

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.

Riksgälden

Yttrande över förslag till ändringar i Riksgäldskontorets föreskrifter om resolution

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

De föreslagna ändringarna innebär att det i föreskrifterna (RGKFS 2015:2) om resolution bland annat införs bestämmelser om hur stor andel av de globalt, europeiskt respektive nationellt systemviktiga resolutionsenheterna som får omfattas av ett alternativt efterställningskrav, avgifter för ansökningar om tillstånd för återköp m.m. av kvalificerade skuldinstrument, hur det högsta förfogandebeloppet ska beräknas och vilka uppgifter om kravet på kapitalbas och nedskrivningsbara skulder som ett företag ska offentliggöra respektive lämna till Riksgälden. Ändringsförslagen innebär att bestämmelserna om minimikravet på nedskrivningsbara skulder föreslås upphävas. Ändringarna föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 juli 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att det unionsrättsliga regelverket om hantering av finansiella företag i kris finns i direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (krishanteringsdirektivet). Direktivet har i svensk rätt framför allt genomförts i lagen (2015:1016) om resolution (LOR). Vissa delar av direktivet har genomförts i Riksgäldens föreskrifter om resolution. 2019 antogs direktiv 2019/879/EU om ändring av krishanteringsdirektivet vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet (ändringsdirektivet). Ändringsdirektivet utgör en del av det s.k. bankpaketet. I lagrådsremissen Ändringar i regelverket om hantering av finansiella företag i kris lämnar regeringen förslag till hur ändringarna i krishanteringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Förslagen i lagrådsremissen anpassar också svensk rätt till nya bestämmelser i förordning (EU) 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen), som också ändrades 2019 genom förordning (EU) 2019/876 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information. Förslagsställaren anger att ändringarna i krishanteringsdirektivet enligt förslaget i lagrådsremissen framför allt ska genomföras i lagen om resolution, men även genom föreskrifter på lägre nivå, vilket således görs i innevarande förslag till ändringar i Riksgäldens föreskrifter.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att regeringen i lagrådsremissen föreslår att vissa ändringar i krishanteringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt på lägre nivå än lag och att bindande föreskrifter är nödvändiga för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt. Alternativa lösningar i detta avseende finns således inte. Däremot anges att det i ett fåtal delar av direktivet ges möjlighet till nationella val. Förslagsställaren anger att resolutionsmyndigheten enligt direktivet som huvudregel kan besluta om ett alternativt efterställningskrav för högst 30 procent av de globalt, europeiskt respektive nationellt systemviktiga resolutionsenheterna (artikel 45b.8). Dock finns en möjlighet att besluta om en högre högsta nivå än 30 procent utifrån vissa nationella förutsättningar och förslagsställaren anger att man utnyttjat denna möjlighet och redogör för motiveringarna till detta genom en beskrivning av de svenska särdragen av banksektorn som är relevant för bestämmelsen i fråga. Förslagsställaren anger vidare att förslaget till föreskrifter om ansökningsavgift för återköp m.m. av kvalificerade skuldinstrument är nära sammankopplade med de lagförslag som anpassar svensk rätt till ändringarna i tillsynsförordningen och att avgifter inte kan hanteras på något annat sätt än genom bindande föreskrifter.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att förslagen syftar till att genomföra och komplettera EU-rättsakter och beskriver hur förslagen förhåller sig till relevanta bestämmelser.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna i lagen om resolution, d.v.s. i huvudsak den 1 juli 2021, med undantag från bestämmelserna om offentliggörande som enligt ändringsdirektivet ska tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2024. Föreskrifternas bestämmelser om offentliggörande bör därför träda i kraft vid den tidpunkten. Förslagsställaren anger att det kommer att informeras om de ändrade föreskrifterna på myndighetens webbplats (www.riksgalden.se). Enligt förslagsställarens uppfattning finns inget behov av ytterligare informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att de föreslagna föreskrifterna i första hand berör kreditinstitut och vissa värdepappersbolag. Av Finansinspektionens företagsregister framgår att det i dagsläget finns 118 kreditinstitut och 54 värdepappersbolag. Dessutom omfattas finansiella institut och vissa holdingföretag av förslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter om antal berörda finansiella institut och holdingbolag och det saknas uppgifter om storlek på alla angivna berörda typer av företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig, men utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Avseende det alternativa efterställningskravet anger förslagsställaren att detta minskar risken för att ett problemdrabbat företag som är en globalt, europeiskt eller nationellt systemviktig resolutionsenhet, får refinansieringsproblem eller drabbas av en uttagsanstormning eftersom de nedskrivningsbara skulder som motsvaras av oprioriterade fordringar i större utsträckning skyddas. Ett alternativt efterställningskrav anges också minska risken för att tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget leder till ett sämre utfall för ägare och borgenärer än om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation. Därmed minskar också risken för att medel ur resolutionsreserven, som finansieras av avgifter från banksektorn, behöver användas för att ersätta dessa ägare och borgenärer. Förslagsställaren anger att hur företagens totala finansieringskostnader påverkas av ett alternativt efterställningskrav inte är självklart. Normalt sett är det dyrare att emittera efterställda skulder jämfört med skulder som motsvarar oprioriterade fordringar. En motverkande faktor utgörs dock av att ett alternativt efterställningskrav innebär att skulder som skrivs ned eller konverteras efter efterställda skulder bär en lägre risk, vilket i sin tur bör leda till lägre finansieringskostnad för skulder som inte är efterställda. Förslaget om ett alternativt efterställningskrav gör det möjligt för Riksgälden att besluta om enhetliga efterställningskrav för samtliga systemviktiga resolutionsenheter, vilket torde minska risken för att konkurrensen mellan dessa företag snedvrids. Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare kostnader för berörda företag, eller leda till förändringar i företagens verksamhet. Mindre företag anges inte påverkas av förslaget.

Förslaget på offentliggörande av hur kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder uppfylls gäller för ett företag som enligt resolutionsplanen inte ska avvecklas genom konkurs eller likvidation. Enligt förslagsställaren rapporterar berörda företag i dagsläget i stort sett samma information som ska offentliggöras till Finansinspektionen och Riksgälden. Därtill sammanfaller uppgifterna som ska offentliggöras i stor utsträckning med de uppgifter som ska rapporteras enligt förslaget om uppgiftsskyldighet. Förslaget bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för de berörda företagen. Mindre företag anges inte påverkas av förslaget.

Förslaget om hur det högsta förfogandebeloppet ska beräknas berör endast de företag som har ett krav på kapitalbas och kvalificerade skulder som överstiger kapitalkraven. Av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:12) om tillsyns krav och kapitalbuffertar följer redan att företagen ska beräkna det högsta förfogandebeloppet då uppfyllande av det kombinerade buffertkravet beaktas utöver kraven på kärnprimärkapital. En del av de beräkningar som krävs enligt förslaget görs således redan av företagen. De beräkningar som tillkommer bedöms inte leda till några nämnvärda administrationskostnader eller andra kostnader för företagen. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för mindre företag eftersom dessa företag inte kommer att ha ett krav på kapitalbas och kvalificerade skulder som överstiger kapitalkraven.

Förslagsställaren anger att de företag som berörs av förslaget om uppgiftsskyldighet redan i dagsläget regelbundet lämnar liknande information till Finansinspektionen och Riksgälden. Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare kostnader för berörda företag eller leda till förändringar i företagens verksamhet. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för mindre företag.

Den föreslagna avgiften för ansökningar om tillstånd för återköp m.m. av kvalificerade skuldinstrument uppgår till 35 700 kronor per ansökan. Uppskattningsvis kommer samtliga systemviktiga företag, i dagsläget nio, behöva ansöka om tillstånd åtminstone en gång per år. Huruvida övriga företag kommer

behöva ansöka om tillstånd är ännu inte bestämt. Enligt artikel 78a i tillsynsförordningen ska den europeiska bankmyndigheten Eba utarbeta förslag till tekniska standarder som specificerar processen för förhandsgodkännande. Dessa förslag, som ännu inte antagits av kommissionen, förväntas även specificera vilka företag som måste ansöka om tillstånd. Om samtliga företag som emitterat icke säkerställda obligationer kommer att behöva ansöka om tillstånd kommer ytterligare drygt tio företag beröras av förslaget. Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare kostnader för berörda företag utöver ansökningsavgiften, eller leda till förändringar i företagets verksamhet. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för mindre företag och förväntas inte heller påverka konkurrensen mellan företagen.

Den föreslagna följdändringen i föreskrifterna om resolution innebär att vissa värdepappersbolag inte längre ska omfattas av bestämmelserna om riskjustering av resolutionsavgifter. Övriga föreskriftsförslag bedöms inte få några konsekvenser för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har kvalitativt relativt utförligt och tydligt redovisat de förväntade konsekvenserna för berörda företag. Med undantag för kravet på alternativt efterställningskrav och att vissa värdepappersbolag inte längre ska omfattas av bestämmelserna om riskjustering av resolutionsavgifter anges inga förslag få några nämnvärda konsekvenser för företag. Med undantag från den föreslagna avgiften för ansökningar om tillstånd för återköp m.m. av kvalificerade skuldinstrument anges inga kvantitativa kostnadsuppskattningar, vilket gör det svårt att bedöma förslagsställarens slutsatser i detta avseende. Förslagsställaren borde åtminstone ha uppskattat de administrativa kostnaderna för berörda företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagens påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig, men påverkan på övriga kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att inga av förslagen förväntas påverka mindre företag eller konkurrensen mellan företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren bedömer att ingen konkurrenspåverkan mellan företag förväntas till följd av förslagen. Det förekommer emellertid inga resonemang bakom denna slutsats. Det hade varit behövligt med en mer utförlig beskrivning av konkurrensaspekten, såväl mellan svenska företag som mellan svenska och europeiska och mellan svenska och globala företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren anger att det inte finns någon påverkan på företag utöver de konsekvenser för företag som redovisats. Regelrådet ser ingen uppenbar anledning att ifrågasätta denna bedömning och finner redovisningen i detta avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att förslagen inte berör mindre företag. I något fall anges anledning till detta.

Mot bakgrund av att det helt saknas beskrivning av berörda företags storlek anser Regelrådet att det hade varit behövligt med en mer utförlig beskrivning av denna aspekt och finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredningen är väl strukturerad. Beskrivningar av det nationella handlingsutrymmet och överväganden kring alternativa lösningar och förslag är utförliga. Det förekommer vidare mycket värdefull information kring berörda företag och förslagets påverkan på dessa. Det saknas emellertid en del nödvändiga specificeringar vad avser berörda företags antal och storlek, liksom kvantifierade kostnadsuppskattningar. Det hade också varit behövt med en mer utförlig beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden samt särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande