graden av konkurrens och transparens.

3.4 Konsekvenserna för företagen

3.4.1 Allmänt

Riksgäldens föreskrifter berör i första hand kreditinstitut och värdepappersbolag. Av Finansinspektionens företagsregister framgår att det i nuläget finns 122 kreditinstitut och 109 värdepappersbolag. Vidare kan vissa företag som ingår i samma koncern som ett kreditinstitut eller ett värdepappersbolag komma att påverkas av föreskrifterna.

Föreskrifterna innebär ökade kostnader för företagen. Det handlar främst om ökade finansieringskostnader och administrativa kostnader. Finansieringskostnaderna påverkas i första hand av att investerare sannolikt kommer att kräva högre avkastning för att inneha skuldförbindelser som kan bli föremål för skuldnedskrivning. En sådan ökning får dock anses motiverad med hänsyn till regleringens positiva effekter för samhällsekonomin.

Föreskrifterna ska – liksom regelverket i dess helhet – tillämpas proportionerligt, vilket följer av artikel 1.1 i direktivet. Det betyder bland annat att hänsyn ska tas till i vilken mån ett företag har betydelse för den finansiella stabiliteten. Typiskt sett har mindre företag liten betydelse i det avseendet. Kraven på dessa kan därför antas bli mindre betungande. Det innebär i sin tur att eventuella kostnader typiskt sett blir lägre för mindre företag.

I det följande diskuterar Riksgälden de kostnader som föreskrifterna bedöms medföra för företagen.

3.4.2 Minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Vad som ibland beskrivs som den implicita statsgarantin, dvs. antagandet att staten inte kommer att låta en systemviktig bank gå omkull, har medfört billigare finansiering för de systemviktiga bankerna. Lån till sådana företag har typiskt sett ansetts vara förenade med lägre risk. Ett syfte med det nya regelverket är att ta bort denna förväntan på statliga räddningsinsatser. Så sker genom att det nya ramverket ger förutsättningar för att även systemviktiga banker ska kunna avvecklas och rekonstrueras, bl.a. genom skuldnedskrivning. Ett led i detta är bestämmelserna om minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Föreskrifterna om att endast vissa kvalificerade skulder får användas för att uppfylla minimikravet innebär att ett företag måste ha en tillräckligt stor andel sådana skulder i förhållande till företagets totala skulder.

Samtliga kvalificerade skulder, både medräkningsbara och icke-medräkningsbara, kan komma att skrivas ned eller konverteras i en resolution. Sådana skulder kommer därför sannolikt att bedömas som mer riskfyllda och därmed också bli mer kostsamma för företagen än andra skulder. Det är också troligt att de medräkningsbara skulderna kommer att medföra högre finansieringskostnader än andra kvalificerade skulder. Det är nämligen mer sannolikt att de medräkningsbara skulderna kommer att kunna skrivas ned eller konverteras i resolution än andra kvalificerade skulder. Om det dessutom kommer att ställas krav på att minimikravet ska uppfyllas med instrument för avtalsenlig skuldnedskrivning (se avsnitt 2.1.4) kommer kostnadsdifferensen mellan medräkningsbara och övriga kvalificerade skulder att öka ytterligare.

Samtidigt är det rimligt att anta att skulder som varken är kvalificerade eller medräkningsbara kommer att betraktas som mindre riskfyllda och därmed medföra en lägre kostnad. Vad den sammantagna effekten blir på företagens totala finansieringskostnader är beroende av förhållandena i varje enskilt företag och kommer framför allt att påverkas av om företaget betraktas som systemviktigt eller inte.

För företag som det tidigare inte funnits några förväntningar om statliga räddningsinsatser, dvs. i första hand mindre företag, bör de nya reglerna inte leda till någon nettoökning av finansieringskostnaderna. För systemviktiga företag är det däremot troligt att de sammantagna finansieringskostnaderna ökar något p.g.a. att förväntningarna på statliga räddningsinsatser får antas minska när de nya reglerna träder i kraft. Hur stor denna ökning blir är dock svårt att bedöma eftersom en sådan beräkning måste grunda sig på förhållandena i varje enskilt företag.

De ökade finansieringskostnaderna för systemviktiga företag utjämnar emellertid den snedfördelning som funnits till följd av förväntningar om att konkurs i sådana företag varit osannolik. Utlåning till systemviktiga företag kommer i och med de nya reglerna därför att prissättas på ett mer marknadsmässigt sätt. En förbättrad konkurrens gynnar mindre företag som inte anses vara systemviktiga.

De nu beskrivna konsekvenserna uppstår i första hand på grund av att det i lagen om resolution införs ett minimikrav på nedskrivningsbara skulder och är således inte en direkt följd av Riksgäldens föreskrifter.

3.4.3 Omstruktureringsplaner

Bestämmelserna om omstruktureringsplaner i lagen om resolution och Riksgäldens föreskrifter blir endast tillämpliga om ett företag har försatts i resolution och Riksgälden beslutar att använda skuldnedskrivningsverktyget. Majoriteten av de företag som berörs av det nya regelverket kommer med andra ord aldrig att behöva tillämpa dessa bestämmelser.

Det krävs ett förhållandevis omfattande arbete för att upprätta en omstruktureringsplan. En sådan plan kräver nämligen att företaget bl.a. analyserar vilka åtgärder som måste vidtas för att det ska återfå sin långsiktiga livskraft. Föreskrifterna kommer därför att medföra administrativa kostnader för företag som kommer att behöva upprätta en omstruktureringsplan.

När kostnaderna uppstår kommer de i huvudsak att bäras av de intressenter som blir ägare till företaget när det lämnar resolution. De ingår i så måtto bland följderna av att ha ägt respektive finansierat ett företag som hamnat i resolution. De som bär kostnaderna är samtidigt de aktörer som mest direkt har intresse av att företaget får en livskraftig struktur.

I egenskap av ägare kan de tillgodogöra sig fördelarna av att företaget fungerar väl när de återfår kontrollen i samband med att företaget lämnar resolution. Detta innebär sammantaget att kostnaderna bärs av rätt intressenter utifrån syftet med resolution.

3.4.4 Upphävande av föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl.

Med hänsyn till vad som anförs i avsnitt 2.3 bedömer Riksgälden att det inte uppkommer några särskilda konsekvenser till följd av upphävandet av föreskrifterna till förordningen om statliga garantier till banker m.fl.

3.5 Konsekvenser för Riksgälden

Den nya regleringen – både lagen om resolution och Riksgäldens föreskrifter – innebär att Riksgälden i sin roll som resolutionsmyndighet får nya uppgifter. Riksgälden ska som ett led i upprättandet av resolutionsplaner t.ex. fatta beslut om vilket minimikrav på nedskrivningsbara skulder som ett företag ska uppfylla. Detsamma gäller vilket minimikrav som ett svenskt moderföretag inom EES ska uppfylla på gruppnivå. Under en övergångsperiod kommer således antalet ärenden att vara betydande och ett omfattande utvecklingsarbete kommer att krävas för att ta fram metoder och system för att hantera dessa nya uppgifter.

Den nya regleringen innebär vidare att Riksgälden ska övervaka att vissa av reglerna efterlevs. Regleringen innebär vidare en skyldighet för Riksgälden att samarbeta med utländska resolutionsmyndigheter.

Sammanfattningsvis innebär såväl lagen om resolution som de nu aktuella föreskrifterna en ökad resursåtgång och högre arbetsbelastning för Riksgälden. Det rör sig om helt nya uppgifter som Riksgälden inte har haft tidigare. Kompetens och resurser behöver därför anpassas till de nya uppgifterna. Då regeringen valt att inte tillföra nya resurser samt har tagit bort merparten av befintlig finansiering för bankstödsverksamheten kommer kravet på nya kompetenser att behöva täckas genom omprioriteringar inom Riksgäldens övriga verksamhet.