

Hanteringsklass: Öppen

Version 1.1

2022-04-27

Dnr RGR 2022/24

Riksgäldens tillämpning av EBA:s riktlinjer för förbättrad resolutionsbarhet

Den 13 januari 2022 publicerade Europeiska bankmyndigheten (EBA) riktlinjer för förbättring av möjlighet till resolution (resolutionsbarhet) för institut och resolutionsmyndigheter.¹ Riktlinjerna inför en EU-gemensam minimistandard för resolutionsbarhet inom ett antal områden.

Riktlinjerna riktar sig till kreditinstitut och värdepappersbolag (nedan gemensamt banker) som omfattas av lagen (2015:1016) om resolution (LOR). Riktlinjerna ska dock som utgångspunkt inte tillämpas för de banker som omfattas av förenklade planeringsskyldigheter eller som bedöms kunna hanteras genom konkurs eller likvidation i händelse av fallissemang. Riktlinjerna riktar sig till viss del även till Riksgälden och Finansinspektionen.

Riktlinjerna gäller från och med den 1 januari 2024. Riksgälden har meddelat EBA att myndigheten avser att följa riktlinjerna.

I detta dokument beskriver Riksgälden riktlinjernas status, implikationer för bankerna och hur Riksgälden kommer att tillämpa riktlinjerna som en integrerad del i resolutionsplaneringsarbetet.

Riktlinjernas syfte och omfattning

Enligt 3 kap. 10 § LOR ska Riksgälden i samband med upprättandet av en resolutionsplan för en bank pröva i vilken utsträckning det är möjligt att rekonstruera eller avveckla banken genom konkurs, likvidation eller resolution på ett sätt som inte leder till en allvarlig störning i det finansiella systemet i EES. Motsvarande bestämmelse om prövning av möjligheten att rekonstruera eller avveckla koncerner finns i 3 kap. 11 § LOR. Dessa bestämmelser genomförs artiklarna 15 och 16 i krishanteringsdirektivet (BRRD). Vad denna prövning ska innehålla och hur den ska gå till regleras närmare i förordningen (2015:1034) om resolution och kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1075². Enligt den

¹https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-01%20Guidelines%20on%20resolvability/Translations/1030054/GL%20on%20improving%20resolvability%20for%20institutions%20and%20resolution%20authorities_SV_COR.pdf.

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1075 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU med avseende på tekniska standarder för tillsyn som specificerar innehållet i återhämtningsplaner, resolutionsplaner och koncernresolutionsplaner, de minimikriterier som den behöriga myndigheten ska bedöma när det gäller återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner, villkoren för finansiellt stöd inom koncerner, kraven på oberoende värderingsmän, avtalsenligt erkännande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, förfarandena och innehållet för anmälningskrav och underrättelse om uppskjutande samt resolutionskollegiernas operativa funktionssätt

delegerade förordningen ska prövningen göras i steg. Först ska Riksgälden pröva om banken kan hanteras genom konkurs eller likvidation (*systemviktighetsbedömning*). Därefter – för de banker som bedöms vara systemviktiga och därmed behöver hanteras i resolution – ska Riksgälden ta fram en resolutionsstrategi och därefter pröva om strategin är genomförbar eller inte (*resolutionsbarhetsbedömning*).

I nämnda författningar preciseras ett antal aspekter och områden som Riksgälden ska beakta i bedömningarna. Det anges dock inte närmare vilka förutsättningar som bankerna behöver uppfylla för att anses vara resolutionsbara. EBA:s riktlinjer syftar till att specificera sådana förutsättningar inom vissa områden. Riktlinjerna kommer därmed att utgöra en central del i Riksgäldens bedömning av bankernas resolutionsbarhet.

Riktlinjerna omfattar följande områden:

- Struktur och verksamhet
 - operativ kontinuitet,
 - tillgång till finansiell marknadsinfrastruktur,
 - styrning vid resolutionsplanering
- Finansiella medel
 - finansiering och likviditet i resolution
- Informationssystem
 - testning av ledningsinformationssystem,
 - ledningsinformationssystem för värdering
- Gränsöverskridande frågor
 - Avtalsenligt erkännande av befogenheter avseende skuldnedskrivning och att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och skyldigheter i resolution ("resolution stays")
- Genomförande av resolution
 - mekanism för skuldnedskrivning,
 - omstrukturering,
 - styrning vid genomförande av resolution,
 - kommunikation

Innebörden av de olika områdena beskrivs närmare nedan. Området förlustbärande kapacitet täcks inte av riktlinjerna eftersom det regleras i form av ett krav på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL).

Riktlinjerna är inte uttömmande utan anger ett antal generella grundförutsättningar för resolutionsbarhet. Om en bank är resolutionsbar är ytterst en individuell prövning som görs av Riksgälden. I den prövningen kommer riktlinjerna att utgöra en central del, men till detta kan även andra aspekter tillkomma, dels rent bankspecifika förhållanden, dels andra generella förutsättningar som inte täcks av riktlinjerna. Exempelvis är riktlinjerna inte fullt ut anpassade för banker som är föremål för så kallade överföringsstrategier. EBA avser vidare att uppdatera

riktlinjerna i takt med att resolutionsmyndigheterna utvecklar sina förväntningar om resolutionsbarhet. Uppdateringarna kan innefatta såväl fördjupningar inom befintliga områden som kompletteringar med ytterligare områden.

Riktlinjernas rättsliga status

Riksgälden anser, på samma sätt som Finansinspektionen³, att EBA:s riktlinjer är att jämföras med svenska allmänna råd. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättandet av EBA innebär att de behöriga myndigheterna och bankerna med alla tillgängliga medel ska söka följa riktlinjerna. Det betyder att riktlinjerna inte är bindande, men att en bank som inte följer riktlinjerna måste kunna visa att den uppfyller det övergripande kravet på att vara resolutionsbar i de avseenden som regleras i riktlinjerna.

Efterlevnad av riktlinjerna

Riktlinjerna börjar gälla den 1 januari 2024. Det är därmed först efter den 1 januari 2024 som Riksgälden formellt kommer att tillämpa riktlinjerna vid bedömningen av om bankerna är resolutionsbara. Om Riksgälden då skulle bedöma att bankerna brister i efterlevnaden av riktlinjerna och att detta utgör ett väsentligt hinder mot resolution inleds den process för undanröjande av hinder mot resolution som följer av 3 kap. LOR. Om Riksgälden däremot finner att den bristande efterlevnaden av riktlinjerna inte utgör ett väsentligt hinder mot resolution kommer den angivna processen inte att inledas. Detta innebär att, även om Riksgälden redan i dag har befogenheten att besluta om åtgärder för att undanröja väsentliga hinder mot resolution, är det först efter den 1 januari 2024 som bristande efterlevnad av riktlinjerna kan läggas till grund för ett sådant beslut om väsentligt hinder mot resolution.

Bankerna kommer att behöva genomföra omfattande anpassningar för att efterleva riktlinjerna. Riksgälden kommer därför följa upp att bankerna gör framsteg i arbetet med att följa riktlinjerna i en sådan takt att riktlinjerna efterlevs den 1 januari 2024. Uppföljningarna kommer att utgå från de självutvärderingar som Riksgälden avser att begära in och som beskrivs i Riksgäldens vägledning om EBA:s riktlinjer (se vidare nedan). Därtill kommer Riksgälden begära att bankerna kommer in med så kallade körscheman för genomförande av skuldnedskrivning och annan information som Riksgälden behöver för att kunna följa hur bankerna förbereder sig för att kunna efterleva riktlinjerna den 1 januari 2024.

Uppföljningarna kommer utgöra en central beståndsdel i den bedömning av bankernas resolutionsbarhet som Riksgälden gör och som framgår i resolutionsplanerna. I enlighet med vad som anges ovan kommer dock bristande

³ Se Finansinspektionens promemoria Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer, 2013-12-08, FI Dnr 12-12289, <https://www.fi.se/contentassets/24cf0b80449149f7bace96c7299c9044/pm-eu-riktlinjer-18feb2013.pdf>.

efterlevnad av riktlinjerna inte att läggas till grund för ett beslut om att undanröja eventuella väsentliga hinder mot resolution förrän efter den 1 januari 2024.

Sedan en tid tillbaka har Riksgälden inom ramen för den individuella resolutionsbarhetsbedömningen, i enkäter, möten med bankerna och i resolutionsplanerna, uttryckt förväntningar om vilka anpassningar som bankerna behöver vidta. Detta framför allt inom området operativ kontinuitet och finansiell marknadsinfrastruktur. Dessa förväntningar har grundat sig på samma internationella standarder som riktlinjerna från EBA vilar på och motsvarar följaktligen till stora delar riktlinjerna. Riksgälden förväntar sig därför att bankerna på kort sikt framför allt uppvisar framsteg vad gäller efterlevnad av riktlinjerna inom dessa tidigare kommunicerade områden.

Riksgäldens tillämpning av riktlinjerna

Riktlinjerna behöver förtydligas

Riksgälden konstaterar att flera av punkterna i riktlinjerna är allmänt formulerade och att det finns behov av ytterligare vägledning om hur bankerna ska förhålla sig till riktlinjerna och vilka konkreta åtgärder som en bank behöver vidta för att efterleva riktlinjerna. Riksgälden har därför publicerat en vägledning – [Riksgäldens vägledning om EBA:s riktlinjer](#)⁴ – om hur riktlinjerna ska tolkas och genomföras inom vissa områden. Tidsplanen för ytterligare förtydliganden framgår av vägledningen.

Självutvärdering

Riksgälden kommer, som framgick ovan, begära att bankerna själva utvärderar om, och hur väl, de efterlever riktlinjerna. Dessa självutvärderingar kommer att göras årligen, och oftare vid behov, i ett format specificerat av Riksgälden. Den första självutvärderingen genomförs våren 2022 och omfattar områdena operativ kontinuitet, tillgång till finansiell marknadsinfrastruktur, styrning vid resolutionsplanering och likviditet i resolution.

Tillämpningsområde och avgränsningar

Riktlinjerna ska som utgångspunkt inte tillämpas på de banker som är föremål för förenklade skyldigheter eller som bedöms kunna hanteras genom konkurs eller likvidation. Riksgälden får dock besluta att tillämpa hela eller delar av i riktlinjerna även på dessa banker. Riksgälden har dock inte för avsikt att göra det.

Riksgälden kommer vid tillämpningen av riktlinjerna att utgå från den resolutionsstrategi som gäller för den enskilda banken. Riksgälden förväntar sig således inte att en bank vidtar åtgärder för att stärka sin resolutionsbarhet i förhållande till resolutionsstrategier som inte är tillämpliga för banken.

⁴ https://www.riksghalden.se/globalassets/dokument_sve/finansiell-stabilitet/vagledning-ebas-riktlinjer-om-resolutionsbarhet.pdf

Vad innebär resolutionsbarhet inom de olika områdena?

Struktur och verksamhet

Operativ kontinuitet

Operativ kontinuitet i resolution innebär att det finns förutsättningar - i operativt hänseende - att genomföra resolutionsstrategin, och eventuell följande omstrukturering av banken, på ett effektivt sätt. För det fordras att de tjänster som behövs för att upprätthålla kritiska verksamheter liksom kärnaffärsområden kan fortsätta att levereras i resolution. Detta kräver i sin tur att banken har identifierat vilka dessa tjänster är och sett till att avtalsvillkoren gäller även i resolution. Dessa tjänster kallas för kritiska respektive väsentliga tjänster (eller tillsammans för relevanta tjänster). Banken måste också ha arrangemang för att bibehålla de nyckelpersoner och den nödvändiga know-how som krävs för att de relevanta tjänsterna fortsatt ska kunna levereras.

Genom en god beredskapsplanering för resolution förbättras möjligheterna att upprätthålla operativ kontinuitet i resolution.

Tillgång till finansiell marknadsinfrastruktur

Banker är i regel beroende av finansiella marknadsinfrastrukturer (FMI:er) för en del av de kritiska och väsentliga tjänsterna. Det gäller olika typer av betalningstjänster, clearing- och avvecklingstjänster, tjänster för förvar av värdepapper samt transaktionsregister. Bankerna är antingen direktmedlem hos en FMI eller deltar genom en annan bank som är direktmedlem (en så kallad intermediär). Deltagandet i en FMI är styrt av regelverk och är beroende av att alla medlemmar fullgör sina förpliktelser. Skulle en medlem inte uppfylla villkoren i regelverket riskerar den att bli avstängd eller utesluten. Genom ändamålsenlig beredskapsplanering, som identifierar risker och möjliga scenarier, kan banken på förhand ta fram lösningar som maximerar sannolikheten för att den ska ha fortsatt tillgång till dessa tjänster inför, i och efter resolution.

Styrning vid resolutionsplaneringen

För att stödja resolutionsplaneringen bör banken ha på plats robusta processer för intern styrning och kontroll. Robusta styrprocesser säkerställer att relevant och korrekt information snabbt kan ges till bland annat Riksgälden, och att ansvarsfördelningen i och kontrollen av resolutionsplaneringen är effektiv.

Finansiella medel

Finansiering och likviditet i resolution

Att en bank i resolution har tillgång till finansiering är centralt för såväl den finansiella stabiliteten som för att upprätthålla bankens kritiska verksamheter och kärnaffärsområden. En bank i resolution ska i möjligaste mån använda privata alternativ för att finansiera sin verksamhet. Det är dock inte osannolikt att bankens tillgång till privat finansiering är otillräcklig eller obefintlig i resolution, framför allt inledningsvis. Tillfälligt likviditetsstöd från centralbanker och från

finansieringsarrangemang som till exempel resolutionsreserven kan därmed vara avgörande för ett ordnat resolutionsförfarande. Därför måste banken ha kapacitet att rapportera om sin likviditetssituation, kunna identifiera pantsättningsbara tillgångar samt ha rutiner för att flytta tillgångar och likviditet inom gruppen och för att prognostisera likviditetsbehoven i resolution.

Informationssystem

Testning av ledningsinformationssystem

En förutsättning för ett effektivt resolutionsförfarande är att banken snabbt kan tillhandahålla relevant information till Riksgälden. Det kan exempelvis handla om information för operativ kontinuitet, finansiering och likviditet i resolution eller värdering. Bankerna förväntas säkerställa på förhand att deras ledningsinformationssystem har den kapacitet som krävs för att möjliggöra ett snabbt tillhandahållande av information. Bankerna förväntas även genomföra så kallade dry-runs (övningar) för att visa för Riksgälden att de har nödvändig systemkapacitet.

Ledningsinformationssystem för värdering

I samband med resolution ska ett antal oberoende värderingar göras. Syftet med värderingarna är att fungera som underlag för Riksgäldens beslut i resolutionsfrågor, såsom beslutet om att försätta en bank i resolution och valet och utformningen av resolutionsåtgärder. Banken innehar en viktig roll i värderingsprocessen och förväntas ha kapacitet och intern beredskap för att stödja resolutionsvärderingar. Det innebär bland annat att ha adekvata ledningsinformationssystem, processer och rutiner på plats för att snabbt kunna tillhandahålla relevant data och information av hög kvalitet och på en tillräckligt detaljerad nivå, till resolutionsmyndigheten eller den oberoende värderaren. Riksgälden kommer inom ramen för resolutionsplaneringen att följa upp att bankerna har nödvändig kapacitet och beredskap. Som en del i detta förväntas bankerna bland annat genomföra självutvärderingar och dry-runs.

Avtalsenligt erkännande av befogenheter avseende skuldnedskrivning och att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och skyldigheter i resolution ("resolution stays")

En bank som har avtal som lyder under tredjelandslag ska vidta åtgärder för att säkerställa att beslutade resolutionsåtgärder erkänns i de aktuella jurisdiktionerna. Dessa åtgärder handlar i första hand om att i relevanta avtal införa villkor om erkännande av skuldnedskrivning och konvertering samt av tillfälligt upphävande eller begränsande av rättigheter och skyldigheter i resolution (så kallade "resolution stays"). Inom ramen för uppföljningen av EBA:s riktlinjer förväntas bankerna bland annat själva utvärdera sin efterlevnad av kraven på avtalsenligt erkännande samt leverera efterfrågade uppgifter avseende sina avtal under tredjelandslag.

Genomförande av resolution

Mekanism för skuldnedskrivning

Genomförande av skuldnedskrivning involverar en rad aktörer. Processen omfattar förutom resolutionsmyndigheter och banker även bland annat finansiella marknadsinfrastrukturer och tillsynsmyndigheter. Med utgångspunkt i Riksgäldens tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget, ska bankerna i så kallade bail-in playbooks (körscheman) redogöra för de interna och externa processerna för genomförandet. Interna aspekter rör exempelvis tillgänglighet av tillförlitlig data, upprättande av pro-forma balansräkning samt frågor kopplade till redovisning eller specifika instrument. Externa aktiviteter omfattar bland annat handelsstopp, avnotering eller indragning av aktier och andra instrument, utgivning av nya instrument och allokering av aktier.

Omstrukturering

När skuldnedskrivningsverktyget tillämpas på en bank i resolution ska banken upprätta en omstruktureringsplan. Den ska beskriva de åtgärder som ska vidtas för att återge banken dess långsiktiga livskraft. Omstruktureringsplanen är omfattande och ska normalt läggas fram för Riksgälden inom en månad från beslutet att använda skuldnedskrivningsverktyget. För att tillhandahålla planen inom utsatt tid bör banken bland annat ha på plats rutiner och styrningsprocesser som säkerställer att relevanta delar av banken involveras i framtagandet av omstruktureringsplanen.

Styrning vid genomförandet av resolution

För att stödja genomförandet av resolutionsstrategin bör banken ha på plats robusta processer för intern styrning och kontroll. Robusta styrprocesser säkerställer att relevant och korrekt information snabbt kan ges till bland annat Riksgälden i resolution. Detta uppnås bland annat genom att banken har på plats effektiv ansvarsfördelning, kontroll och beslutsprocess som kan tillämpas i kris.

Kommunikation

Resolution av en bank är av stort intresse för många olika intressentgrupper. Effektiv kommunikation är avgörande för att stärka förtroende för, och minska osäkerheten i, resolutionsprocessen. Bankerna ska ha en kommunikationsplan som säkerställer tydliga och konsekventa budskap till relevanta intressentgrupper i rätt tid under resolution.