

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i lagen (2015:1016) om resolution. Det föreslås att avgiftsuttaget till resolutionsreserven ökas genom ett förhöjt uttag av resolutionsavgiften samtidigt som målnivån för resolutionsavgiften tas bort och riskavgiften slopas. De sammanlagda resolutionsavgifterna ska för ett år uppgå till 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget istället för 0,09 procent. Promemorian innehåller även vissa redaktionella ändringar i ovan nämnda lag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av promemorian framgår att en stark resolutionsreserv är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering. Förslagsställaren gör bedömningen att det finns ett behov av en större resolutionsreserv. Detta eftersom att den svenska banksektorn är koncentrerad och verkar inom ett litet valutaområde vilket innebär att extra stora reserver kan krävas för att motverka finansiella stabilitetsrisker samt eftersom banksektorn har en stor marknadsfinansiering. Det framgår även att i huvudsak tillgodoses syftet med den tänkta riskavgiften genom resolutionsavgiften. Den tänkta avgiftsväxlingen mellan resolutionsavgiften och riskavgiften framstår därför, enligt förslagsställaren, som en omväg i förhållande till den närmast liggande lösningen, vilket anges vara ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften.

Av promemorian framgår även att vid riksdagsbehandlingen av regelverket om krishantering tillkännagavs att regeringen ska utreda hur bestämmelserna om riskavgifter i lagen om resolution kan utformas, så att kriterierna för hur riskavgifterna ska fastställas blir tydligare reglerade.

Av konsekvensanalysen framgår att en finanskris tar omfattande resurser i anspråk från såväl offentlig som privat sektor samt att resursåtgången är mycket oförutsägbar. Det anges innebära att det är av största vikt att risken för en finanskris minskas. Förslagsställaren anger att förslaget och den ökningen av resolutionsreserven som det medför, bidrar till en förstärkning av stabiliteten på finansmarknaden, eftersom resurserna för att hantera en finanskris förstärks.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en mer utförlig problembeskrivning om exempelvis Sveriges nuvarande resolutionsreserv är för låg med hänsyn till de angivna förhållandena eller om det finns risker förknippade med resolutionsreservens nuvarande nivå.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av promemorian framgår ingen redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet kan inte på förhand sluta sig till att förslaget saknar alternativa lösningar för att uppnå önskad stabilitet på finansmarknaden. Det är för Regelrådet inte fullt tydligt varför 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget valts som nivå. Eftersom det inte heller framgår någon tydlig redovisning om resolutionsreserven idag är för låg med hänsyn till den svenska banksektorn, är effekter av om ingen reglering kommer till stånd otydlig. Regelrådet anser därmed att avsaknaden av redovisning är en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger i konsekvensanalysen att förslaget står i överensstämmelse med unionsrätten.

Av promemorian framgår att krishanteringsdirektivet¹ huvudsakligen har genomförts genom lagen (2015:1016) om resolution. Det anges att det av krishanteringsdirektivet framgår att behållningen i finansieringsarrangemanget för resolution senast den 31 december 2024 ska uppgå till minst en procent av de garanterade insättningarna. Krishanteringsdirektivets minimålnivå ska som utgångspunkt uppnås genom ett avgiftsuttag. Det anges vidare att den svenska avgiftsmodellen har utformats med utgångspunkt att det är tillåtet med ett avgiftsuttag som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå krishanteringsdirektivets minimålnivå inom den tid som direktivet föreskriver. Den svenska modellen är även utformad med utgångspunkt att krishanteringsdirektivets minimålnivå ska uppnås redan under avgiftsåret 2016. Av promemorian framgår även att regelverket om krishantering vilar på förutsättningarna att det är aktieägare och långgivare som ska bära förlusterna vid resolution.

Enligt Regelrådet framgår det av promemorian som helhet på ett förhållandevis tydligt sätt att den svenska regleringen går utöver krishanteringsdirektivets krav nivå. Det hade dock varit önskvärt om det även i konsekvensutredningen framgick resonemang kring handlingsutrymmet.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger i konsekvensanalysen att förslaget inte medför något behov av speciella informationsinsatser.

¹ 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 förordning (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

Av promemorian framgår att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Regelrådet saknar en motivering om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande beaktats. Enligt Regelrådet är det dock inte en allvarig brist i detta fall, varför det inte påverkar bedömningen. Avseende behov av informationsinsatser hade Regelrådet önskat en motivering, det är dock inte avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensanalysen framgår att cirka 180 företag träffas av resolutionsavgiften. Cirka 45 företag anges bli träffade av en resolutionsavgift som bestäms i förhållande till företagets riskprofil och cirka 135 företag av en resolutionsavgift som fastställs på schablonmässiga grunder. Förslagsställaren anger även att ett utökat avgiftsuttag i viss utsträckning kommer att övervältras på företagets kunder, inklusive konsumenter.

Av promemorian framgår att avgiftsskyldiga för resolutionsavgiften är kreditinstitut och värdepappersbolag samt EES-filialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige. Det framgår även att Sverige har en stor, koncentrerad och växande banksektor. Det anges att de fyra storbankernas marknadsandelar motsvarar cirka 80 procent av kreditmarknaden.

Regelrådet saknar uppgift om storlek på de företag som har de 20 kvarstående procenten av marknadsandelarna, vilket är en brist.

Vad gäller vilka företag som skulle kunna beröras av en övervältring finner Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar men att redovisningen avseende berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren anger i konsekvensanalysen att förslaget inte påverkar de administrativa kostnaderna för att uppfylla avgiftsskyldigheten i förhållande till idag.

Regelrådet har inte heller identifierat någon påverkan på företagets administrativa kostnader.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensanalysen framgår att den samlade avgiftsbördan i huvudsak bärs av de företag som betalar en resolutionsavgift som bestäms i förhållande till respektive företags riskprofil. Genom förslaget om ett ökat avgiftsuttag träffas alla företag. Det anges dock ligga i resolutionsavgiftens konstruktion att ett företags storlek beaktas vid fastställandet av storleken av resolutionsavgiften och att den är relativt sett lägre för mindre företag än för större. Det framgår vidare att om medlen i resolutionsreserven inte är tillräckliga får resolutionsreserven ta upp lån. Kostnaderna för sådana lån ska täckas genom

tilläggsavgifter från företagen. Förslagsställaren anger att med förslaget behöver stabila företag i mindre utsträckning betala för företag som har försatts i resolution jämfört med idag.

Av konsekvensanalysen framgår även att ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven i viss utsträckning kan komma att övervältras på företagens kunder. Det anges att övervältringseffekterna är mycket svåra att beräkna eftersom att förhållandena mellan företagen varierar i stor utsträckning. Enligt förslagsställaren gynnas dock kunderna av att den finansiella stabiliteten förstärks.

Av promemorian framgår att resolutionsavgiften kan beräknas öka med cirka 3 miljarder kronor från och med avgiftsåret 2018. Detta genom att avgiftsuttaget till resolutionsreserven ökas så att de sammanlagda resolutionsavgifterna för ett år uppgår till 0,125 procent av det totala avgiftsunderlaget. Det framgår även att enligt gällande rätt uppgår de sammanlagda resolutionsavgifterna för avgiftsåret 2017 till cirka 7 miljarder kronor. En utgångspunkt anges vara att det totala avgiftsunderlaget beräknas öka med cirka 4 procent per år. Förslagsställaren redovisar även att efter filialiseringen av Nordea Bank AB beräknas de sammanlagda resolutionsavgifterna öka med cirka 3 miljarder kronor per år från och med avgiftsåret 2019.

Det framgår vidare att välutformade kapitaltäckningskrav minskar risken för att en bank hamnar i kris. Om en bank hamnar i kris anges att den kan återkapitaliseras genom tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget i resolution. Detta förutsätter att det finns tillräckligt med skulder som skuldnedskrivningsverktyget kan tillämpas på samt att det finns en tillräcklig stor resolutionsreserv för att skuldnedskrivningsverktyget kan tillämpas ändamålsenligt. Förslagsställaren anger även att finanskriser är mycket kostsamma och att en koncentrerad banksektor ökar smitto- och systemriskerna vid finansiell stress. Enligt förslagsställaren gör banksektorn stora vinster och anger att det är i goda tider som riskerna för den finansiella stabiliteten byggs upp.

Regelrådet har förståelse för svårigheten att kvantifiera förslagets totala andra kostnader för de företag som skulle kunna påverkas av att bankerna övervältrar sina ökade kostnader på sina kunder. Genom exempelberäkningar utifrån företag med olika storlek hade dock förslagets effekter på företagens kostnader tydliggjorts för enskilda fall, vilket hade visat på vilka effekter förslaget kan få för företag. Mot den bakgrunden anser Regelrådet att avsaknaden av ytterligare redovisning av förslagets andra kostnader är en brist.

Regelrådet saknar även en mer utförlig redovisning avseende förslagets påverkan på företagets verksamhet. Det framgår exempelvis inte om förslaget kan förväntas medföra en beteendepåverkan så att avgiftsskyldiga kan komma att omlokalisera sin verksamhet. Det framgår inte heller om förslaget kan medföra att avgiftsskyldiga som är verksamma i flera länder kan komma att omstrukturera sina verksamheter till följd av förslaget. Eftersom förslaget medför ökade kostnader för de avgiftsskyldiga och dessa kostnader sannolikt övervältras på deras kunder hade det varit önskvärt med redovisning om förslaget även kan påverka möjligheten att behålla och få nya kunder.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i konsekvensanalysen att förslaget kan påverka konkurrensen mellan svenska och utländska företag i viss utsträckning, eftersom den svenska avgiftsmodellen innebär ett förhöjt och kontinuerligt avgiftsuttag till resolutionsreserven i förhållande till motsvarande avgiftsmodeller i Danmark och medlemsstaterna i den så kallade Bankunionen. Det anges att svenska företag får högre kostnader i förhållande till jämförbara utländska företag, samtidigt anges att förslaget ger ökad finansiell stabilitet och därmed lägre finansieringskostnader.

I promemorian anges att konkurrensskäl även talar för ett kontinuerligt uttag av resolutionsavgiften, eftersom företag som träder in på den svenska marknaden i ett senare skede annars skulle kunna dra nytta av resolutionsreserven utan att behöva bidra till den i samma utsträckning som redan verksamma företag.

Regelrådet saknar en mer utförlig redovisning. Detta för att klargöra förslagets påverkan på svenska bankers utländska filialer och utländska bankers filialer i Sverige. Det framgår inte heller hur bankernas kunder kommer att påverkas av förslaget eller om förslaget kan medföra att kunder söker sig till andra banker.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensanalysen framgår att företagens kunder gynnas av att den finansiella stabiliteten förstärks.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger i konsekvensanalysen att det ligger i resolutionsavgiftens konstruktion att ett företags storlek beaktas vid fastställandet av storleken av resolutionsavgiften och att den är relativt sett lägre för mindre företag än för större företag.

Regelrådet saknar redovisning om någon särskild hänsyn tagits till de förhållandevis mindre företagen med anledning av förslaget. Det går inte att på förhand utesluta att mindre företag i större utsträckning kan komma att påverkas till följd av övervältring av kostnaderna. Om bedömningen skett att ytterligare hänsyn, än resolutionsavgiftens konstruktion, inte är nödvändig bör det anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att flertalet delar är knapphändigt redovisade och hade kunnat utvecklas ytterligare för att höja konsekvensutredningens kvalitet. Det är dock bristerna vad gäller redovisningen av förslagets påverkan på företagens andra kostnader, verksamhet och konkurrensförhållandena som Regelrådet bedömer vara avgörande för den sammantagna bedömningen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 april 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande