

2020-03-16

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

FI Dnr 19-27749
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se.

EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder (SOU 2019:60) Dnr Fi2019/04321/B

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag. FI kommenterar därtill ett antal delfrågor. Den viktigaste är att FI bedömer att några av utredningens förslag avseende ansvarsfördelningen mellan FI och Riksgälden bör ändras. Alla beslut om restriktioner på värdeöverföringar bör ligga på FI, eftersom detta är en återhämtningsåtgärd som blir aktuell då företag bedriver normal verksamhet under FI:s tillsyn. Å andra sidan bör Riksgälden ansvara för beslut om nedskrivning och konvertering av skulder som dotterföretag har till ett moderföretag (resolutionsenheten) för att återställa kapitalet i ett dotterföretag, eftersom detta i praktiken är en resolutionsåtgärd.

Inledning

FI ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag. Utredningens uppdrag har varit att föreslå de lagändringar som krävs för att genomföra EU:s bankpaket i svensk lag. Det är fråga om betydande ändringar i redan omfattande och komplicerade regelverk. Utredningen har valt att lägga förslag som är direktivnära. FI bedömer att det är rätt ansats. FI bedömer dessutom att utredningens tolkning av direktiven i huvudsak är korrekt. Förslagen framstår därför som till övervägande del väl avvägda och utformade.

I remissvaret tar FI upp ett antal delfrågor.¹ Det rör dels några ställningstaganden av särskild vikt vars konsekvenser bör belysas ytterligare, dels några punkter där FI anser att utredningens förslag rörande ansvarsfördelningen mellan FI och Riksgälden bör ändras för att få en så effektiv hantering som möjligt av företag utanför respektive i resolution.

¹ Synpunkterna redovisas i huvudsak under rubriker hämtade från berörda avsnitt och i samma ordning som i betänkandet. I ett avslutande avsnitt redovisar FI några övriga kommentarer.

Minskat utrymme för nationella krav (avsnitt 14.7)

Utredarens förslag

Möjligheten för Riksgälden att begära att ett företag ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med vissa typer av kvalificerade skulder ska upphävas.

FI:s synpunkter

Förslaget innebär att Riksgälden inte har möjlighet att kräva att ett företag ska uppfylla en del av sitt MREL-krav med s.k. kvalificerade skulder. Den s.k. skuldandelsprincipen kan således inte längre tillämpas. FI instämmer i utredarens slutsats att krishanteringsdirektivet (såsom det ändrats) inte ger någon möjlighet att ställa krav på att företag ska uppfylla kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder med vissa typer av kvalificerade skulder. Det finns inte en uttrycklig bestämmelse med denna innebörd, men som nämns i betänkandet framgår det på flera ställen i direktivet att MREL-kravet får uppfyllas med kapitalbasinstrument. Inte minst framgår detta av skäl 9 (sista meningen): ”Dessutom bör det vara möjligt för institut och enheter att fullgöra varje del av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder med kapitalbasen”.

FI bedömer dessutom en sådan ordning som ändamålsenlig. Kapital är den mest robusta formen av finansiering, bl.a. därför att det inte behöver refinansieras i samma mån som skulder. En större andel kapitalbasinstrument minskar på så sätt risken att ett företag ska falla, vilket är ett primärt mål med regleringen av banker. Till detta kommer att kapitalkraven (för given risknivå) generellt sett höjts sedan resolutionsreglerna tillkom. Det betyder att risken för fallissemang har minskat och därmed sannolikheten för att ett företag ska sättas i resolution. Dessutom minskar sannolikheten för att det ska krävas skuldnedskrivningar om ett företag ändå skulle sättas i resolution.

Skuldandelsprincipen gör också regelverket mer komplext och mindre flexibelt. Ett exempel är att en eller flera huvudägare som vid en kris vill skjuta till mer kapital för att hålla ett företag som drabbats av förluster utanför resolution även skulle kunna tvingas bidra med mer skuldfinansiering. Som framgår i det följande avsnittet är samspelet mellan kapitalkrav och MREL-krav komplext nog ändå.

Kravet på efterställning (avsnitt 14.8)

Utredarens förslag

Det belopp som ska utgöras av kapitalbas och efterställda skulder i enlighet med artikel 45b i krishanteringsdirektivet ska begränsas av nivån på kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt den beräkning av det riskvägda kravet och bruttosoliditetskravet som görs i enlighet med artikel 45c.3. Det betyder att MREL-kravet i sig sätter ett tak för hur mycket efterställda skulder en bank är skyldig att inneha.

FI:s synpunkter

Utredaren konstaterar att direktivet innehåller motsägelsefulla skrivningar rörande denna fråga. Den valda tolkningen är den som bäst överensstämmer med direktivets struktur och lydelse. FI instämmer i den bedömningen.

Särskilt investerarskydd för icke-professionella kunder (avsnitt 16)

Utredarens förslag

Ett värdepappersinstitut får endast sälja primärkapitaltillskottinstrument, supplementärkapitalinstrument och efterställda kvalificerade instrument som emitterats efter den 27 december 2020 till en icke-professionell kund om denne uppfyller ett antal lämplighetskrav.

FI:s synpunkter

Utredaren föreslår ett antal bestämmelser i 9 kap. 25 a – 25 b §§ i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM). FI anser att det i 25 a § bör förtydligas att begreppet *sälja* inte endast behöver utgöras av *utförande* av order avseende aktuella instrument. Även *mottagande* och *vidarebefordran* av order kan förekomma om en order tas emot av någon annan än emittenten av instrumentet. FI anser att samtliga möjliga transaktionsformer bör omfattas av begreppet *sälja* på det sätt som det används i de föreslagna bestämmelserna.

Vidare anser FI att bestämmelser motsvarande de som föreslås i 9 kap. 25 a – 25 b §§ LVM bör införas i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Skälet är att många värdepappersbolags distribution av finansiella instrument sker via anknutna ombud som är försäkringsförmedlare. De föreslagna bestämmelserna i 9 kap. LVM syftar till att ge ett extra kundskydd vid försäljning av aktuella instrument. Om motsvarande regler inte införs för försäkringsförmedlare, finns det en risk att distributionen kanaliseras till förmedlare, vilket skulle innebära ett kringgående av bestämmelserna syfte.

Förfoganderestriktioner till följd av underlåtenhet att uppfylla det riskvägda kravet på kapitalbas och kvalificerad skuld (avsnitt 17.2)

Utredarens förslag

Riksgälden ska, efter samråd med FI, kunna besluta om restriktioner avseende vissa värdeöverföringar när ett företag inte uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder uttryckt som procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet.

FI:s synpunkter

Av artikel 16a.1 i krishanteringsdirektivet följer att om ett företag uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas i kapitaltäckningen men inte uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver MREL, kan företaget åläggas restriktioner på vissa värdeöverföringar, t.ex. förbjudas att göra utdelningar kopplade till kärnprimärkapital. Enligt ordalydelsen i bestämmelsen är det ”resolutionsmyndigheten” som ska ha denna befogenhet. Baserat på ordalydelsen föreslår utredaren att detta mandat ska ges till Riksgälden i egenskap av resolutionsmyndighet.

FI anser att en ordning där Riksgälden kan besluta om restriktioner på värdeöverföringar är olämplig. Ansvaret bör i stället ligga på FI. Flera skäl talar för denna lösning.

Det kombinerade buffertkravet är i grunden en del av kapitalkraven och ska uppfyllas uteslutande av kapitalbasinstrument. Ansvaret för att besluta om detta krav och att ha tillsyn över att det följs ligger på FI. Följaktligen bör även ansvaret att ingripa om det inte följs ligga på FI, även om det beaktas utöver MREL. Denna ordning avspeglas också i att FI enligt buffertlagen ska hantera andra situationer när buffertkraven inte uppfylls.

Att företaget enligt förslaget ska rapportera till Riksgälden om det bryter mot just detta krav och att Riksgälden ska bedöma orsakerna till bristen är också en anomali. Det generella ansvaret för att företag följer tillämpliga regler ligger på FI. Som en följd av detta har FI också en fortlöpande tillsyn över företagen och därmed underlag för att bedöma bankens situation och orsakerna till eventuella problem.

Enligt förslaget ska Riksgälden samråda med FI inför ett beslut att införa utdelningsrestriktioner. Även detta kan ses som ett uttryck för att FI har bättre information om läget i företag under tillsyn. Ändå förutsätts Riksgälden göra en egen bedömning av ”vilka orsaker som ligger till grund för underlåtenheten, företagets behov och möjligheter att åtgärda bristen samt lämpligheten och proportionaliteten i en sådan inskränkning, särskilt avseende dess påverkan på företagets finansieringssituation och möjligheten att sätta företaget i resolution” (s. 395). Detta överlappar med bedömningar som FI har att göra, inte minst vad gäller företagets möjligheter att genom egna åtgärder ta sig ur svårigheter och undvika resolution genom återhämtningsåtgärder.

Av artikel 16a.1 i krishanteringsdirektivet följer att om ett företag uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas i kapitaltäckningen men inte uppfyller det kombinerade buffertkravet när det beaktas utöver MREL, kan företaget åläggas restriktioner på värdeöverföringar. Om däremot det kombinerade buffertkravet inte uppfylls när det beaktas inom kapitaltäckningen enligt buffertlagen, kan företaget inte åläggas restriktioner på värdeöverföringar enligt artikel 16a.1. Företaget omfattas då i stället av restriktioner enligt buffertlagen som tillämpas av FI. Detta innebär att ett krisförlopp riskerar att bli mer komplicerat genom företaget först ska hanteras av Riksgälden enligt artikel 16a.1 och sedan, om och när företaget även bryter mot det kombinerade buffertkravet enligt buffertlagen, övergår till att hanteras av FI.

FI bedömer att en ordning där två myndigheter har att bedöma läget i samma företag och båda dessutom förfogar över likadana verktyg, i detta fall utdelningsrestriktioner, bör undvikas. Att beslut tas efter samråd framstår som otillräckligt för att undvika oklara ansvarsförhållanden och risk för dubbelarbete. Utdelningsrestriktioner är till sin funktion en återhämtningsåtgärd. En ordning där FI även framöver har ett samlat ansvar för återhämtningsåtgärder i lägen där företag inte är i resolution (och Riksgälden har ansvaret därefter) är mer ändamålsenlig.

FI är införstått med att direktivet i detta fall pekar ut resolutionsmyndigheten som ansvarig, men funktionellt hör beslut om utdelningsrestriktioner hemma inom tillsynsmyndighetens ansvar för återhämtningsfasen. Krishanteringsdirektivet lämnar också utrymme för medlemsstaten att fördela uppgifter och befogenheter mellan myndigheter utifrån nationella hänsyn. Så har även skett i de gällande resolutionslagen. Där utpekas FI som ansvarig för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument utanför resolution, trots att detta i direktivet anges som en uppgift för resolutionsmyndigheten. Argumentet är just att detta är en återhämtningsåtgärd. (FI kommer i nästa avsnitt till att detta fått till följd att en befogenhet som enligt förslaget ligger på FI bör flyttas till Riksgälden, eftersom den i praktiken är en resolutionsåtgärd.) Det finns således inga hinder mot att samla ansvaret för utdelningsrestriktioner hos FI.

Nedskrivning och konvertering utöver resolutionsverktyget (avsnitt 19.2)

Utredarens förslag

Skulder som ett dotterföretag utfärdat till resolutionsenheten i samma resolutionsgrupp ska kunna bli föremål för nedskrivning eller konvertering utanför resolution. Nedskrivning eller konvertering av kvalificerade skulder utanför resolution ska vara begränsad till företag i en resolutionsgrupp som inte är resolutionsenheter. Kvalificerade skulder skrivs ner efter relevanta kapitalinstrument. FI ska besluta om nedskrivning och konvertering efter samråd med Riksgälden. FI:s prövning av nedskrivning och konvertering utanför resolution ska också ske på begäran av Riksgälden.

FI:s synpunkter

Nedskrivning och konvertering utanför resolution är potentiellt viktiga åtgärder för att undvika att ett företag sätts i resolution när inga återhämtningsåtgärder längre finns att tillgå. Kopplingen till återhämtningsåtgärder och att besluten tas utanför resolution gör att det är logiskt att ansvaret för detta verktyg enligt lagen om resolution ligger på FI.

De nya bestämmelserna tar dock sikte på en specifik situation som skiljer sig från när företag vilket som helst ska klara att hålla sig utanför resolution. Det gäller således vad som händer inom en *resolutionsgrupp* när ett dotterföretag fått stora förluster och det krävs nedskrivning och konvertering av skulder som dotterföretag har till resolutionsenheten (typiskt sett moderföretaget i gruppen) för att återställa kapitalet i dotterföretaget. Den typen av nedskrivning och konvertering av skulder syftar till att undvika resolution i ett *fallerande* dotterföretag, dvs. ett företag som i sig är så illa därän att det i princip skulle kunna sättas i resolution, genom att föra över förluster till moderbolaget (resolutionsenheten). Detta görs mot bakgrund av att resolutionsmyndigheten i resolutionsplanen bedömt att resolution ska ske av moderbolaget, och inte av dotterföretaget. Att detta ingår i upplägget framgår även av att moderbolaget kallas just *resolutionsenheten*.

FI vill betona att detta är fråga om nedskrivning och konvertering av skulder *utanför resolution* mest i formell – resolutionsteknisk – bemärkelse. I praktiken kommer en sådan åtgärd sannolikt att ingå i en resolution av en företagsgrupp där resolutionsmyndigheten sätter moderbolaget i resolution och samtidigt

håller i gång verksamheten i dotterbolagen (en så kallad single point of entry-strategi).

FI bedömer därför att denna typ av nedskrivning och konvertering av skulder inom en resolutionsgrupp bör ses som ett resolutionsverktyg, trots att åtgärden vidtas i ett företag som inte i sig är satt i resolution. En mer ändamålsenlig ordning är därför att Riksgälden får mandat att fatta beslut om nedskrivning och konvertering av skulder i dessa fall. Kriteriet för när Riksgälden ska ha denna befogenhet bör vara att dotterbolaget i resolutionsgruppen bedöms falla och dess förluster (sannolika eller konstaterade) om de genom nedskrivning eller konvertering överförs till moderbolaget sannolikt kommer att göra att även moderbolaget fallerar eller att moderbolaget av andra orsaker fallerar eller sannolikt fallerar.

Konsekvensanalys (avsnitt 22.4)

Utredarens bedömning

Merkostnaderna för FI:s tillkommande arbetsuppgifter bör huvudsakligen rymmas inom befintliga ramar och hanteras genom omprioriteringar av befintliga resurser.

FI:s synpunkter

Det är svårt att på förhand bedöma hur mycket resurser som FI över tid kommer att behöva lägga på de nya uppgifter som följer av utredningens förslag. FI vill dock särskilt peka på ett nytt förfarande för godkännande i fråga om finansiella och blandade finansiella holdingföretag i tillsynslagen (se avsnitt 7.1). Det betyder att FI måste handlägga ansökningar om godkännande och övervaka dessa företag sedan de godkänts för att säkerställa att de fortlöpande uppfyller regelverkets krav. Detta kan bland annat kräva ytterligare samverkan med utländska behöriga myndigheter. FI bedömer att detta är kan vara en resurskrävande uppgift. Det är inte bara fråga om engångsinsatser utan kan omfatta resurser över tid. Det kan också uppstå hanteringsproblem, t.ex. om FI och en utländsk myndighet som FI behöver samverka med har olika uppfattningar, vilka ställer krav på resurser.

De nya reglerna kan således innebära en ökning av FI:s arbetsuppgifter som inte är marginell. Om inte FI får tillräckliga resurser, kan det leda till att FI behöver omfördela väsentliga resurser från andra arbetsuppgifter.

Övriga synpunkter

Tidiga ingripanden (avsnitt 10.3)

FI har inga synpunkter på bedömningarna i avsnittet, men noterar att rubriken ”Tidiga ingripanden” i anslutning till artikel 104 i kapitaltäckningsdirektivet kan vara vilseledande och leda tankarna till krishanteringsdirektivet. Avdelning III i detta direktiv har rubriken *Tidigt ingripande*. De befogenheter som tas upp där täcks visserligen av de paragrafer i svensk rätt där artikel 104 genomförs, men är mer avgränsade. En bättre rubrik på avsnitt 10.3 är därför ”Vissa förelägganden”, som bör anses kunna täcka såväl artikel 104.1 och 104.2 i kapitaltäckningsdirektivet. Begreppet ”tidigare ingripanden” bör enbart användas i den betydelse det har inom krishanteringsramverket.

Förslag till ändringar i lagen om värdepappersmarknaden (avsnitt 6.7, 6.9 och 10.4.4)

De föreslagna bestämmelserna i 8 kap. 4–4 a §§ samt 23 kap. 9 a § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM) blir tillämpliga på värdepappersbolag. Det bör noteras att det är ett vidare tillämpningsområde än enligt de artiklar i kapitaltäckningsdirektivet (såsom det ändrats) som bestämmelserna avser genomföra. Dessa artiklar gäller för *värdepappersföretag* enligt definitionen i tillsynsförordningen, som är snävare än definition av *värdepappersbolag* i LVM.

FI anser att 8 kap. 3–8 §§ LV med de tillägg som nu föreslås även i fortsättningen bör tillämpas på värdepappersbolag. Det är logiskt i och med att dessa bestämmelser i dag är tillämpliga på värdepappersbolag trots att de i stort är en följd av kapitaltäckningsregler som enligt tillsynsförordningen gäller för värdepappersföretag. FI anser dock att det för fullständighetens skull bör framgå att tillämpningsområdet är vidare än enligt kapitaltäckningsdirektivet (såsom det ändrats). Samma synpunkt gäller förslaget om en ny bestämmelse i 23 kap. 9 a § LVM.

Behov av övergångsbestämmelser för värdepappersföretag

Många av de föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft i december 2020. De lagändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till det nya kapitaltäckningsregelverket för värdepappersföretag (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2033) väntas emellertid träda i kraft ett halvår senare, i juni 2021. Därmed kan det finnas fall där värdepappersbolag behöver anpassa sin verksamhet till nya regler som endast kommer gälla under ett halvår.

FI vill särskilt peka på kapitel 1 a i förslaget till ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag. De flesta värdepappersbolag kommer inte omfattas av bestämmelserna i detta kapitel efter att det nya kapitaltäckningsregelverket för värdepappersbolag trätt i kraft. I förslaget finns visserligen en övergångsbestämmelse avseende just detta kapitel, men den hanterar bara bolag som fanns på plats den 27 juni 2019.

FI förordar därför att det i den fortsatta beredningen övervägas om det går att införa övergångsbestämmelser som anger vad som ska gälla i dessa fall. Syftet bör vara att undvika omställningskostnader som inte är motiverade av regelverkets syfte.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Hörngren
Senior rådgivare