

## FÖRDJUPNING – Konsekvenser för finansiell stabilitet av Nordeas flytt till Finland

I september 2017 fattade Nordea Bank AB:s styrelse beslut om att flytta moderbolaget till Finland och därmed till bankunionen. Beslutet godkändes av Nordeas bolagsstämma i mars i år. Nordeas flytt kan få betydande konsekvenser för det svenska finansiella systemet och för svensk finansiell stabilitet. Sveriges ansvar för Nordea, men även kontrollen över och insynen i banken, skulle minska vid en flytt. På längre sikt, när bankunionen är fullt utbyggd, kan mer intensiv tillsyn och ökad riskspridning mellan länderna i unionen leda till lägre risker för Sverige. Bankunionen är dock inte fullt utvecklad och än så länge ligger en stor del av ansvaret för att hantera problem i en bank kvar på varje enskilt land. Om Nordea flyttar kommer alltså Finland att få axla det ansvaret. En förutsättning för att en flytt inte ska riskera den finansiella stabiliteten i Sverige är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre i och med flytten.

Om Nordea flyttar till Finland skulle det innebära att banken blir del av Single Supervisory Mechanism (SSM), där ECB står för tillsynen av de signifikanta bankerna. Flytten, som planeras att genomföras 1 oktober i år, förutsätter att ECB godkänner ansökan om banklicens för det nybildade finländska dotterbolaget, och att svenska Finansinspektionen (FI) godkänner fusionsansökan. Flytten planeras ske genom en omvänd gränsöverskridande fusion där moderbolaget införlivas med ett nybildat finländskt dotterbolag. Denna fördjupning diskuterar de aspekter av Nordeas flytt som bedöms bli mest relevanta ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv och de villkor som bör uppfyllas för att en flytt inte ska leda till en ökad risk för finansiell instabilitet.

### Koncentration och sammanlänkning består

Det svenska banksystemets totala tillgångar motsvarar i dagsläget cirka 400 procent av BNP.<sup>83</sup> En flytt av Nordeas huvudkontor skulle innebära att det svenska banksystemets tillgångar minskar till omkring 300 procent av svensk BNP. Banksystemet kommer alltså fortfarande att vara stort i relation till Sveriges ekonomi. Samtidigt kommer tillgångarna i Finlands banksystem mer än fördubblas, från omkring 200 procent till omkring 400 procent av Finlands BNP.<sup>84</sup>

Nordea är idag en av de största aktörerna i Sverige med omkring 30 procent av det svenska banksystemets totala tillgångar. Efter en flytt kommer Nordea att fortsätta bedriva verksamhet i Sverige i en nyöppnad filial

och genom de fem existerande dotterbolagen.<sup>85</sup> Efter flytten beräknas Nordeas andel av det svenska banksystemets tillgångar minska till mindre än 10 procent. Det kan noteras att efter en flytt av Nordea till bankunionen skulle fortfarande omkring tre fjärdedelar av bankens tillgångar ligga utanför bankunionen: i Sverige, Danmark och Norge.

I och med flytten minskar svenska myndigheters formella åtaganden och ansvar för men även insyn i och kontroll över Nordeakoncernen, inklusive den svenska filialen. Ändå kommer Nordeas faktiska verksamhet i Sverige i stort sett att förbli densamma som idag. Därmed kommer riskerna med koncentration och sammanlänkning i det svenska banksystemet att bestå.

### ECB tar över ansvaret för mikrotillsynen

I dagsläget har FI ansvaret för Nordeas mikrotillsyn och står för ordförandeskapet i Nordeas tillsynskollegium.<sup>86</sup> ECB och den finländska tillsynsmyndigheten är medlemmar i kollegiet då de i dagsläget bedriver tillsyn över Nordeas finländska filial respektive finländska dotterbolag.

Vid en flytt av Nordeas huvudkontor till Finland tar ECB över ansvaret för Nordeas mikrotillsyn, inklusive för den nya svenska filialen, i och med att myndigheten har tillsynsansvar för bankunionens signifikanta bankgrupper (idag cirka 118 bankgrupper).<sup>87</sup> Inom SSM ansvarar gemensamma tillsynsgrupper, bestående av personal från både ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna, för

<sup>83</sup> Med det svenska banksystemet avses MFI:er enligt SCB:s definition och deras totala banktillgångar i Sverige, inklusive utlandskontrollerade bankfilialer och dotterbolag verksamma i Sverige, samt de svenska bankernas filialer utomlands.

<sup>84</sup> I siffran 200 procent ingår Nordeas nuvarande finländska filial och i 400 procent ingår hela Nordeakoncernen, det vill säga inklusive utländska dotterbolag.

<sup>85</sup> Nordeas svenska dotterbolag inkluderar Nordea Hypotek AB, Nordea Finans Sverige AB, Nordea Investment Management AB, Nordea Asset Management

Holding AB och Nordea Livförsäkring Sverige AB (del av Nordea Life Holding). Inget av dessa dotterbolag är inlåningsfinansierat.

<sup>86</sup> För banker med verksamhet både inom och utanför bankunionen sker tillsyn genom så kallade tillsynskollegier bestående av tillsynsmyndigheterna i de länder där bankgruppen har verksamhet.

<sup>87</sup> Kriterierna för signifikanta banker redovisas i EU:s rådsförordning 1024/2013 och i ECB:s förordning 468/2014.

tillsynen av alla signifikanta banker.<sup>88</sup> Målet är att utveckla en enhetlig tillsynskultur, med samsyn i bedömning av risker, metoder och processer.

FI kommer fortfarande att vara tillsynsmyndighet och fatta beslut för de svenska dotterbolagen, inklusive Nordea Hypotek AB. Därmed kommer FI även kunna vara med och påverka beslut i tillsynskollegiet om till exempel kapital och likviditet för hela gruppen. Avgöranden som gäller gruppen kommer dock att ligga hos ECB om tillsynskollegiet inte kan komma överens.

### Finland tar över ansvaret för makrotillsynen

Om Nordea flyttar till Finland kommer den finländska tillsynsmyndigheten att bli ansvarig för bankens makrotillsyn. Det betyder att makrotillsynsåtgärder som införs av den finländska tillsynsmyndigheten även kommer att gälla för Nordeas filial i Sverige.

Makrotillsynsåtgärder som FI redan vidtagit och som har sin grund i konsumentskydd och baseras på nationell lagstiftning, såsom bolånetaket och amorteringskraven, kommer även i framtiden att gälla för Nordeas filial i Sverige. Övriga makrotillsynsåtgärder som beslutas i Sverige för att värna den svenska finansiella stabiliteten kommer däremot inte att automatiskt gälla för Nordeas filial i Sverige eftersom denna kommer att ligga under den finländska tillsynsmyndighetens ansvar. För att så ska bli fallet krävs ett erkännande om ömsesidighet – så kallad reciprocitet – från den finländska tillsynsmyndigheten och ECB. ECB-rådet har även möjlighet att ställa högre makrotillsynskrav än vad de nationella myndigheterna gör.

### Kapitalkraven bör inte bli lägre

Nordea lyder idag under svenska kapitalkravsregler (se tabell B:1). Minimikravet och kapitalkonserveringsbufferten (motsvarande totalt 7 procent av riskvägda tillgångar) utgör dock internationellt överenskomna krav. Nordeas övriga kärnprimärkapitalkrav är svenska särkrav.

FI använder sig alltså av särkrav för att bland annat hantera makrotillsynsrisker. ECB däremot strävar efter att harmonisera bankernas kapitalkrav och att minska användningen av särkrav motiverade av systemrisk, det vill säga som makrotillsynsåtgärder. Det är därmed oklart om det går att uppnå reciprocitet för makrotillsynsåtgärder som idag utgör svenska särkrav, såsom riskvikts-golvet för bolån.

Den finländska tillsynsmyndigheten har dock möjlighet att använda sig av det utrymme för nationell diskretion som finns inom bankunionen, vilket innebär att det är möjligt att ställa högre kapitalkrav än de generella inom

**Tabell B:1. Nordeas kapitalkrav fjärde kvartalet 2017**

Kapitalkrav, procent av riskvägda tillgångar

Minimikrav	4,5 %
Kapitalkonserveringsbuffert	2,5 %
Systemriskbuffert	3,0 %
Kontracyklisk kapitalbuffert	0,7 %
<b>Pelare 1-krav</b>	<b>10,7 %</b>
Systemrisk	2,0 %
Riskviktsgolv svenska bolån	1,2 %
Kapitalkrav norska bolån	0,4 %
Övriga pelare-2 krav	3,3 %
<b>Pelare 2-krav</b>	<b>6,8 %</b>
<b>Totala kapitalkrav</b>	<b>17,5 %</b>
<b>Faktisk kärnprimärkapitalnivå</b>	<b>19,5 %</b>

Anm. Endast minimikravet och kapitalkonserveringsbufferten utgör internationellt överenskomna krav. Nordea åläggs även ett kärnprimärkapitalkrav som en globalt systemriskig bank, vilket är inkluderat i systemriskbufferten. Den kontracykliska kapitalbufferten motsvarar 2 procent av riskvägda tillgångar men gäller endast för Nordeas svenska exponeringar. Om en bank bryter mot pelare 1-krav kan det leda till utdelningsrestriktioner (buffertkrav) eller indraget tillstånd (minimikrav). Pelare 2-krav är i dagsläget inte formella krav.

Källa: Finansinspektionen

SSM. En ny finländsk lag från den 1 januari 2018 ger den finländska tillsynsmyndigheten möjlighet att sätta en systemriskbuffert på mellan 1 och 5 procent. Det behövs dock ett godkännande av Europeiska kommissionen om systemriskbufferten sätts högre än 3 procent.

Sammantaget är det i dagsläget oklart hur Nordeas framtida kapitalkrav kommer att se ut eftersom detta kommer att beslutas av ECB och den finländska tillsynsmyndigheten. Riksbanken anser att det är en förutsättning att Nordeas kapitalkrav inte minskar i samband med en flytt eftersom Nordeas verksamhet i Sverige väntas bestå, och därmed riskerna med koncentration och sammanlänkning. Lägre krav för Nordea skulle dessutom innebära en konkurrensfördel gentemot de banker som förblir under svensk tillsyn.

### Viktigt att likviditetskraven består

Alla banker i EU lyder från och med i år under gemensamma regler för hur mycket likvida medel banker måste hålla överlag. FI ställer dessutom särkrav på likvida medel i euro och amerikanska dollar för att stärka svenska bankers motståndskraft. I och med Nordeas flytt till bankunionen övergår ansvaret för att sätta likviditetskrav till ECB. Riksbanken anser att det är viktigt att alla banker i Sverige inklusive Nordea fortsättningsvis har likviditetskrav i alla väsentliga valutor, för att motverka kortfristiga likviditetsrisker.<sup>89</sup> Vid sidan av svenska kronor, amerikanska dollar och euro, som är väsentliga valutor för alla storbanker i Sverige, är även brittiska pund och några

<sup>88</sup> FI lägger signifikant mindre resurser på tillsyn av storbankerna jämfört med SSM. Se Sweden, *Financial Sector Assessment Program*, Technical Note on Banking Supervision and Regulation, oktober 2017. International Monetary Fund (IMF).

<sup>89</sup> Se kapitel 2 för en diskussion om väsentliga valutor och de nya kraven på likviditetstäckningskvot.

av de nordiska valutorna väsentliga för vissa av bankerna, om än i varierande utsträckning.

### **Ett gemensamt insättningsgarantisystem är inte på plats**

Insättningsgarantisystemet ersätter insättare hos finansiella institut i händelse av att ett institut går i konkurs. Insättningsgarantin finansieras genom avgifter från de anslutna instituten som placeras i en fond. Nuvarande EU-regler kräver att de nationella insättningsgarantifonderna uppgår till minst 0,8 procent av garanterade insättningar senast år 2024.

Det svenska insättningsgarantisystemet administreras av Riksgäldskontoret. Vid slutet av 2017 uppgick den svenska insättningsgarantifonden till 40,1 miljarder kronor. Det motsvarar 2,4 procent av de garanterade insättningarna per 31 december 2016,<sup>90</sup> vilket är nästan tre gånger mer än vad som krävs enligt EU-direktivet.

Bankunionens tredje pelare – tillsammans med det gemensamma tillsyns- och resolutionssamarbetet – är tänkt att utgöras av ett gemensamt insättningsgarantisystem, med en gemensam insättningsgarantifond. I dagsläget är det dock oklart när bankunionens insättningsgarantisystem kommer att vara på plats och hur den kommer att utformas, inklusive insättningsgarantifondens storlek.

Vid en flytt av Nordea till Finland skulle tillgångarna i det finländska banksystemet mer än fördubblas. Detta kommer även att medföra att det finländska insättningsgarantisystemets åtagande ökar kraftigt i och med att hela Nordeakoncernens garanterade insättningar tills vidare kommer att bli det finländska insättningsgarantisystemets ansvar.<sup>91</sup> Som andel av garanterade insättningar kommer den finländska insättningsgarantifonden därmed att reduceras samtidigt som det svenska insättningsgarantisystemet ökar.

Det kan noteras att om Nordea fallerar skulle banken med all sannolikhet försättas i resolution (se nedan) och skulle därmed inte behöva förlita sig på insättningsgarantisystemet. Under en resolutionsprocess hålls nämligen hela eller delar av institutet öppet så att insättare och andra kunder har tillgång till sina konton och övriga tjänster, vilket innebär att insättningsgarantin inte skulle behöva betala ut ersättning till insättarna. Ett starkt insättningsgarantisystem anses dock generellt vara viktigt för att garantera att banksystemet är stabilt i händelse av oro.

### **Resolutionsfonden är under uppbyggnad**

Resolution innebär att staten övertar kontrollen över en fallerande bank för att möjliggöra rekonstruktion eller avveckling av verksamheten under ordnade former, utan negativa effekter för den finansiella stabiliteten. För finansiering av resolutionsåtgärder ska det finnas en resolutionsfond som byggs upp av avgifter från bankerna. Detta syftar till att bankens ägare och kreditgivare i första hand ska stå för kostnaden för förfarandet – inte skattebetalarna.

Hemvisten är avgörande för vilket land som har ansvar för resolution, vilket innebär att det i dagsläget är Riksgäldskontoret som har ansvaret för en eventuell resolution av Nordea. I det svenska resolutionssystemet finns ingen egentlig resolutionsfond. Resolutionsavgifter från bankerna hamnar på ett särskilt konto för den så kallade resolutionsreserven. Pengarna är dock tillgängliga för att täcka statens löpande utgifter. I den mån detta görs får staten en skuld till resolutionsreserven. Resolutionsreserven kan därför ses som en fordran på staten, att utkrävas när behov uppstår. Hittills har totalt cirka 30 miljarder kronor betalats in, motsvarande 1,7 procent av garanterade insättningar per 31 december 2016. Målet är att den svenska resolutionsreserven ska uppgå till 3 procent av garanterade insättningar.<sup>92</sup>

Om Nordea fullföljer sin flytt som planerat övergår ansvaret för resolution av Nordeas moderbolag till bankunionen och den gemensamma resolutionsmyndigheten, Single Resolution Board (SRB).<sup>93</sup> SRB ansvarar för såväl systemviktiga banker som gränsöverskridande bankkoncerner, kriterier som det nya Nordea moderbolaget kommer att uppfylla.

Inom bankunionen finns en gemensam fond, Single Resolution Fund (SRF), som kan bistå med finansiering under ett resolutionsförfarande. Denna fond är dock fortfarande under uppbyggnad och beräknas vara fullt uppbyggd tidigast år 2024. Målet är att fonden ska ha ett värde på 1 procent av garanterade insättningar, vilket motsvarar 55 miljarder euro. År 2017 innehöll fonden cirka 17,4 miljarder euro, motsvarande cirka 0,3 procent av garanterade insättningar.

Fram till dess att SRF är fullt uppbyggd är den uppdelad i nationella avdelningar baserade på varje lands insättningar. Varje land får successivt ta en allt mindre andel finansiering från den egna nationella avdelningen och en allt större andel från de gemensamma medlen, tills slutligen all finansiering av resolutionsprocesserna ska

<sup>90</sup> Värdet på de garanterade insättningarna är från slutet av 2016, det vill säga innan Nordea filialiserade sina nordiska verksamheter vilket gjorde den svenska insättningsgarantifonden ansvarig för insättningar i Sverige, Danmark, Finland och Norge. Det innebär att den svenska insättningsgarantifondens storlek som andel av garanterade insättningar i dagsläget är lägre än så. Dock är minimikravet fortfarande uppfyllt med råge.

<sup>91</sup> Vid en flytt kommer allmänhetens insättningar i Nordea upp till 100 000 euro, drygt 1 000 000 kronor, att skyddas av den finländska insättningsgarantin. I samband

med flytten förs Nordeas inbetalade avgifter från det senaste året över från den svenska till den finländska insättningsgarantifonden.

<sup>92</sup> Riksgäldskontorets resolutionsreserv har i dagsläget en upplåningsram och garantiram på 100 respektive 200 miljarder kronor.

<sup>93</sup> Nordeas svenska dotterbolag kommer efter flytten fortfarande att kunna avvecklas, försättas i konkurs eller i resolution enligt svensk lag.

komma från SRF år 2024.<sup>94</sup> Till dess kommer alltså Finland att få bära ett stort ekonomiskt ansvar för en eventuell resolution av Nordea.

### Finlands Bank förväntas ge nödkredit

Sannolikt kommer Nordea Bank Abp, det nya finländska moderbolaget, att ansöka om att bli såväl RIX-deltagare som penningpolitisk motpart till Riksbanken. Som RIX-deltagare får Nordea Bank Abp:s svenska filial tillgång till Riksbankens intradagskredit och som penningpolitisk motpart tillgång till de så kallade stående faciliteterna, det vill säga in- och utlåning över natten i svenska kronor. Dessa två är Riksbankens normala likviditetsfaciliteter.

Som Riksbanken har betonat många gånger är det angeläget att bankerna i första hand själva försäkras sig genom att hålla tillräckliga likviditetsreserver. I andra hand ligger ansvaret på Finlands Bank, som förväntas hantera en ansökan om nödkredit från Nordea, inklusive dess utländska filialer, även vad gäller likviditet i svenska kronor, om det trots allt uppkommer en situation där Nordea behöver tillföras likviditet.<sup>95</sup> Även om ansvaret ligger på Finlands Bank finns det legala möjligheter för Riksbanken att i sista hand bistå med extraordinära likviditetsfaciliteter i en krissituation.

### Större risker för finansiell stabilitet på kort sikt

Fullt utbyggd bör bankunionen kunna bidra till ett mer robust europeiskt banksystem med betydande riskdelning mellan de deltagande länderna, mer intensiv tillsyn utan nationell "home bias",<sup>96</sup> ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam resolutionsfond. På sikt kan en flytt av Nordeas moderbolag till Finland därmed minska de risker som kan hota den finansiella stabiliteten i Sverige.

Vad gäller tillsyn är SSM till stor del redan på plats, med gemensamma tillsynsgrupper. Samtidigt finns politisk oenighet om de delar av bankunionen som tydligast syftar till att dela riskerna mellan de medverkande länderna. Det finns till exempel ännu ingen slutlig garant för den gemensamma resolutionsfonden, vilket skulle kunna leda till problem om utbetalningarna blir stora. Ur ett riskdelningsperspektiv kan det också noteras att en relativt liten del av fonden än så länge finns tillgänglig för gemensam finansiering. Man har inte heller kunnat enas om ett gemensamt europeiskt insättningsgarantisystem, vilket gör att insättningarna fortfarande är beroende av den egna statens förmåga att garantera systemet.

Bankunionen är således ännu inte fullt utvecklad och fortfarande ligger en betydande del av ansvaret för att

hantera bankproblem inom bankunionen kvar på det enskilda medlemslandet. Om Nordea flyttar sitt huvudkontor innebär det ett ökat ansvar för finländska myndigheter och i förlängningen för finländska skattebetalare.

En förutsättning för att en flytt ska kunna genomföras utan att det leder till ökade risker som kan hota den finansiella stabiliteten, är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre i och med flytten. Förutom lägre motståndskraft kan lägre krav även ge Nordea konkurrensfördelar gentemot svenska och nordiska banker, vilket kan leda till ökat risktagande hos både Nordea och de svenska bankerna, och därmed till negativa effekter för finansiell stabilitet.

Flytten belyser problemen kring hemlands- respektive värdlandsbefogenheter för utländska bankfilialer och vikten av att värdlandsmyndigheter har tillräcklig insyn i tillsynen och resolutionsplanerna för hela bankkoncernen. För Sveriges del innebär flytten att inte bara ansvaret för en systemviktig finansiell aktör i Sverige minskar kraftigt, utan även kontrollen och insynen vad gäller tillsyn, insättningsgaranti och resolution för hela koncernen. Detta kan i sin tur leda till att möjligheterna att ta till vara svenska intressen minskar vilket kan öka stabilitetsriskerna i Sverige i en krissituation. Utökad samarbete och informationsutbyte mellan de nordiska länderna vad gäller tillsyn och likviditetsförsörjning fortsätter att vara mycket viktigt.

<sup>94</sup> Den finländska nationella avdelningen uppgår för närvarande till omkring 2 procent av SRF:s insamlade medel.

<sup>95</sup> *Memorandum of Understanding on Cooperation regarding Banks with Cross-Border Establishments between the Central Banks of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, and Sweden*, december 2016.

<sup>96</sup> "Home bias" syftar här på en tendens att undvika att se problem som finns på hemmaplan.