

Riksgälden
103 74 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2021-00840

ER REF RG 2021/26

Remissvar om Tillämpning av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL)

2021-09-10

Riksbanken tillstyrker i huvudsak de föreslagna ändringarna i Riksgäldens tillämpning av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL). De föreslagna förändringarna ökar överlag förutsättningarna för att en bank ska kunna hanteras inom ramen för resolution utan avbrott i kritiska funktioner och utan att tillföra statliga medel, vilket i kombination med ökad marknadsdisciplin bidrar till en säkrare och stabilare finansiell sektor. Samtidigt vill Riksbanken i detta sammanhang framhålla behovet av ytterligare justeringar av Riksgäldens förslag, i linje med ställningstaganden i tidigare remissvar¹. Det gäller nivån på marknadsförtroendepåslaget, hänsyn till möjligheterna att använda extern finansiering samt nivån på efterställningskravet.

Ett trovärdigt genomförande av resolution är viktigt för finansiell stabilitet

Om en bank fallerar kan det leda till stora samhällsekonomiska kostnader. Ett viktigt syfte med resolution är att om en bank fallerar och försätts i resolution ska bankens aktieägare och borgenärer – och inte skattebetalarna – bära de förluster som banken har gjort och skjuta till de pengar som behövs för att banken på nytt ska uppfylla kapitalkraven. Om MREL-kravet är rätt kalibrerat och inget oväntat inträffar kommer en bank som försätts i resolution att ha tillräckligt med kapitalbas och kvalificerade skulder som kan användas för att täcka förluster och återställa kapitalet till nivåer som gör att banken kan fortsätta sin kritiska verksamhet.

Riksbanken noterar att det reviderade krishanteringsdirektivet innehåller flera förbättringar som underlättar en effektiv resolution, bl. a. ställs MREL-krav både utifrån både riskvägda och inte riskvägda mått, dubbelräkningsförbud av kapital i buffertar införs, liksom obligatorisk efterstäldhet.

Fastställande och beräkning av MREL-kravet

Riksbanken stödjer i huvudsak Riksgäldens ställningstaganden om MREL-kravet. Riksbanken vill särskilt lyfta fram att det är viktigt att en bank som genomgått resolution ska kunna uppvisa livskraft, upprätthålla samhällsviktiga funktioner och återfå marknadsförtroende.

¹ Remissyttrande om Promemoria Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder DNR 2016-00396, Remissvar om Betänkandet EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder, ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris (SOU 2019:60) DNR 2019-01349, Remissvar om Ändrade föreskrifter om resolution DNR 2021-00410

Som utgångspunkt är det sannolikt att en bank efter resolution behöver ha en kapitalnivå som är minst i paritet med jämförbara banker för att få tillgång till finansiering.

En bank ska återkapitaliseras till en nivå som ger marknadens förtroende

Riksbanken stödjer Riksgäldens utgångspunkt att de banker som klassificerats som globalt, europeiskt eller nationellt systemviktiga åläggs ett MREL-krav som beräknas med utgångspunkt från att *hela* den verksamhet som banken bedriver ska kunna återkapitaliseras. Riksbanken delar bedömningen att det inte rimligt att i förväg förutsätta att vissa delar är möjliga att avskilja och därmed inte ha behov av återkapitalisering.

Riksbanken delar Riksgäldens bedömning att en bank i resolution som regel bör återkapitaliseras till en nivå som åtminstone motsvarar bankens befintliga totala kapitalkrav. Det torde vara svårt att i förväg förutsäga vilka buffertkrav som kommer att vara relevanta för en bank om den försätts i resolution, varför det är olämpligt att sätta lägre återkapitaliseringsbelopp.

Riksbanken stödjer tillägget av ett marknadsförtroendepåslag. Förslaget innebär att Riksgälden ska sätta detta påslag så att en bank efter resolution även tillförs kapital motsvarande det kombinerade buffertkravet och företagens pelare 2-vägledning. Riksgäldens förslag att exkludera det kontracykliska buffertkravet från den kombinerade bufferten riskerar dock att leda till att banken inte återkapitaliseras till en nivå som motsvarar konkurrenterna.

Det bör även hållas i åtanke att resolution sannolikt sker under marknadsomständigheter där investerare är mycket riskaverta och sannolikt föredrar en välkapitaliserad bank. En bank som är försatt i resolution kommer troligen att behöva omstrukturera sin verksamhet. Detta lär vara kostsamt och påverka intjäningen negativt under en period. Eftersom en bank som genomgår resolution dessutom förmodligen har skadat sitt marknadsförtroende behöver banken rimligtvis mer kapital än före resolutionsförfarandet för att återfå marknadsförtroendet. Därför anser Riksbanken att det är extra viktigt att inte underskatta behovet av ett högt marknadsförtroendepåslag.

Hänsyn bör tas till att resolutionsreserven ska kunna användas

Vid fastställande av icke riskvägt MREL-krav ska Riksgälden ta hänsyn till de krav som gäller för att det ska vara tillåtet att tillskjuta extern finansiering vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget eller det statliga stabiliseringsverktyget. Kraven säger att innan resolutionsreservens medel får användas ska aktieägare och innehavare av kapitalinstrument och MREL-kvalificerade skulder ha påförts förluster och/eller svarat för återkapitalisering till ett belopp motsvarande åtta procent av totala skulder och kapital². Vid tillämpning av det statliga stabiliseringsverktyget får, under samma förutsättningar, extern finansiering i form av statligt stöd användas för att antingen delta i kapitaliseringen eller tillfälligt ta över ägandet av ett företag i resolution.

Riksgäldens förslag är dock att inte ta hänsyn till möjligheterna att använda extern finansiering vid fastställande av kravet. Riksgälden anför bland annat att genom resolutionsplanering är sannolikheten för att det blir nödvändigt att använda resolutionsreserven låg och att ett högre MREL-krav inte enskilt säkerställer tillgång till extern finansiering.

² Total liabilities and own funds, TLOF. För resolutionsreserven (men inte för statliga stabiliseringsverktyget) gäller 20 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp som alternativ till 8 procent TLOF (icke-riskvägt).

Riksbanken anser, till skillnad från Riksgälden, även att MREL-kravet bör fastställas med hänsyn till att resolutionsreserven och statligt stöd vid behov ska kunna användas. På en koncentrerad bankmarknad liknande den svenska anser Riksbanken därför att huvudregeln bör vara att för de banker som bedöms vara systemviktiga, bestämma MREL-kravet till en nivå som gör det tillåtet att använda extern finansiering om det skulle visa sig nödvändigt.

Riksbankens utgångspunkt är visserligen – precis som Riksgäldens – att aktieägare och borgenärer och inte skattebetalarna ska bära de förluster som uppkommer och ansvara för återkapitaliseringen. Det kan inte dock inte uteslutas att svenska staten, trots höga ambitioner att undvika att belasta skattebetalarna, kan behöva skjuta till avsevärda belopp – inom de ramar som EU tillåter – för att kapitalisera en bank i resolution eller för att förebygga att banken fallerar. Om det enligt regelverket inte är möjligt att använda statliga medel i en situation då det är absolut nödvändigt exempelvis för att upprätthålla de kritiska funktioner som banken i resolution har eller för att undvika att problemen sprider sig till andra delar av det finansiella systemet skulle konsekvenserna för realekonomin – både i Sverige och i övriga länder där banken är verksam – sannolikt bli negativa.

För att bibehålla handlingsutrymme bör enligt Riksbanken även ett sådant scenario beaktas i Riksgäldens planering och i storleken på det MREL-krav som fastställs. Även om en kalibrering utifrån åtta procent av totala skulder och kapital som enskild åtgärd inte garanterar att extern finansiering tillåts, så är Riksbankens mening att det bör öka sannolikheten för detta.

Uppfyllande av MREL-kravet

Riksbanken håller med Riksgälden att den säkerhet som uppnås genom att dotterföretagen åläggs att uppfylla internt MREL inte kan tillgodoses på samma sätt genom garantier från resolutionsenheten och att det därmed som huvudregel inte ska tillåtas att internt MREL helt eller delvis uppfylls med garantier.

Riksbanken stödjer även Riksgäldens bedömning att kriterierna för att använda det alternativa delkravet för efterställning är uppfyllda. Efterställningskravet innebär att företagen har en viss mängd kapitalbas eller skulder som med säkerhet kan absorbera förluster och konverteras till aktiekapital i resolution. Det alternativa kravet resulterar i flertalet fall i en högre nivå av efterställning. Ett högre ställt efterställandekrav minskar risken för att de aktörer som tillhandahåller finansiering till bankerna i form av oprioriterade fordringar ska få sina fordringar nedskrivna och konverterade till aktiekapital vid skuldnedskrivning. Detta minskar i sin tur risken för att dessa aktörer ska välja att upphöra med att tillhandahålla finansiering till en bank som hamnar i ekonomiska problem, vilket skulle kunna driva fram eller försvåra en likviditetskris.

Det s ka alternativa delkravet för efterställning kan fastställas enligt två olika principer. Riksgäldens förslag är att fastställa det kravet på efterställning utifrån det första alternativet. Det innebär att den riskvägda nivån på efterställning (som följer av den s ka tillsynsformeln) tillämpas för det riskvägda MREL-kravet och den icke-riskvägda nivån på efterställning (åtta procent av totala skulder och kapital) används för det icke-riskvägda MREL-kravet. Den alternativa principen är att använda den beräkning (riskvägd eller icke-riskvägd) som ger högsta nivån av efterställning för uppfyllnad av båda MREL-kraven.

Det senare alternativet skulle enligt Riksgäldens beräkningar leda till ett högre krav på efterställning för svenska banker med lägre risk i verksamheten (låga riskvikter) med ca 50 miljarder kronor, varav merparten av ökningen avser de tre storbankerna.

Även om en sådan tillämpning skulle kunna leda till att ett fåtal resolutionsenheter med lägre risk i verksamheten (låga riskvikter) får ett högre krav på efterställning än resolutionsenheter med en högre risk i verksamheten (höga riskvikter) överväger enligt



Riksbankens mening fördelarna med ökad resolutionsbarhet. Riksbanken anser att en så hög grad av efterstäldhet som möjligt är önskvärd i och med att den stärker möjligheterna till en effektiv resolution och förordar därmed det sistnämnda alternativet.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Olof Sandstedt efter föredragning av rådgivare Camilla Ferenius.

Olof Sandstedt

Camilla Ferenius