



2017-04-10

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker regeringens förslag till ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven och slopande av den målsatta nivån för reservens storlek.

- Bankföreningen anser att Sverige bör ha högt ställda ambitioner för arbetet med finansiell stabilitet. Det är av stor vikt för såväl det svenska banksystemet som för det svenska samhället att bankerna är stabila och motståndskraftiga samt att det finns fonderade medel att använda i händelse av kris.
- Bankföreningen anser att det svenska finansieringsarrangemanget för resolutionsåtgärder bör ligga i linje med huvudprinciperna i krishanteringsdirektivet. Konkret innebär det:
 - att de avgifter som betalas för resolutionsändamål placeras i en separat fond,
 - att det finns en målsatt nivå för resolutionsfonden samt
 - att avgiftsuttaget upphör när den målsatta nivån har uppnåtts.
- Regeringens förslag medför att svenska banker får betala en betydligt högre resolutionsavgift och bygga upp en väsentligt större resolutionsreserv än andra banker i EU. Den årliga avgiften på 13 miljarder kronor som svenska banker enligt förslaget väntas betala från och med år 2019 är mer än den totala bolagsskatt som de fyra stora bankerna betalade i Sverige år 2016.
- Till skillnad från i Bankunionen – där avgiftsuttaget ska upphöra när fonden uppnått den målsatta nivån på en procent av garanterade insättningar – ska den svenska avgiften enligt förslaget tas ut för överskådlig tid och oavsett hur stor reserven blir. Det samlade svenska avgiftsuttaget blir därför med tiden oproportionerligt stort i förhållande till vad som gäller i andra länder.
- Sammantaget innebär förslaget allvarliga konkurrenssnedvridningar på såväl den svenska bankmarknaden som på utländska marknader där svenska banker har verksamhet. Svenska banker får en väsentlig kostnadsökning jämfört med utländska banker. En konsekvens är att en större del av kreditgivningen till svenska företag därmed kan komma att ske från utländska banker, något som erfarenhetsmässigt kan medföra problem för kreditförsörjningen i svåra tider.



- I och med att medlen inte fonderas och inte finns tillgängliga vid en eventuell finansiell kris, är det snarast vilseledande att hävda att en högre resolutionsavgift medför förstärkt finansiell stabilitet. Skulle Sverige drabbas av en så allvarlig finansiell kris att statligt finansiellt stöd skulle bli aktuellt, riskerar dessutom utländska investerare att bli särskilt skeptiska till krishanteringsförmågan hos den svenska staten, när de inser att den på papperet väl tilltagna resolutionsreserven inte innehåller några egentliga finansiella resurser.
- Förslaget kan inte motiveras med risker för den finansiella stabiliteten. Tvärtom är det, mot bakgrund av de svenska bankernas och det svenska finansiella systemets dokumenterade stabilitet och motståndskraft, svårt att se vilka skäl som ligger till grund för att den svenska resolutionsreserven ska vara mångfalt större än motsvarande finansieringsarrangemang i Bankunionen och i andra EU-länder.
- Promemorian saknar bärande och trovärdig motivering för att den svenska resolutionsreserven redan år 2023 ska vara fem gånger så stor som motsvarande finansieringsarrangemang inom Bankunionen. Likaså är konsekvensanalysen ytterst bristfällig, speciellt med tanke på att den kraftiga ökningen av avgiftsuttaget och den från resten av EU avvikande principen med ett kontinuerligt avgiftsuttag får stora effekter för svenska bankers verksamhetsförutsättningar.
- Uttaget av resolutionsavgiften stärker enligt regeringen de offentliga finanserna och skapar ett reformutrymme. Avgiften kan därmed ses som en förtäckt skatt. Det är tveksamt om förfarandet överensstämmer med kravet enligt artikel 103.5 i BRRD att inbetalda resolutionsavgifter enbart får användas till resolutionsändamål.
- I ett rättsutlåtande anför professor Ulf Bernitz bland annat att en resolutionsreserv av den storlek som nu föreslås är oproportionerlig för ändamålet och strider mot EU-rättens proportionalitetsprincip. Vidare konstaterar Bernitz att förslaget medför betydande konkurrenssnedvridningseffekter, som bland annat ger den utländska bankverksamhet som bedrivs i Sverige i filialform en betydande förmån vilket i sin tur innebär ett gynnande som utgör ett statsstöd. Går regeringen vidare med förslaget måste det enligt Bernitz anmälas till EU-kommissionen enligt statsstödsreglerna.

Sverige bör ha högt ställda ambitioner för finansiell stabilitet

Bankföreningen anser att Sverige bör ha högt ställda ambitioner för arbetet med finansiell stabilitet. Det är av stor vikt för såväl det svenska banksystemet som för det svenska samhället att bankerna är stabila och motståndskraftiga samt att det finns kompletterande skyddsvallar i form av trovärdiga och fonderade system för insättningsgaranti och resolutionsåtgärder.

Arbetet med finansiell stabilitet måste dock präglas av förutsebarhet och stabila spelregler för att förtroendet ska upprätthållas. Bankföreningen anser att förslaget till kraftigt ökade resolutionsavgifter inte uppfyller de villkor som kan ställas på stabilitetsskapande åtgärder utan att det tvärtemot bidrar till betydande osäkerhet hos såväl banker som hos andra aktörer på marknaden. Förslaget innebär att Sverige mer markant än tidigare avviker från vad som gäller i andra EU-länder och läggs dessutom fram utan föregående analys och utan bärande motiv.

Resolutionsavgiften är en förtäckt skatt

Förslaget till kraftig höjning av resolutionsavgiften i kombination med en slopad mål-nivå presenterades samtidigt som regeringen drog tillbaka det förslag till finansskatt som en utredning lade fram i november 2016. Bakgrunden till förslaget beskrivs i en debattartikel där regeringen och Vänsterpartiet hänvisar till att bankerna gör stora vinster och att det därför är rimligt att de bidrar till samhällsbygget och välfärden mer än vad de gör i dag. Utöver att bankerna genom förslaget skulle bidra mer menar regeringen och Vänsterpartiet att förslaget stärker den finansiella stabiliteten.

Bankföreningen anser att förslaget snarare försvagar än förstärker den finansiella stabiliteten. Dessutom får det långtgående negativa konsekvenser för svenska banker och deras kunder. Det strider också mot krishanteringsdirektivets syfte och anda eftersom de insamlade avgiftsmedlen inte avskiljs i en särskild fond utan används i statens budget. De farhågor som har funnits om att icke fonderade medel kan komma att användas för andra syften än resolution har besannats genom förslaget.

Kopplingen till det avbrutna arbetet med en finansskatt, det faktum att avgifterna används i statens budget tillsammans med argumentationen att bankerna bör "bidra mer" gör att Bankföreningen inte kan dra någon annan slutsats än att höjningen av resolutionsavgiften i realiteten är en förtäckt skatt.

I det följande utvecklas Bankföreningens argument mot regeringens förslag.



Resolutionsavgiftens syfte är att finansiera resolutionsåtgärder – inte att stärka de offentliga finanserna

Det svenska resolutionsregelverket, som baseras på EU:s krishanteringsdirektiv BRRD, är av central betydelse för den finansiella stabiliteten. Det grundläggande syftet är att en systemviktig bank i kris ska kunna hanteras utan att den försätts i konkurs och utan att det medför några kostnader för skattebetalarna. De eventuella förluster som uppstår under processen ska i första hand finansieras genom att bankens aktieägare och långgivare får sina innehav nedskrivna eller konverterade till aktier. Under extraordinära omständigheter kan det emellertid krävas extern finansiering vilket är skälet till att krishanteringsdirektivet ställer krav på fondering, eller på motsvarande finansieringsarrangemang, motsvarande minst en procent av de garanterade insättningarna.

Användning av resolutionsreserven omgärdas av särskilda regler. I krishanteringsdirektivet finns en uttömmande uppräkningslista av vad finansieringsarrangemangen för resolution får användas till. Det är därmed inte tillåtet att använda de insamlade avgifterna till något annat än resolutionsåtgärder. Att som nu föreslås höja resolutionsavgifterna med syftet att skapa reformutrymme åt regeringen är enligt Bankföreningens uppfattning inte förenligt med bestämmelserna i krishanteringsdirektivet. Se vidare det bilagda rättsutlåtandet från professor Ulf Bernitz.

Förslaget stärker inte finansiell stabilitet och bidrar inte till en god krishanteringsförmåga

Ett av de viktigaste målen med de regelverksinitiativ som tillkommit efter finanskrisen är att bryta länken mellan statliga medel och finanssektorn. Bankföreningen menar att det svenska finansieringsarrangemanget för resolution tvärtom cementerar länken mellan offentliga medel och finanssektorn eftersom statens krishanteringsförmåga blir beroende av statens upplåningskapacitet den dag då resolutionsreserven behöver användas. Det innebär att trovärdigheten för svensk krishanteringsförmåga kan ifrågasättas eftersom staten måste ta upp nya lån för att kunna infria sina åtaganden. Att det dessutom måste göras i en stressad marknadsmiljö undergräver inte bara trovärdigheten i statens krishanteringsförmåga utan bidrar också till procyklikaltitet.

Vidare förstärker resolutionsavgiften inte statens finanser på det sätt som framförs i promemorian. Resolutionsreserven utgörs, precis som stabilitetsfonden, av ett konto hos Riksgälden. Riksrevisionen konstaterade 2011 i en rapport om stabilitetsfonden¹ och de avgifter som betalades till fonden att effekten på statens finanser måste ses ur ett vidare perspektiv. Sedan 2000 styrs finanspolitiken av överskotts målet. Eftersom statens inkomster från de dåvarande stabilitetsavgifterna liksom de nuvarande resolutionsavgifterna inkluderas då det finansiella sparandet stäms av mot

¹ Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26)



överskottsmålet innebär det minskade krav på de primära källorna till statliga överskott. Det betyder att det bidrag till statens finanser som resolutionsavgiften (liksom stabilitetsavgiften) inbringar motsvaras av antingen ett minskat skatteuttag eller av ökade utgifter. Dessutom framhöll Riksrevisionen att erfarenheter från tidigare finanskriser visar att statens lånekostnader kan öka dramatiskt i en krissituation.

Krishanteringsdirektivets artikel 100 anger att alla medlemsstater ska upprätta ett eller fler finansieringsarrangemang i syfte att säkerställa att resolutionsmyndigheten på ett effektivt sätt kan tillämpa resolutionsverktygen. Detta ska enligt huvudbestämmelsen ske genom att medlemsstaten inrättar en fond. I artikel 100.6 anges att medlemsstater får, i motsats till huvudbestämmelsen, inrätta sina nationella finansieringsarrangemang utan att innehålla en fond som kontrolleras av resolutionsmyndigheten. Bankföreningen anser att den svenska implementeringen visserligen är i enlighet med undantagsbestämmelsen i direktivet, men att den inte följer intentionen med direktivet.

Eftersom medlen inte fonderas och inte finns tillgängliga vid en eventuell finansiell kris, är det enligt Bankföreningens uppfattning snarast vilseledande att hävda att en högre resolutionsavgift medför stärkt finansiell stabilitet. Redan idag finns indikationer på att utländska investerare är skeptiska till värdet av Sveriges resolutionsreserv eftersom medlen inte är fonderade. Skulle Sverige drabbas av en så allvarlig finansiell kris att statligt finansiellt stöd skulle bli aktuellt, finns en risk att utländska investerare blir än mer skeptiska till krishanteringsförmågan hos den svenska staten, eftersom de insett att den på papperet väl tilltagna resolutionsreserven inte innehåller några egentliga finansiella resurser.

Den föreslagna avgiften är markant högre än i andra länder

Det svenska avgiftssystemet i förhållande till krishanteringsdirektivet

Huvudprincipen i krishanteringsdirektivet är att resolutionsavgifter ska tas ut till dess en fond motsvarande minst en procent av de garanterade insättningarna byggts upp. Målnivån en procent ska enligt direktivet uppnås senast år 2024. Single Resolution Board (SRB) – som är bankunionsländernas gemensamma resolutionsmyndighet – har slagit fast att man följer denna finansieringsprincip.

I Sverige uppgår de garanterade insättningarna till cirka 2 200 miljarder kronor efter det att Nordea från och med år 2017 ändrat sin bolagsstruktur. Det innebär att en svensk fond finansierad enligt samma princip som den som följer av krishanteringsdirektivet, och som även tillämpas i Bankunionen, skulle behöva vara i storleksordningen 22 miljarder kronor. Enligt Riksgäldskontorets årsredovisning för år 2016 uppgick den svenska resolutionsreserven till cirka 22,5 miljarder kronor vid utgången av året. Om Sverige hade tillämpat samma finansieringsprincip som Bankunionen

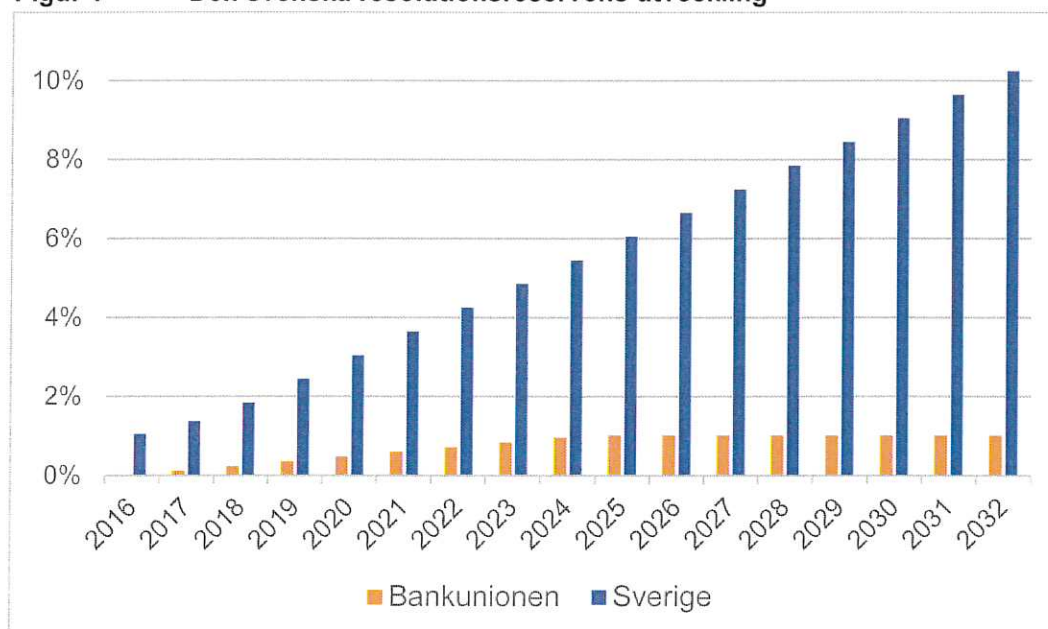


och flertalet andra EU-länder hade således den målsatta nivån redan uppnått och avgiftsuttaget upphört.²

Det nu föreslagna avgiftsuttaget på 10 miljarder kronor år 2018 och 13 miljarder kronor från och med år 2019 och framåt är således en direkt årlig merkostnad för svenska banker jämfört med om Sverige hade använt samma finansieringsprincip som gäller i merparten av EU-länderna.

I figur 1 åskådliggörs hur den svenska resolutionsreserven kommer att utvecklas om regeringens förslag till ny finansieringsprincip genomförs, i jämförelse med om krishanteringsdirektivets huvudprincip hade använts. Där framgår att de samlade svenska avgiftsmedlen redan år 2023 kommer att vara i storleksordningen fem gånger så stora, i förhållande till garanterade insättningar, jämfört med vad som gäller inom Bankunionen. År 2032 beräknas den svenska reserven, i förhållande till garanterade insättningar vara tio gånger större än motsvarande fond i Bankunionen.

Figur 1 Den svenska resolutionsreservens utveckling



Fotnot: I figuren antas att den svenska avgiften tas ut med 7 mdr år 2017, 10 mdr år 2018 och 13 mdr år 2019 och framåt. Om Sverige hade använt samma finansieringsprincip som i Bankunionen hade en fond byggts upp till 22 mdr fram till år 2024. Därefter hade avgiftsuttaget upphört.

Förslaget skapar och cementerar tröskeleffekt för mindre institut

De närmare principerna för avgiftsuttaget för resolutionsreserven finns i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/83. Däri anges bland annat hur den årliga avgiften ska riskjusteras samt hur det förenklade avgiftssystemet för små institut ska utformas.

² Se bilaga 1 för fakta om förslaget och stabilitetsskapande åtgärder.

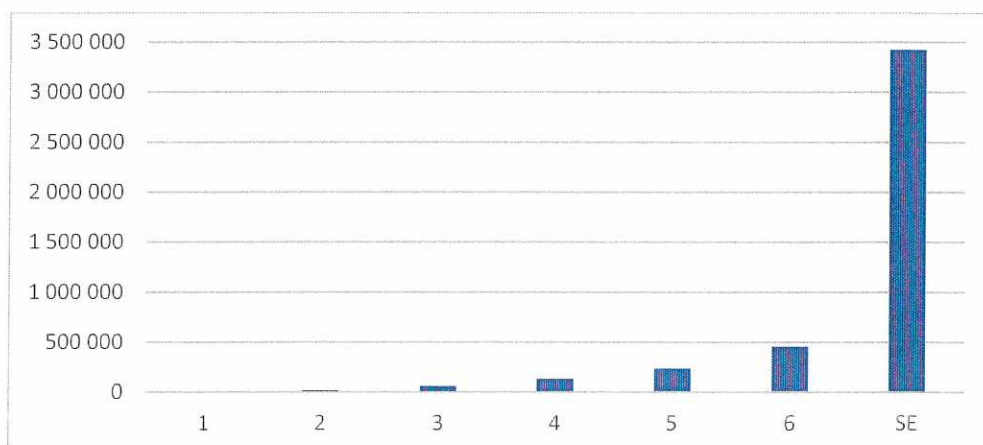
Det förenklade systemet för små institut bygger på en trappstegsmodell där institutens årliga avgift fastställs till ett specifikt belopp baserat på inom vilka gränsvärden institutet hamnar. Det lägsta trappsteget, med en årlig avgift på 1 000 euro, gäller för institut med ett avgiftsunderlag (totala skulder med avdrag för kapitalbas och garanterade insättningar) uppgående till högst 50 miljoner euro. Det sjätte och högsta trappsteget gäller för institut med avgiftsunderlag mellan 250 och 300 miljoner euro vilket ger en årlig avgift på 50 000 euro. Av de 179 svenska institut som betalade resolutionsavgift år 2016 omfattades 134 av det förenklade avgiftssystemet.

I skälen till det förenklade avgiftssystemet för små institut (punkt 18 i förordningen) anges att "... man bör undvika att det förenklade systemet leder till en oproportionell skillnad i bidrag mellan de största bland de små instituten, som ligger strax under gränsvärdena, och de institut som ligger strax ovanför gränsvärdena." Vidare anføres att trappstegsmodellen möjliggör "... en gradvis övergång från de högsta engångsbeloppen till de lägsta av de bidragsbelopp som bygger på riskprofilsjustering".

Det är således tydligt att förordningen förutsätter ett avgiftsuttag som gör att tröskel-effekten mellan de små institut som betalar enligt schablonmodellen och de institut som betalar enligt den riskjusterade modellen ska vara rimlig.

Bankföreningen kan konstatera att så inte blir fallet med den föreslagna svenska avgiften. I det fall ett institut som omfattas av det svenska avgiftssystemet ökar sitt avgiftsunderlag utöver den övre gränsen för att omfattas av det förenklade systemet för små institut uppstår en tröskeleffekt från en årlig avgift på 457 tkr till en årlig avgift 3 426 tkr, dvs. mer än en sjudubbling av avgiften, se figur 2 nedan.³

Figur 2 Tröskeleffekt mellan förenklat avgiftssystem (1-6) och den föreslagna svenska avgiftsnivån på 0,125%



³ Beräkningen är baserad på den växelkurs om 9,135 sek/euro som Riksgälden använder för beräkning av resolutionsavgift 2017.



Bankföreningen menar att den stora tröskeeffekten är en tydlig indikation på att det svenska riskjusterade avgiftsuttaget ligger långt över vad som kan betraktas som rimligt i ett EU-perspektiv. Vidare utgör tröskeeffekten i sig är ett betydande konkurrenshinder eftersom den kan drabba växande företag med en mångdubblad avgift till följd av en marginell ökning av avgiftsunderlaget.

Förslaget skapar allvarliga konkurrenssnedvridningar

Svenska banker konkurrerar i hög grad på en europeisk marknad. De högre kostnaderna som förslaget medför innebär en konkurrensnackdel för de svenska bankerna och kommer i förlängningen att påverka svenska bankers roll i att finansiera tillväxten i den reala ekonomin.

Ett viktigt bakomliggande syfte med den gemensamma marknaden för finansiella tjänster är att banker och andra finansiella företag ska följa likvärdiga regelverk och ha jämbördiga konkurrensvillkor. Av det skälet har allt fler regler inom finansiella tjänster beslutats i form av direktverkande förordningar istället för direktiv.

En annan ambition är att finansiell verksamhet utanför hemlandet ska kunna bedrivas såväl i dotterbolagsform som i filialform utan att förutsättningarna ska vara väsentligt annorlunda. För att detta ska vara fallet krävs i sin tur att regler och avgiftsuttag är jämförbara mellan länder.

De stora svenska bankerna är betydelsefulla aktörer på vad som kan benämnas en nordeuropeisk finansmarknad. Av totalt 73 000 anställda i de fyra stora bankerna Nordea, Handelsbanken, SEB och Swedbank vid utgången av 2015 var 58 procent – motsvarande 42 000 personer – anställda i andra länder än i Sverige. 30 procent var anställda i övriga Norden, 18 procent i Baltikum och 10 procent i övriga länder.

De stora bankernas utlandsverksamhet bedrivs i stor utsträckning i filialform, dvs. de utländska enheterna är filialer till den svenska moderbanken. Exempelvis sker Nordeas verksamhet i Finland, Norge och Danmark sedan år 2017 i form av filial. Likaså har Handelsbanken utländska filialer i de nordiska länder samt i betydande omfattning även i Storbritannien och Nederländerna. Genom att svenska banker bedriver betydande verksamhet i filialform innebär det i praktiken, eftersom avgifterna inte skiljs av i en fond, att andra länders medborgare är med och finansierar utgifter i den svenska statsbudgeten.

Resolutionsavgift tas ut baserat på den nationella moderbankens verksamhet inklusive utländsk verksamhet i form av filial. Det innebär att de svenska bankernas utländska filialer betalar den svenska resolutionsavgiften medan de utländska bank-filialer som har verksamhet i Sverige betalar hemlandets resolutionsavgift.



Det förhållandet att den svenska avgiften nu föreslås avvika än mer från vad som gäller i andra länder medför att redan existerande konkurrenssnedvridningen förstärks kraftigt. Svenska bankers utländska filialer får således en betydande konkurrenssnackdel på de utländska marknader där de bedriver verksamhet. På motsvarande sätt får utländska bankers svenska filialer betydande konkurrensfördelar på den svenska marknaden. Genom den kraftiga avgiftsökningen och sloandet av en målsatt nivå blir konkurrenssnedvridningen så stor att den på allvar hotar såväl svenska bankers möjlighet att bedriva utlandsverksamhet i filialform som konkurrensneutraliteten på den svenska marknaden.

Förslaget kan inte motiveras med risk för den finansiella stabiliteten

Svenska banker har – i europeisk jämförelse – höga kapitaltäckningskrav, låga kreditförluster, hög stresstålighet, stark rating och kommande MREL-krav långt utöver vad som kommer att gälla för flertalet andra banker i EU. Samtidigt är de systemmässiga skyddsvallarna höga. Resolutionsreserven är redan större och den årliga avgiften redan högre än för andra banker i EU. Dessutom finns en stabilitetsfond som saknar motstycke i andra länder och som kan användas för förebyggande stöd, vilket i sin tur minskar behovet av att använda resolutionsreserven. Även det svenska insättningsgarantisystemet har en betydligt starkare finansiering än i övriga EU-länder.

Den höga avgiften kan därför svårligen motiveras av stabilitetsskäl, speciellt inte om det svenska systemet sätts i relation till vad som gäller i andra länder. Bankföreningen kan heller inte se att någon särskild händelse under senare tid kan ligga till grund för regeringens bedömning att avgiften ska höjas från den nivå som tidigare har bedömts vara lämplig och att den målsatta nivån på tre procent ska tas bort.

Förslaget kan inte motiveras med vinstnivån i banksektorn

I såväl regeringens kommunikation i samband med att förslaget presenterades som i själva promemorian anges banksektorns vinstnivå som skäl till den höjda avgiften. Mot detta kan riktas två anmärkningar.

Den första är att stabila och lönsamma banker snarare torde stärka än försvaga den finansiella stabiliteten.

Den andra är att lönsamheten i banksektorn inte är högre, utan snarare lägre, än i andra sektorer. Bankföreningens sammanställning avseende avkastning på eget kapital i de 40 största svenska företagen på Stockholmsbörsen visar att bankerna under fyra av de fem senaste åren i genomsnitt haft lägre avkastning på eget kapital än de övriga stora företagen på Stockholmsbörsen.⁴

⁴ Se Bankföreningens pm "Fakta om bankvinster",
http://www.swedishbankers.se/media/3131/1702_fakta-om-bankvinster.pdf



Det finns stora brister i förslagets motivering och konsekvensanalys

Ett förslag som innebär att en bransch på kort sikt får en årlig kostnadsökning på sex miljarder kronor och på längre sikt en kostnadsökning i förhållande till utländska konkurrenter på flera hundra miljarder kronor bör naturligtvis vara väl analyserat och motiverat samt åtföljas av en omfattande konsekvensanalys. Så är inte fallet.

Under promemorians rubrik "Skälen för förslaget" förs ett kortfattat resonemang om att strukturen på den svenska bankmarknaden innebär att det finns behov av en större resolutionsreserv än idag. Det saknas dock helt en beskrivning av att de svenska kapitalkraven, de kommande MREL-kraven och de svenska stabilitets-skapande systemen (inkluderande till exempel de medel som finns i insättningsgaranti- och stabilitetsfonder) är avsevärt mer ambitiösa än i andra EU-länder, vilket i sig bör medföra att en svensk resolutionsreserv åtminstone inte ska vara större än motsvarande fonder i andra EU-länder. Vidare kan konstateras att det inte förs något resonemang om varken förslagets offentligfinansiella konsekvenser eller dess dynamiska effekter.

Ett minimikrav bör enligt Bankföreningen vara att det inför ett beslut om en dramatisk höjning av avgiften och en övergång till ett evigt avgiftsuttag förs ett resonemang om lämplig storlek på en resolutionsfond. I ett sådant resonemang bör, förutom ett resonemang om banksystemets styrkor och svagheter, finnas en analys av sannolikheten för att medel i resolutionsreserven ska behöva tas i anspråk för resolutionsåtgärder med beaktande av de åtgärder som träder i kraft innan reserven används. Vidare bör beaktas den bristande trovärdigheten för det svenska systemet till följd av att de inbetalda avgifterna inte avskiljs i en separat fond.

En så dramatisk höjning av avgiften väcker även frågor om regeringens vilja att skapa ett gott företagsklimat i Sverige genom stabila spelregler och förutsebarhet vad gäller regelverk och kostnader för svenska företag. I promemorian ges inte heller någon förklaring till varför den nuvarande nivån på avgiftsuttaget inte längre anses vara tillräcklig, bara drygt ett år efter det att avgiften infördes. De omständigheter som tas upp i promemorian rörande bland annat svenska bankers storlek och finansiering förelåg redan när lagen infördes.

Ett skäl som anförs i promemorian för ett kontinuerligt avgiftsuttag är att även nya företag som träder in på marknaden i ett senare skede ska bidra till resolutionsreserven i samma utsträckning som redan verksamma företag.

Bankföreningen konstaterar för det första att nyttillkommande företag med promemorians förslag inte kommer att bidra till resolutionsreserven i samma utsträckning som redan verksamma företag eftersom de enbart kommer att betala avgift från och med det år de inträder i systemet och inte har bidragit till den uppbyggnad av resolutionsreserven som skett innan etableringen.



För det andra menar Bankföreningen att den konkurrensaspekt mellan etablerade och nya företag som promemorian pekar på kan hanteras med en annan lösning, nämligen att alla företag som omfattas av resolutionssystemet åläggs att ha betalat en avgift motsvarande sin andel av de totalt sett garanterade insättningarna. En bank som har tio procent av de garanterade insättningarna ska således ha betalat motsvarande andel av den resolutionsfond som ansetts vara lämplig. Med en sådan lösning kan en fond ha en målsatt nivå men ändå ta ut avgifter av nytillkommande företag.

Vidare anser Bankföreningen att konsekvensanalysen inte lever upp till de krav som kan ställas på ett så pass omfattande förslag. Det saknas till exempel helt beräkningar av den merkostnad som svenska banker får i förhållande till utländska konkurrenter eller av de effekter som följer av att dessa merkostnader vidareförs till bankernas kunder.

Slutsatser från rättsutlåtande

Bankföreningen har uppdragit åt professor Ulf Bernitz att granska regeringens förslag utifrån ett antal juridiska aspekter. Rättsutlåtandet i sin helhet återfinns som bilaga 2. I det följande sammanfattas slutsatserna i rättsutlåtandet.

Bernitz slår inledningsvis fast att promemorians förslag om kraftig höjning och permanentande av resolutionsavgifterna leder till att Sverige får en oerhört stor resolutionsreserv. Den kommer att överstiga 100 miljarder kronor år 2023.

Vidare konstaterar Bernitz att resolutionsåtgärder är en form av statsstöd, som är noga reglerade genom EU:s krishanteringsdirektiv och bara får användas som en sista utväg för att rädda systemviktiga företag som fallerar. Redan på grundval av nuvarande regler bygger Sverige upp en resolutionsreserv som är betydligt större än vad EU kräver. En resolutionsreserv av den storlek som nu föreslås är oproportionerlig för ändamålet och strider enligt Bernitz mot EU-rättens proportionalitetsprincip.

Bernitz menar att den svenska resolutionsreserven inte uppfyller EU-rättens krav på att resolutionsmedlen ska vara omedelbart tillgängliga vid behov i ett krisläge. Resolutionsavgifterna går in i statens tillgångar som en intäkt och utgör en statsfinansiell reserv som bidrar till att finansiera statens utgifter och reducera den svenska statskulden.

Den kraftiga höjning och det permanentande av resolutionsavgiften som föreslås utgör enligt Bernitz i realiteten en förtäckt skatt. Denna skattehöjning presenteras på ett närmast vilseledande sätt. Även en kunnig läsare får lätt intrycket att saken gäller en förstärkning av resolutionsreserven i syfte att säkerställa att Sverige i ett krisläge ska kunna klara sina åtaganden att vidta resolutionsåtgärder.



Bernitz anför vidare att förslaget medför betydande snedvridningseffekter, som bland annat ger den utländska bankverksamhet som bedrivs i Sverige i filialform en betydande förmån som innebär ett gynnande vilket i sin tur utgör ett statsstöd. Går regeringen vidare med förslaget måste det anmälas till kommissionen enligt statsstödsreglerna. Det är olagligt för en medlemsstat att genomföra ett icke anmält statsstöd.

Avslutningsvis konstaterar Bernitz att reglerna sätter snäva ramar för möjligheterna att använda resolutionsreserven för stödåtgärder. Den kan inte användas för att mera generellt motverka finansiella stabilitetskriser. Den föreslagna kraftiga ökningen av reserven kan därför inte vara motiverad av att ha medel tillgängliga för resolutionsåtgärder som är förenliga med krishanteringsdirektivet och resolutionsmekanismen. Det ger ytterligare stöd för slutsatsen att den föreslagna höjda och permanenta resolutionsavgiften utgör en förtäckt skatt.

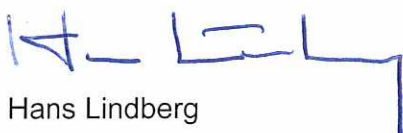
Sammanfattande slutsats och Bankföreningens förslag

Svenska banker vill bidra till finansiell stabilitet och god krishanteringsförmåga. Det gör de bland annat att genom att betala resolutions- och insättningsgarantiavgifter. Samtidigt måste avgiftsbelastningen vara rimlig och sättas i relation till övriga stabilitetsskapande åtgärder. Finansieringsarrangemanget för resolutionsåtgärder måste också utformas så att de inbetalda avgifterna bidrar till förbättrad finansiell stabilitet och ger staten bättre förutsättningar att vidta åtgärder vid behov, utan att behöva låna ytterligare medel när en krissituation har inträffat. Som anförts ovan anser Bankföreningen sammanfattningsvis att regeringens förslag till kraftig höjning av resolutionsavgiften och slopande av målnivån inte bör genomföras.

Bankföreningen anser att det svenska finansieringsarrangemanget för resolutionsåtgärder bör ligga i linje med huvudprinciperna i krishanteringsdirektivet. Konkret innebär det:

- att de avgifter som betalas för resolutionsändamål placeras i en separat fond,
- att det finns en målsatt nivå för resolutionsfonden samt
- att avgiftsuttaget upphör när den målsatta nivån har uppnåtts.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN


Hans Lindberg


Johan Hansing



Bilaga 1 Fakta om förslaget och stabilitetsskapande åtgärder

Bilaga 2 Rättsutlåtande från Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet



Bilaga 1 - Fakta om förslaget och stabilitetsskapande åtgärder

Förslaget innebär en höjning av avgiften från 0,09 procent av avgiftsunderlaget till 0,125 procent. Avgiftsunderlaget är institutets totala skulder med avdrag för kapitalbas och garanterade insättningar. Avgiften riskjusteras baserat på ett antal indikatorer som följer av en EU-förordning. De minsta institutens avgift baseras på en schablonmodell.

Enligt regeringens promemoria innebär förslaget att avgiften ökar från cirka 7 miljarder kronor år 2017 till cirka 10 miljarder kronor år 2018 och därefter till cirka 13 miljarder kronor år 2019 och framåt.

Ökningen mellan 2018 och 2019 förklaras av att Nordeas nya filialstruktur då får genomslag i avgiftsuttaget i och med att Nordeas utländska filialer inkluderas i avgiftsunderlaget.

De garanterade insättningarna uppgår enligt Riksgälden till 1 666 miljarder kronor i slutet av år 2016. Nordeas nya filialstruktur från och med år 2017 innebär att de garanterade insättningarna ökar med cirka 500 miljarder kronor.

Resolutionsreserven uppgick i slutet av år 2016 till 22,5 miljarder kronor, motsvarande cirka 1,35 procent av de vid det tillfället garanterade insättningarna på 1 666 miljarder kronor.

Stabilitetsfonden uppgick i slutet av år 2016 till 40,5 miljarder kronor. Medlen är, i likhet med resolutionsreserven, placerade på ett konto i Riksgälden.

Avgiftsuttaget till insättningsgarantifonden var 1,6 miljarder kronor år 2016. Fonden uppgick i slutet av år 2016 till 38,1 miljarder kronor. Det motsvarade cirka 2,3 procent av de vid den tidpunkten garanterade insättningarna. EU:s minimikrav är 0,8 procent. Medlen är placerade i en separat fond som förvaltas av Kammarkollegiet.

De totalt inbetalda medlen för olika bankkrisinsatser var över 100 miljarder kronor i slutet av år 2016.

Ulf Bernitz

Professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, jur dr

R Ä T T S U T L Å T A N D E

Rättslig bedömning av Finansdepartementets promemoria, Fi2017/09771/B

Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven

3 april 2017

Slutsatser i korthet:

1. Promemorians förslag om kraftig höjning och permanentning av resolutionsavgifterna leder till att Sverige får en oerhört stor resolutionsreserv. Den skulle komma att överstiga 100 miljarder år 2023. Avgiftsskyldigheten skulle till mer än 90 procent belasta de fyra största svenska bankerna.
2. Resolutionsåtgärder är en form av statsstöd, som är noga reglerad genom EU:s krishanteringsdirektiv och bara får användas som en sista utväg för att rädda systemviktiga företag som fallerar. Redan på grundval av nuvarande regler bygger Sverige upp en resolutionsreserv som är betydligt större än vad EU kräver. En resolutionsreserv av den storlek som nu föreslås är oproportionerlig för ändamålet och strider mot EU-rättens proportionalitetsprincip.
3. Den svenska resolutionsreserven uppfyller inte EU-rättens krav på att resolutionsmedlen ska vara avskilda i en fond och omedelbart tillgängliga vid behov i ett krisläge. Resolutionsavgifterna går in i statens tillgångar som en intäkt och utgör en statsfinansiell reserv som bidrar till att finansiera statens utgifter och reducera den svenska statsskulden.
4. Den kraftiga höjning och permanentning av resolutionsavgiften som föreslås utgör i realiteten en förtäckt skatt. Denna skattehöjning presenteras på ett närmast vilseledande sätt. Även en kunnig läsare får lätt intrycket att saken gäller en förstärkning av resolutionsreserven i syfte att säkerställa att Sverige i ett krisläge ska kunna klara sina åtaganden att vidta resolutionsåtgärder.
5. Förslaget medför betydande snedvridningseffekter, som bland annat ger den bankverksamhet som bedrivs i Sverige i filialform en betydande förmån som innebär ett gynnande som utgör ett statsstöd. Går regeringen vidare med förslaget måste det anmälas till kommissionen enligt statsstödsreglerna. Det är olagligt för en medlemsstat att genomföra ett icke anmält statsstöd.
7. Statsstödsreglerna sätter snäva ramar för möjligheterna att använda resolutionsreserven för stödåtgärder. Den kan inte användas för att mera generellt motverka finansiella stabilitetskriser. Den föreslagna kraftiga ökningen av reserven kan därför inte vara motiverad av att ha medel tillgängliga för resolutionsåtgärder som är förenliga med krishanteringsdirektivet och resolutionsmekanismen. Det ger ytterligare stöd för slutsatsen att den föreslagna höjda och permanenta resolutionsavgiften utgör en förtäckt skatt.

Rättsutlåtande

1. Uppdraget

Finansdepartementet har remitterat Promemorian Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven till bland annat Svenska Bankföreningen för yttrande. Bankföreningen har som ett led i arbetet med yttrandet gett mig i uppdrag att göra en rättslig bedömning av förslagen i Promemorian med särskilt beaktande av de EU-rättsliga aspekterna.

Jag har tagit del av det bakomliggande materialet och har fått kompletterande skriftlig och muntlig information genom Bankföreningen.

Rättsutlåtandet har följande uppläggning. I avsnitt 2 ges en redogörelse för det nya lagförslag om kraftigt ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven som är rättsutlåtandets utgångspunkt. I avsnitt 3 redovisas de centrala problemställningar som utlåtandet behandlar. I avsnitt 4 lämnas en redogörelse för resolutionsordningen enligt direktivet, dess finansiering och genomförande i Sverige. I avsnitt 5 behandlas frågan om den utformning av resolutionsavgiften, som nu föreslås i Promemorian, är i överensstämmelse med direktivet, särskilt dess mål och proportionalitetsprincipen. Avsnitt 6 tar upp frågan om den svenska utformningen av resolutionsreserven är förenlig med direktivet. Avsnitt 7 behandlar frågan om resolutionsavgiften som den föreslås utformad utgör en förtäckt skatt. Avsnitt 8 uppmärksammar frågan om den utformning av resolutionsavgiften, som föreslås, är förenlig med EU:s statsstödsregler. I det avslutande avsnitt 9 lämnar jag en sammanfattande bedömning.

2. Det nya lagförslaget om kraftigt ökat avgiftsuttag

I Promemorian föreslås ändringar i den färska lagen (2015:1016) om resolution (LOR). De årliga resolutionsavgifterna föreslås höjas mycket kraftigt, från 0,09 procent av avgiftsunderlaget till 0,125 procent av detta. Härigenom beräknas resolutionsavgiften öka fr o

m avgiftsåret 2018 med cirka 3 miljarder kr per år. Avgiften utgör år 2017 cirka 7 miljarder kronor och ökar till cirka 10 miljarder år 2018 och till cirka 13 miljarder år 2019 och framåt (efter det att Nordeas filialisering fått genomslag). Vidare föreslås att skyldigheten att betala resolutionsavgift ska gälla obegränsat i tiden genom att det föreslås att man slopar den nuvarande regeln i LOR att betalningsskyldigheten upphör när behållningen i resolutionsreserven uppgår till tre procent av de garanterade insättningarna. Samtidigt föreslås dock att man avskaffar nuvarande skyldighet att fortsättningsvis betala särskild riskavgift. Betalningsskyldiga är i huvudsak banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag. Betalningsskyldigheten belastar till mer än 90 procent de fyra största svenska bankerna.

Förslagen i Promemorian motiveras sammanfattningsvis med att det finns behov av en större resolutionsreserv än i dag. Härvid pekar man, mycket kortfattat, på följande faktorer. En stark resolutionsreserv är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering. Finanskriser är mycket kostsamma. Sverige har, i förhållande till den svenska ekonomin, en stor, koncentrerad och växande banksektor. De fyra storbankernas marknadsandelar (cirka 80 procent av kreditmarknaden) ökar smitto- och systemrisker vid finansiell stress. Sverige är ett litet valutaområde, vilket innebär att extra stora reserver kan krävas för att motverka finansiella stabilitetsrisker. Därutöver påpekas att den svenska banksektorn har en stor andel marknadsfinansiering.

Det framhålls även i Promemorian att banksektorn gör stora vinster och att det är i goda tider som risker för den finansiella stabiliteten – t.ex. genom ökad skuldsättning och stigande tillgångspriser – byggs upp.

Avslutningsvis uttalas i Promemorian utan någon ytterligare kommentar att förslaget står i överensstämmelse med unionsrätten.

Departementspromemorian lades fram i nära anslutning till att regeringen meddelade att den inte avser att gå vidare med förslaget till en särskild skatt på finansiell verksamhet ("finansskatt"), något som hade lagts fram i betänkandet SOU 2016:76 och remissbehandlats.

Det kan påpekas att Promemorian är mycket kortfattad. Skälen för förslaget redovisas på två sidor jämte en sida konsekvensanalys. Något annat utredningsunderlag har inte lagts fram. Den lag om resolution, som nu föreslås ändrad, trädde i kraft 1 feb. 2016 och år 2017 är det första år som nuvarande avgiftsuttag tillämpas fullt ut. Lagen bygger på ett omfattande beredningsarbete som haft till syfte att i Sverige implementera EU:s omfattande krishanteringsdirektiv, som har till huvuduppgift att bidra till att motverka att en ny europeisk

bankkras uppkommer. Detta har i första hand resulterat i betänkandet Resolution – en ny metod för att hantera banker i kris (SOU 2014:52, två volymer, tillhoppa 1685 sidor) och den därpå baserade Proposition 2015/16:5, Genomförande av krishanteringsdirektivet på 917 sidor jämte en särskild bilagedel på drygt 500 sidor.

Det är mot denna bakgrund svårt att undgå intrycket att departementspromemorian utgör ett hastverk som kommit till utan tillräckligt beredningsarbete. Analys av förslagets konsekvenser för marknadens aktörer saknas nästan helt. Det kan nämnas att regeringsformen 7:2 föreskriver att regeringsärenden ska vara tillräckligt beredda.

3. Centrala problemställningar

Lagen om resolution (LOR) utgör som nämnt den svenska implementeringen av EU:s krishanteringsdirektiv (2014/59/EU), ofta omtalat såsom BRRD (EU Bank Recovery and Resolution Directive).¹ Det är därför grundläggande att undersöka om den i Promemorian föreslagna lagändringen är förenlig med de krav som direktivet ställer och därmed med unionsrätten. Här uppkommer bland annat frågor om

- utformningen av resolutionsavgiften och resolutionsreserven och dess storlek står i överensstämmelse med direktivet, särskilt dess mål och den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen,
- om statens utformning av resolutionsreserven, som i realiteten inte utgör en fond utan endast ett konto hos Riksgäldskontoret, är förenlig med direktivet och dess syften,
- om resolutionsavgiften sådan den föreslås utformad utgör en förtäckt skatt,
- om utformningen av resolutionsavgiften enligt förslaget i Promemorian är förenlig med kravet på konkurrensneutralitet, resolutionsordningens uppgifter och EU:s statsstödsregler.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag. Återfinns bl a som bilaga 1 till Prop. 2015/16:5, Genomförande av krishanteringsdirektivet Del 2.

4. Resolutionsordningen enligt direktivet, dess finansiering och genomförande i Sverige

Bakgrunden till EU:s krishanteringsdirektiv är som bekant finanskrisen 2008 som förorsakade mycket stora ekonomiska problem inom banksektorn med fallerande banker och andra kreditinstitut. EU saknade vid denna tid någon ordning på unionsnivå för att effektivt kunna hantera detta. I vissa medlemsstater uppkom stora svårigheter med att hantera fallerande institut på ett effektivt sätt, något som kunde ha mycket stora negativa effekter för hela det ekonomiska systemet. Lösningen blev i stor omfattning att medlemsstaterna i det krisläge som rådde fick gå in med statsstöd till banker och andra kreditinstitut, finansierat med statligt upplånade medel.

I syfte att motverka att liknande situationer uppkommer på nytt har EU byggt upp en reglerad ordning för resolution med syfte att i en krissituation rekonstruera systemviktiga finansiella företag som fallerar. Fallande företag som bedöms såsom icke systemviktiga förutsätts bli avvecklade och inte stöttade. En huvudprincip i direktivet är att resolution ska användas med försiktighet och att man ska undvika så kallad moral hazard, dvs. marknadens aktörer ska inte kunna agera i förlitan på att staten går in och täcker finansiella förluster. I skäl 8 till direktivet uttalas att resolution av ett institut för att säkra dess fortlevnad kan ”som sista åtgärd” innebära statliga stabiliseringsverktyg. Direktivet nämner i artikel 31.2 (c) som ett särskilt resolutionsmål att skydda offentliga medel genom att minimera behovet av att förlita sig på extraordinärt offentligt finansiellt stöd.

Rekonstruktioner av systemviktiga företag förutsätter tillgång till medel för skuldavskrivning. En grundtanke är att systemet för resolution ska finansieras genom avgifter som betalas av företagen inom det finansiella systemet själva och som ska fonderas för att snabbt kunna finnas tillgängliga att sättas in om en ny krissituation skulle uppkomma.

En resolutionsordning ska finnas inom hela EU och reglerna för dess utformning har lagts fast i det ovannämnda krishanteringsdirektivet (BRRD), vars tillämpningsområde omfattar hela EU. Direktivet är tillämpligt på vad som sammanfattande betecknas institut. Hit hör väsentligen banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag. I första hand är det fråga om banker. Sverige har som nämnt genomfört direktivet inom ramen för LOR, som trädde i kraft 1 feb. 2016. För de medlemsstater som tillhör eurozonen ingår den gemensamma resolutionsmekanismen som en viktig del av EU:s bankunion, vilken Sverige som bekant står utanför i nuläget. Inom bankunionen gäller en EU-förordning med enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen

för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och resolutionsmyndighet, (EU) 806/2014. Som komplement till direktivet har EU-kommissionen utfärdat en delegerad, även i Sverige direkt tillämplig förordning om beräkningen av resolutionsavgifter och om ordningen för riskjustering.²

För bedömningen av Promemorian om höjda avgifter till resolutionsreserven är direktivets bestämmelser om finansieringens utformning, särskilt om mål och fondbildning, av speciellt intresse. Bestämmelserna är baserade på att det finns en nära koppling mellan ordningen för resolutionsåtgärder och finansiering genom uppbyggnad av en resolutionsreserv.

Direktivet kräver enligt artikel 100.1 att medlemsstaterna ska upprätta ett särskilt ”finansieringsarrangemang” för resolution. Detta får endast användas av resolutionsmyndigheten och endast för de resolutionsmål och principer som direktivet anger i artiklarna 31 och 34. Resolutionsmålen innebär enligt artikel 31 i korthet säkerställande av kritiska funktioner, undvikande av betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, skydd för insättare och kundmedel samt att söka undvika värdeförstörelse. Artikel 34 anger principerna för hur resolutionsåtgärder ska vidtas i förhållande till aktieägare, borgenärer, ledningsorgan m.fl.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 100.3 i direktivet säkerställa att finansieringsarrangemangen har tillförts tillräckliga resurser. Enligt artikel 100.5 ska detta ske genom inrättande av en fond som resolutionsmyndigheten kan framkalla användandet av för resolutionsåtgärder. De avgifter som för detta ändamål har betalats in av banker och andra institut får enligt artikel 100.1 och 103.5 endast användas för finansiering av resolutionsåtgärder. Den svenska utformningen av resolutionsreserven behandlas i avsnitt 6.

Reglerna i artikel 101 i direktivet om när och hur finansieringsarrangemangen får användas för resolution är tillämpliga även för Sveriges del. Det gäller även reglerna i artikel 102 i direktivet om målnivå. Senast vid utgången av 2024 ska enligt artikel 102.1 de finansiella tillgångarna i medlemsstaternas finansieringsarrangemang uppgå till motsvarande minst 1 procent av alla garanterade insättningar i auktoriserade institut. Medlemsstaterna får dock fastställa högre målnivåer. Det finns även viss möjlighet till tidsförlängning. Finansieringen sker enligt artikel 103 i första hand genom bidrag (avgifter) inbetalade av de finansiella instituten, i praktiken till

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63.

helt övervägande del från bankerna. Avgifterna ska vara riskjusterade enligt mer detaljerade regler, utfärdade av EU-kommissionen i en delegerad förordning.

Sverige har genomfört här berörda direktivbestämmelser inom ramen för 27 kap. LOR. Resolutionsmyndighet är Riksgäldskontoret som får besluta om åtgärder för att finansiera resolution. I Sverige förs resolutionsavgifterna till ett särskilt konto hos Riksgäldskontoret. Där har upprättats en resolutionsreserv som utgörs i första hand av medel på ett räntebärande konto. Detta konto fyller uppgiften att fungera såsom svensk resolutionsfond. Se vidare avsnitt 6 nedan om denna ordningsförenlighet med direktivet.

Det är enligt 27:2 LOR och i enlighet med artikel 101.1 i direktivet endast utgifter för att finansiera resolutionsförfaranden som får täckas av medel ur resolutionsreserven. Det sägs vidare uttryckligen i artikel 105.5 att de bidrag som samlats in på grundval av avgiftssystemet enbart ska användas för resolutionsförfaranden. Enligt nuvarande regler i 27:13 LOR ska avgiftsskyldiga institut som nämnt betala årliga resolutionsavgifter som uppgår till 0,09 procent av avgiftsunderlaget (jänte riskjustering enligt EU:s regler). Avgiften ska betalas så länge som behållningen i resolutionsreserven understiger tre procent av de garanterade insättningarna. Uppkommer underskott finns möjligheter att ta ut höjd avgift och tilläggsavgift (27:15 - 27:18 LOR). När behållningen i resolutionsreserven överstiger tre procent av garanterade insättningar, ska enligt LOR i stället en årlig riskavgift tas ut. Den ska för varje avgiftsskyldig spegla den förväntade kostnad med vilken den avgiftsskyldige kan komma att belasta resolutionsreserven. Riskavgiften ska enligt LOR beräknas med utgångspunkt i den uppskattade risk som förknippas med varje enskilt institut.³ Är sannolikheten för att den avgiftsskyldige kan komma att försättas i resolution mycket låg, kan avgiften sättas till noll (27:18 LOR). Vid riksdagsbehandlingen kritiserades utformningen av bestämmelserna om riskavgift, särskilt avsaknaden av kriterier för bestämmande av sådan avgift, och riksdagen begärde i ett tillkännagivande till regeringen att det ska utredas om reglerna om riskavgift kan göras tydligare.⁴ Någon riskavgift har hittills inte tagits ut i praktiken.

Med tillämpning av nuvarande regler har det årliga avgiftsuttaget beräknats uppgå till mellan sex och sju miljarder kronor. Detta är väsentligt mer än vad EU-direktivet kräver och tillämpas i euroländerna. Det höga avgiftsuttaget jämfört med vad som krävs enligt direktivet har

³ Prop. 2015/16:5 s. 642.

⁴ Se Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU 17.

motiverats med att en reserv på tre procent ger bättre möjlighet att sätta in stödåtgärder och med att Sverige har en mycket stor banksektor i förhållande till den svenska ekonomins storlek.⁵

Promemorians förslag till ändring av LOR innebär som nämnt att storleken på resolutionsavgiften höjs mycket kraftigt, till 0,125 procent av avgiftsunderlaget och att taket för resolutionsreserven på tre procent tas bort. Resolutionsavgift ska i fortsättningen inbetalas utan tidsbegränsning och blir alltså permanent och utan någon borte gräns för resolutionsreservens storlek. Reglerna om skyldighet att betala riskavgift slopas dock. Den årliga avgift till resolutionsreserven, som svenska banker enligt förslaget i Promemorian kan väntas komma att betala från år 2019 och utan tidsgräns framåt kommer att uppgå till cirka 13 miljarder kronor per år, beräknat med utgångspunkt i dagens omfattning av den avgiftsskyldiga verksamheten och med beaktande av Nordeas filialisering.

I samband med finanskrisen 2008 infördes i Sverige en särskild s. k. stödlag och instituten, särskilt bankerna, ålades att betala avgifter till en särskild stabilitetsfond. Sverige har vid sidan om LOR behållit en särskild stödlag (lag om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut), nu av 2016. Den kan utnyttjas för förebyggande statligt stöd i syfte att motverka en allvarlig störning i den svenska ekonomin och att bevara den finansiella stabiliteten. Till stabilitetsfonden har tidigare förts ett initialt tillskott om femton miljarder kronor jämte nyttjandet av statens teckningsrätter i Nordea. För ändamålen i stödlagen har man behållit stabilitetsfonden, som i likhet med resolutionsreserven har formen av ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Stabiliseringsfonden har behållits i första hand med inriktning på statliga stödåtgärder i förhållande till kreditinstitut som inte är föremål för resolution. Som skäl för detta nämns i propositionen att direktivet lägger särskilda restriktioner på möjligheterna att använda resolutionsreserven.⁶ Stabilitetsfondens storlek uppgick i slutet av år 2016 till ca 40,5 miljarder kronor. Till stabilitetsfonden betalas numera inga avgifter.

Det finns även en särskild insättningsgarantifond. Enligt insättningsgarantin garanterar staten privata kunders insättningar i banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag upp till motsvarande 100 000 euro per kund. Ordningen är direktivstyrd. Avgiftsuttaget till insättningsgarantifonden var år 2016 1,6 miljarder kronor. Fonden uppgick vid utgången av 2016 till drygt 38 miljarder kronor. Det motsvarade cirka 2,3 procent av de garanterade insättningarna vilket kan jämföras med insättningsgarantidirektivets krav på 0,8 procent.

⁵ Prop. 2015/16:5 s. 644.

⁶ Prop. 2015/16:5 s. 631 f., se även SOU 2014:52 s. 885 ff.

5. Är den utformning av resolutionsavgiften, som föreslås i Promemorian, i överensstämmelse med direktivet, särskilt dess mål och proportionalitetsprincipen?

Förslaget i Promemorian framläggs som framgått såsom en ändring i LOR i syfte att ta ut högre och permanenta avgifter till resolutionsreserven. Den motivering för förslaget som läggs fram tar utgångspunkt i EU:s krishanteringsdirektiv (BRRD) och dess mål. Enligt den framlagda motiveringen finns det ett behov av att förstärka resolutionsreserven. Det framhålls att en stor resolutionsreserv förstärker stabiliteten på finansmarknaden och är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering. Enligt Promemorian har Sverige behov av extra stora reserver för att motverka finansiella stabilitetskriser. Man pekar på att Sverige i förhållande till landets storlek har en stor och koncentrerad banksektor, som verkar inom ett litet valutaområde och har en stor andel marknadsfinansiering.

Det finns skäl att kritiskt granska hållfastheten i denna motivering. Inledningsvis kan konstateras att LOR infördes så sent som under 2015 och hade föregåtts av ett synnerligen gediget utredningsarbete och fortsatt ingående beredning i Finansdepartementet. Sverige gjorde ett mycket ambitiöst genomförande av direktivet. Nuvarande avgiftsuttag på 0,09 procent av avgiftsunderlag ligger väsentligt över vad unionsrätten kräver, likaså regeln att avgifter ska betalas till dess att resolutionsreserven överstiger tre procent av garanterade insättningar. Direktivet kräver endast att resolutionsreserven ska successivt uppgå till en procent av garanterade insättningar. Härtill kommer att Sverige som nämnt redan nu förfogar över dels en mycket stor stabiliseringsfond vid sidan av resolutionsreserven för liknande ändamål, dels en insättningsgarantifond som är avsevärt mycket större än vad som krävs av EU. Sverige har också särskilt stränga kapitalkrav för bankerna och kan förväntas att få striktare krav på nedskrivningsbara skulder (minimum requirement of eligible liabilities, MREL) än vad som gäller i andra länder.

Man noterar att Promemorian saknar någon förklaring till varför regeringen nu finner den ordning som nyligen införts genom LOR och som ju har försetts med starka säkerhetsmarginaler skulle vara så helt otillräcklig. Den kortfattade motivering som läggs fram och som såsom nämnt hänvisar till förstärkt stabilitet, trovärdigt regelverk, stor banksektor, goda vinster för bankerna och liknande är mycket allmänt hållen och saknar substans. De förhållanden till vilka Promemorian hänvisar var välkända även när LOR infördes 2015. En

mycket stor banksektor i förhållande till den svenska ekonomins storlek var för övrigt den motivering som åberopades även 2015 som stöd för den avgiftsnivå som då ansågs tillräcklig.⁷ Det framläggs inga ekonomiska beräkningar i Promemorian som skulle kunna ge något stöd åt påståendena att den resolutionsreserv som Sverige bygger upp enligt nuvarande regler skulle vara otillräcklig och att det skulle föreligga ett behov av en ytterligare förstärkt resolutionsreserv.

Härtill kommer att de höjningar som föreslås framstår som drastiska. Resolutionsavgifterna föreslås som nämnt bli höjda från 0,09 procent av avgiftsunderlaget till 0,125 procent av detta. Härtil kommer att skyldigheten att betala resolutionsavgift permanentas och görs obegränsad i tiden. Det spelar i detta sammanhang ringa roll att nuvarande och hittills inte tillämpade möjlighet att ta ut en särskild riskavgift slopas. Resultatet blir en mycket stor höjning av storleken på de resolutionsavgifter som ska betalas in till staten och att resolutionsreserven successivt växer till oerhört stora belopp. Några beräkningar på vad detta kommer att innebära och hur man har kommit fram till den föreslagna avgiftsnivån framläggs anmärkningsvärt nog inte i Promemorian. Man kan emellertid beräkna att efter den föreslagna höjningen kommer instituten, huvudsakligen bankerna, att fr. o. m. 2019 betala in cirka 13 miljarder kronor per år i resolutionsavgifter. Resolutionsreserven kan beräknas komma att växa till synnerligen höga belopp. Den kommer med den föreslagna höjningen att överstiga 100 miljarder kronor år 2023 och uppgå till nästan 200 miljarder år 2030.

Som nämnt kopplar Promemorian sina förslag till krishanteringsdirektivet och dess krav till att det ska finnas en resolutionsreserv. Frågan måste ställas om denna koppling överhuvud kan anses vara i överensstämmelse med direktivet och dess mål. Målnivån för resolutionsreserven är som nämnt endast en procent av garanterade insättningar. Viktigt är att medlen i resolutionsreserven enligt artikel 103.5 i direktivet som nämnt endast får användas för resolutionsåtgärder. Som framgått ska resolutionsåtgärder endast vara inriktade på att i en krissituation rekonstruera systemviktiga företag som fallerar. Andra finansiella företag förutsätter direktivet skola avvecklas i en krissituation för att undvika s. k. moral hazard, alltså att ägare inte ska kunna förlita sig på statligt stöd i krissituationer. I linje med det sagda uttalas uttryckligen i författningskommentaren till 27:2 LOR att det endast är utgifter som uppstår till följd av resolutionsåtgärder som får täckas av medel från resolutionsreserven.⁸

⁷ Prop. 2015/16:5 s. 644.

⁸ Prop. 2015/16:5 s. 862.

Mot bakgrund av det sagda är det lätt att se att den enorma resolutionsreserv som kommer att byggas upp i Sverige om förslagen i Promemorian genomförs inte står i någon som helst rimlig relation till vad direktivet stipulerar om storleken på en resolutionsreserv och de uppgifter i form av resolutionsåtgärder som en sådan ska användas till.

Inom unionsrätten gäller en grundläggande proportionalitetsprincip. Den innebär att vidtagna åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå de fastlagda målen. Det ska föreligga en balans mellan mål och medel. Principen är fastlagd bland annat i artikel 5.4 i unionsfördraget.⁹ I direktivets ingress hänvisas till proportionalitetsprincipen på ett flertal ställen, se bland annat skäl 13, 27 och 50. Direktivet är uppbyggt på grundtanken att det ska föreligga en balans eller med en annan term proportionalitet mellan å ena sidan storleken på kreditinstitutens avgiftsskyldighet till en resolutionsfond och å andra sidan den motprestation i form av resolutionsåtgärder som staten kan vidta med stöd av medel i fonden i ett krisläge.

Det bör understrykas att resolutionsreserven har inrättats för dessa specifika uppgifter fastlagda i LOR och inte för någon allmän uppgift att motverka finansiella stabilitetsrisker och liknande eller för att dra in pengar till staten från bankerna. Promemorian ger här motiveringar för höjda och permanenta avgifter till resolutionsreserven som går långt utanför vad som är syftet och uppgiften för denna reserv och som därigenom är missvisande. Den klargör inte tydligt att resolutionsreserven endast får användas för resolutionsåtgärder enligt den strikta regleringen för detta i direktivet och i LOR.

Slutsatsen blir att det i detta fall uppenbart saknas proportionalitet mellan å ena sidan den enorma resolutionsreserv som Promemorian föreslår ska byggas upp i Sverige på grundval av höjda och permanenta avgifter från kreditinstituten och å andra sidan de resolutionsåtgärder som resolutionsreserven är avsedd att säkerställa och som är de enda åtgärder för vilka resolutionsreserven får användas. Promemorians förslag till avgiftshöjningar saknar grund i krishanteringsdirektivet och dess resolutionsordning och strider mot direktivets mål och den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen. Det står alltså inte i överensstämmelse med unionsrätten.

Går regeringen vidare med förslagen i Promemorian finns det anledning överväga att uppmärksamma EU-kommissionen på förfarandet.

⁹ Se vidare bl a Bernitz – Kjellgren, Europarättens grunder, 5 uppl. 2014 s. 157 ff.

6. Är den svenska utformningen av resolutionsreserven förenlig med direktivet?

De avgifter som betalas in av banker och andra institut får som nämnt i avsnitt 4 enligt artikel 100.1 och 103.5 i direktivet endast användas för finansiering av resolutionsåtgärder. Vilka dessa åtgärder är listas i artikel 101. I propositionen framhålls explicit att resolutionsreserven inte får användas för andra stödinsatser än vad som utgör resolutionsåtgärder enligt direktivets uttömmande lista.¹⁰ De restriktioner som detta innebär har som nämnt i avsnitt 4 föranlett att vi i Sverige har behållit stabiliseringsfonden och den särskilda stödlagen vid sidan av LOR och resolutionsreserven.

Inbetalade resolutionsavgifter ska samlas i en fond som kontrolleras av resolutionsmyndigheten. Medlen ska stå till resolutionsmyndighetens omedelbara förfogande och myndigheten ska kunna framkalla användandet av medlen, artikel 100.5. Sverige har dock liksom Storbritannien gjort bruk av en undantagsregel i artikel 100.6 i direktivet som inte gör det nödvändigt att inrätta finansieringsarrangemanget som en fond, förutsatt att arrangemanget bygger på obligatoriska bidrag, beloppen är minst lika stora som enligt eljest gällande regler och beloppen står till resolutionsmyndighetens omedelbara förfogande.

Med en fond avses ett ansamlat kapital som är avskilt och reserverat och tillgängligt för ett bestämt syfte. Det som i Sverige benämns resolutionsreserven är inte i en fond i denna bemärkelse. De medel, som betecknas som resolutionsreserven, utgör endast medel förda till ett särskilt räntebärande konto i Riksgäldskontoret (27:2 LOR). Det finns inga reella tillgångar kopplade till resolutionsreserven. De inbetalade avgifterna går in i statens tillgångar och utgör en statsfinansiell reserv som bidrar till att finansiera statens utgifter och reducera den svenska statsskulden. Inbetalade resolutionsavgifter blir en inkomsttitel i statsbudgeten. Avgifterna till resolutionsreserven blir således en intäkt för staten som stärker de offentliga finanserna. Skulle det bli aktuellt för staten att finansiera resolutionsåtgärder i ett ekonomiskt krisläge, finns det alltså inga fonderade medel tillgängliga utan finansieringen förutsätts ske genom upplåning från statens sida.¹¹

Utformningen av Stabilitetsfonden har granskats av Riksrevisionen i dess Rapport 2011:26, Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?¹² Stabilitetsfonden utgjorde då och utgör

¹⁰ Prop. 2015/16:5 s. 655.

¹¹ Se härom närmare Prop. 2015/16:5 s. 666 ff.

¹² Se särskilt i Rapporten s. 10, 20 och 29.

fortfarande – liksom numera Resolutionsfonden – endast ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Riksrevisionen konstaterade att Stabilitetsfonden inte är en fond i egentlig mening där staten har tillgångar som kan användas i händelse av en finanskris. Riksrevisionen konstaterade vidare att inkomsterna från de dåvarande stabiliseringsavgifterna användes i den löpande hanteringen av statens betalningar. Som fonden är konstruerad har staten bara ett val för att finansiera eventuella utgifter för stödåtgärder, nämligen att ge ut statsobligationer. Riksrevisionen konstaterade att kostnaderna för att låna kan öka dramatiskt i händelse av en finanskris. Den fann det motiverat att övergå till att bygga upp en fond med en bredare placeringspolicy. Riksrevisionens uppfattning har dock inte föranlett någon ändring i Stabilitetsfondens utformning.

Resolutionsfonden befinner sig i samma läge som Stabilitetsfonden i händelse av en finanskris.

Skillnaden är emellertid den att svenska staten är skyldig i ett finansiellt krisläge enligt krishanteringsdirektivet att ha medel tillgängliga för att snabbt kunna vidta erforderliga resolutionsåtgärder. Det faktum att Sverige gjort bruk av undantagsregeln i direktivet som inte gör det nödvändigt att inrätta finansieringsarrangemanget som en fond i egentlig mening, befriar inte svenska staten från skyldigheten enligt direktivet artikel 100.6 att det vid behov måste finnas tillgängliga medel som står till resolutionsmyndighetens omedelbara förfogande. Hela tanken bakom resolutionsarrangemanget är som framgått att staten inte ska behöva upplåna medel i ett krisläge för att kunna vidta resolutionsåtgärder.

Slutsatsen blir att den svenska utformningen av vad som kallas en resolutionsfond eller -reserv inte uppfyller direktivets krav på att det finnas omedelbart tillgängliga medel för resolutionsåtgärder när så erfordras i ett krisläge. Det är missvisande att tala om en fond. De avgifter som kreditinstituten betalar in blir en intäkt för staten och en budgetförstärkning.

7. Utgör den nu föreslagna svenska resolutionsavgiften en förtäckt skatt?

Såsom framgått av analysen i avsnitt 5 och 6 är den resolutionsreserv som Sverige redan byggt upp och kommer att ytterligare förstärka enligt de regler om betalning av resolutionsavgifter som nu gäller enligt LOR långt större än vad EU-direktivet fordrar och med bred marginal tillräcklig för de specifika och avgränsade uppgifter som ankommer på en resolutionsreserv. Den får som framgått inte användas för stöd till kreditinstitut vid finansiell kris i andra

situationer eller med andra stödinsatser än vad som ryms i begreppet resolutionsåtgärder enligt direktivets uttömmande lista.

Som också framgått har de i Promemorian anförda skälen för den föreslagna höjningen av resolutionsavgiften och förslaget att göra denna betalningsskyldighet permanent – ett trovärdigt regelverk om krishantering, behov av extra stora reserver för att motverka finansiella stabilitetsrisker, goda vinster för bankerna m.m. - ingen reell koppling till regelverket om resolution och de specifika åtgärder som det kan komma att bli aktuellt för staten att bekosta inom ramen för resolutionsförfaranden.

I avsnitt 5 har sammanfattningsvis konstaterats att det i detta fall uppenbart saknas proportionalitet mellan å ena sidan den enorma resolutionsreserv som Promemorian föreslår ska byggas upp i Sverige på grundval av höjda och permanenta avgifter från kreditinstituten och å andra sidan de resolutionsåtgärder som resolutionsreserven är avsedd att säkerställa och som är de enda åtgärder för vilka resolutionsreserven får användas. Förslagen i Promemorian saknar grund i krishanteringsdirektivet och dess resolutionsordning och står inte i överensstämmelse med direktivets mål och den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen.

Resolutionsreservens reella karaktär har klarlagts i avsnitt 6. Det som betecknas som resolutionsfonden utgör endast medel förda till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret, vilka går in i statens tillgångar som en intäkt och utgör en statsfinansiell reserv. Det är missvisande att tala om en fond. Utformningen är dessutom sådan att den inte uppfyller direktivets krav på att det ska vara fråga om medel som finns omedelbart tillgängliga för resolutionsåtgärder när så erfordras i ett krisläge. I ett sådant läge måste staten låna upp erforderliga medel.

Härtill kommer att de avgiftshöjningar som föreslås i Promemorian är mycket stora. Som nämnt i avsnitt 2 kommer kreditinstituten och då i första hand bankerna, om förslaget genomförs, att fr. o. m. år 2019 och därefter årligen permanent utan tidsbegränsning betala in cirka 13 miljarder kronor årligen i resolutionsavgifter, beräknat på grundval av verksamhetens nuvarande omfattning.

Av nu nämnda skäl saknar de föreslagna avgiftshöjningarna någon reell koppling till den resolutionsordning med bas i krishanteringsdirektivet som resolutionsreserven är ansedd att säkerställa. Den utgör i realiteten en förtäckt skatt.

Man måste tyvärr konstatera att denna skattehöjning presenterats på ett närmast vilseledande sätt i Promemorian. Även en kunnig läsare får där lätt intrycket att det skulle vara fråga om en

förstärkning av resolutionsreserven i syfte att säkerställa att Sverige i ett krisläge ska kunna klara sina åtaganden som EU-medlem att vidta sådana resolutionsåtgärder som direktivet kräver.

Slutsatsen blir att den kraftiga höjning och permanentning av resolutionsavgiften, som föreslås i Promemorian, i realiteten utgör en förtäckt skatt att tas ut av banker och andra kreditinstitut. Framför allt genom förslaget om permanentning av de starkt höjda avgifterna får förslaget drastiska effekter.

8. Är den föreslagna utformningen av resolutionsavgiften förenlig med EU:s statsstödsregler?

Avgiftsskyldiga till resolutionsreserven är banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag (institut). Avgiftsskyldigheten är enligt artikel 103.1 i direktivet avgränsad till att avse institut som är auktoriserade i ett medlemslands territorium, inbegripet unionsfilialer.

Detta innebär att avgiftsskyldigheten till den svenska resolutionsreserven omfattar banker och andra institut, som är etablerade i Sverige, inbegripet dessa instituts filialer i andra medlemsländer. Avgiftsskyldigheten omfattar däremot inte dotterbolag till svenska banker med egen verksamhet i andra EU-länder. LOR gör alltså när det gäller avgiftsskyldighet en grundläggande skillnad mellan dotterbolag och filialer.

Avgiftsskyldigheten i Sverige omfattar alltså inte banker och andra institut i annat EU-land som driver verksamhet i Sverige i form av filial. Hit hör bland andra Danske Banks svenska filial.

Å andra sidan omfattar avgiftsskyldigheten i Sverige den verksamhet som här etablerade banker och andra institut bedriver i filialform i andra EU-länder. Hit hör sedan en kort tid tillbaka bland annat den verksamhet som Nordea bedriver i filialform i Danmark och Finland (liksom i Norge) och den verksamhet som Svenska Handelsbanken har i exempelvis Storbritannien och Nederländerna.

Som nämnt i avsnitt 4 anger direktivet en målnivå för avgiftsbetalningarna. Senast vid utgången av 2024 ska enligt direktivet de finansiella tillgångarna i medlemsstaternas resolutionsfonder uppgå till motsvarande minst 1 procent av alla garanterade insättningar. Denna målnivå tillämpas i bankunionsländerna och även i Danmark. En likartad avgiftsbelastning i EU-länderna utgör en åsyftad del av resolutionsarrangemanget enligt direktivet. Sverige har enligt

nu tillämpade regler satt målnivån till 3 procent av de garanterade insättningarna. När den nivå uppnått upphör skyldigheten att betala avgift (bortsett från möjligheten att ta ut riskavgift). Detta innebär som nämnt i avsnitt 5 ett avgiftsuttag och en målnivå som utgör ett mycket ambitiöst genomförande av direktivet. Det innebär en viss snedbelastning jämfört med andra EU-länder, men inom rimliga gränser.

Skulle den avgiftshöjning och permanentning av avgiftsskyldigheten som nu föreslås i Promemorian bli genomförd uppkommer emellertid ett annat läge. Avgiftsnivån blir då högst väsentligt högre än i andra EU-länder och betalningsskyldigheten fortsätter efter det att den har upphört i de andra länderna. I Sverige kommer resolutionsreserven härigenom på sikt att närma sig 10 procent av garanterade insättningar, att jämföra med EU:s målnivå 1 procent. Detta innebär en snedbelastning som medför att de institut som har att betala resolutionsavgift i Sverige belastas särskilt hårt, medan institut som kan driva verksamhet i Sverige utan att behöva betala resolutionsavgift här gynnas.

Som exempel kan nämnas att Danske Banks verksamhet i filialform i Sverige gynnas genom att resolutionsavgift för denna verksamhet ska betalas i Danmark där avgiften är väsentligt lägre och dessutom upphör när fonden uppnått målnivån 1 procent. Å andra sidan missgynnas Nordea genom att denna bank, om förslagen i Promemorian genomförs, nödgas att permanent betala den särskilt höga svenska avgiften även för filialerna i de nordiska grannländerna.

Det finns anledning att närmare överväga om denna snedbelastning kan innefatta ett gynnande som utgör otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsrätt. Utgångspunkten vid en rättslig bedömning är unionsrättens grundläggande bestämmelsen om förbud mot statsstöd i artikel 107.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), som lyder:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Otillåtet statsstöd behöver inte ha formen av utbetalning av ekonomiska förmåner och liknande från det allmänna utan kan även ha formen av att företag har ekonomiska fördelar vid bestämning av skatter och avgifter som ska betalas till det allmänna.¹³ Det kan påpekas att

¹³ Se till det sagda C. Quigley, *European State Aid Law and Policy*, 3 ed., Oxford 2015 s. 99.

begreppet ekonomisk förmån uppfattas vidsträckt på statsstödsområdet och inbegriper varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden.¹⁴

Jag begränsar i detta sammanhang referensramen för bedömningen till banker som är verksamma i Sverige. Utgångspunkten är här att dessa är marknadsaktörer som bedriver i huvudsak likartad verksamhet på samma marknad och ska kunna konkurrera med varandra på lika villkor. De befinner sig härigenom i en jämförbar situation, där principen är likabehandling.¹⁵ En annan utgångspunkt är att bankerna är verksamma i ett flertal EU-länder och att samhandeln inom EU därför är berörd.

De höga, permanenta resolutionsavgifter som kommer att tas ut i Sverige, om förslagen i Promemorian genomförs, saknar såsom behandlats i avsnitt 5 och 7 rimlig koppling till någon motprestation och utgör i realiteten en förtäckt skatt. Vid en bedömning från statsstödssynpunkt, där man ser till vidtagna åtgärders reella karaktär och effekter, är sådana avgifter till sina effekter att jämföras med skatter.

Skatter och därmed jämförbara avgifter, som genom bristande neutralitet medför ett selektivt gynnande av vissa företag, kan vara att bedöma som otillåtet statsstöd genom att medföra att dessa företag får lägre kostnader. Skatter och avgifter, som medför ett selektivt missgynnande, kan indirekt utgöra ett från statsstödssynpunkt otillåtet gynnande av andra företag. Skatteselektivitet är en välkänd form av statsstöd.

Som framgått är banker baserade i annat EU-land, som bedriver verksamhet i Sverige genom filial, befriade från att betala resolutionsavgifter i Sverige. Sådana banker betalar resolutionsavgift för verksamheten i filialen i det land där filialens innehavare är baserad. Detta medför inte snedvridningseffekter av betydelse så länge avgiftsnivåerna i länderna ungefär ligger på den avgiftsnivå som lagts fast i unionsrätten. Som nämnt ovan kommer saken i helt annat läge om Promemorians förslag om kraftig höjning och permanentning av den svenska avgiftsnivån genomförs. Det uppkommer då en betydande snedvridning i konkurrensförutsättningarna mellan den i Sverige bedrivna bankverksamhet som måste betala dessa resolutionsavgifter och den bankverksamhet som bedrivs i filialform och inte belastas av dessa kostnader och som därigenom blir gynnad. Det räcker i och för sig för att

¹⁴ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) punkt 66.

¹⁵ Likvärdiga konkurrensförutsättningar och åtgärder för att begränsa snedvridningar av konkurrensen bedömdes ingående av kommissionen i t ex dess beslut K(2010) 3124 slutlig ang. statligt omstruktureringsstöd till Carnegie Investment Bank.

statsstödsreglerna ska vara tillämpliga att endast få företag gynnas av en skatteåtgärd för att en fördel ska föreligga.¹⁶ I detta fall har emellertid gynnad bankverksamhet i filialform en betydande omfattning i Sverige. Utländska bankers filialer i Sverige har en sammanlagd marknadsandel på 6 – 7 procent.

Slutsatsen blir att den i Promemorian föreslagna utformningen av resolutionsavgifterna, med en kraftig höjning och permanentning av dessa, medför betydande snedvridningseffekter som bland annat ger den bankverksamhet som bedrivs i Sverige i filialform en betydande skatteförmån som innebär ett gynnande som utgör ett statsstöd. Statsstöd är som huvudregel förbjudna enligt artikel 107.1 FEUF.

Stödet omfattas inte av de särskilda undantagen för regionalstöd, kulturstöd, avhjälpande av allvarlig ekonomisk störning m.m. i artikel 107.2 och 107.3 FEUF. Det omfattas heller inte av den förordning genom vilken vissa kategorier av stöd förklarats förenliga med den inre marknaden.¹⁷

Det är alltså fråga om ett otillåtet statsstöd. Avser regeringen att gå vidare med Promemorians förslag om höjda och permanenta resolutionsavgifter måste detta därför anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF. Detta ska ske i så god tid att kommissionen kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärden. Härvid gäller det s. k. genomförandeförbudet; artikel 108.3 har direkt effekt. Det är olagligt för en medlemsstat att genomföra ett icke anmält statsstöd. Sker det ändå, kan kommissionen ingripa och negativt berörda företag har möjlighet att kräva skadestånd.

Slutsatsen blir alltså att ett genomförande av Promemorians förslag om kraftig höjning och permanentning av resolutionsavgiften innefattar ett statsstöd. Regeringen är skyldig att anmäla förslaget till kommissionen om man överväger att införa det.

Förhållandet mellan statsstödsreglerna och förslaget om höjda och permanenta resolutionsavgifter och den kraftiga utbyggnaden av resolutionsreserven har även en annan dimension. Som framgått har EU numera ett omfattande krishanteringsdirektiv och en särskild, noga reglerad resolutionsmekanism. Resolutionsåtgärder ska endast vidtas som en sista åtgärd och endast med inriktning på systemviktiga finansiella företag. Det är en grundtanke i direktivet

¹⁶ Se t ex kommissionens beslut 29 juni 2016, C(2016) 4809 final (nr SA.42007) punkt 43, gällande schablonbeskattning av diamanthandlare i Belgien.

¹⁷ Kommissionens förordning (EU) 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

att det utanför detta område inte ska vara möjligt för marknadens aktörer att kunna förlita sig på att staten går in och täcker finansiella förluster.

Förslaget om ett kraftigt ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven förefaller bygga på ett annat synsätt. I Promemorian framhålls att en stark resolutionsreserv är en förutsättning för ett trovärdigt regelverk om krishantering, att finanskriser är mycket kostsamma och att extra stora reserver kan krävas för att motverka finansiella stabilitetsrisker. Dessa uttalanden väcker frågor om hur resolutionsreserven är tänkt att användas i fortsättningen.

Genom krishanteringsdirektivet och resolutionsmekanismen har EU beslutat om en noga reglerad ordning för statsstöd till finansiella företag i kris. Detta innebär att statsstöd inte ska ges till svaga finansiella företag i situationer som ligger utanför vad som omfattas av ordningen för resolution.

Vid tidigare finanskriser har det inte funnits någon reglerad ordning inom EU för resolution och statsstöd kan ha getts till banker och andra finansiella företag efter en friare bedömning och i situationer som inte varit kvalificerade för resolution enligt nu gällande regler. Tillkomsten av en reglerad resolutionsordning har emellertid ändrat förutsättningarna. En resolutionsreserv, uppbyggd på resolutionsavgifter, får som nämnt inte användas för andra resolutionsåtgärder än sådana som är förenliga med krishanteringsdirektivet (se avsnitt 4 och 5). Faller vidtagna stödåtgärder utanför detta område, måste de anmälas till kommissionen som normalt torde komma att betrakta åtgärderna som otillåtet statsstöd.

Slutsatsen blir att EU:s statsstödsregler sätter snäva ramar för möjligheterna att använda resolutionsreserven för stödåtgärder. Det är inte möjligt att, såsom det anförs i Promemorian, använda resolutionsreserven för att mera generellt ”motverka finansiella stabilitetsrisker”. Den föreslagna kraftiga ökningen av den svenska resolutionsreserven utöver vad som följer av nuvarande regler kan därför inte vara motiverad av att ha medel tillgängliga för sådana resolutionsåtgärder som är förenliga med krishanteringsdirektivet och resolutionsmekanismen. Detta ger ytterligare stöd för den i avsnitt 7 dragna slutsatsen att den nu föreslagna höjda och permanenta resolutionsavgiften i realiteten utgör en förtäckt skatt.

9. Sammanfattande bedömning

I Finansdepartementets promemoria föreslås en mycket kraftig höjning av de årliga resolutionsavgifterna och att betalningsskyldigheten görs permanent. Avgiften utgör år 2017 cirka 7 miljarder kronor och ökar till cirka 10 miljarder år 2018 och till cirka 13 miljarder år 2019 och framåt. Betalningsskyldigheten skulle till mer än 90 procent belasta de fyra största svenska bankerna. Förslagen motiveras med att det finns behov av en större resolutionsreserv. Motiveringarna är mycket knapphändiga och konsekvensanalys saknas nästan helt. Departementspromemorian framstår som ett hastverk som kommit till utan tillräckligt beredningsarbete.

Resolution är namnet på ekonomiska stödåtgärder från statens sida för att rekonstruera banker och andra finansiella företag vid en finanskris. När och hur resolution får användas är reglerat på EU-nivå genom det så kallade krishanteringsdirektivet. Resolution får bara användas som en sista utväg för att rädda systemviktiga företag som fallerar. Hela ordningen för resolution är noggrant reglerad i direktivet. I euroländerna ingår resolutionssystemet i bankunionen. I Sverige har krishanteringsdirektivet genomförts genom lagen om resolution. Banker och andra finansiella företag bekostar själva systemet genom att betala in resolutionsavgifter till en särskild fond. Dessa medel ska vara öronmärkta för resolutionsåtgärder och får inte användas för andra ändamål. I Sverige utgör resolutionsreserven ett särskilt konto hos Riksgäldskontoret. Vid sidan av resolutionsreserven har Sverige också en mycket stor stabilitetsfond som kan användas för stödåtgärder på finansmarknaden och en särskild insättningsgarantifond. Sverige har också särskilt stränga kapitalkrav för bankerna.

Redan på grundval av nuvarande regler om resolutionsavgifter bygger Sverige upp en resolutionsreserv som är betydligt större än vad EU-direktivet kräver och vad som tillämpas i euroländerna. Förslaget om en drastisk höjning och permanentning av resolutionsavgifterna leder till att Sverige får en oerhört stor resolutionsreserv som skulle komma att överstiga 100 miljarder kronor år 2023 och nå nästan 200 miljarder år 2030. Eftersom medlen bara får användas för resolutionsåtgärder skulle den svenska reserven få en storlek som går långt utöver vad som är dess syfte och uppgift. Promemorian innehåller därför missvisande motiveringar om motverkande av stabilitetsrisker i allmänhet och indragning av pengar från bankerna. En resolutionsreserv av den storlek som nu föreslås är oproportionerlig för ändamålet och strider

mot unionsrättens proportionalitetsprincip. Går regeringen vidare med förslagen finns det anledning överväga om berörda aktörer bör uppmärksamma EU-kommissionen på förfarandet.

Den svenska resolutionsreserven uppfyller vidare inte unionsrättens krav på att resolutionsmedlen ska vara avskilda i en fond och omedelbart tillgängliga vid behov i ett krisläge. I ett sådant läge måste staten låna upp medlen för restitutionsåtgärder. Resolutionsavgifterna går nämligen in i statens tillgångar som en intäkt och utgör en statsfinansiell reserv som bidrar till att finansiera statens utgifter och reducera den svenska statsskulden.

Slutsatsen blir att den kraftiga höjning och permanentning av resolutionsavgiften, som föreslås i Promemorian, i realiteten utgör en förtäckt skatt att tas ut av banker och andra kreditinstitut. Framför allt genom förslaget om permanentning av de starkt höjda avgifterna får förslaget drastiska effekter. Man måste tyvärr konstatera att denna skattehöjning presenterats på ett närmast vilseledande sätt. Även en kunnig läsare får där lätt intrycket att det skulle vara fråga om en förstärkning av resolutionsreserven i syfte att säkerställa att Sverige i ett krisläge ska kunna klara sina åtaganden som EU-medlem att vidta sådana resolutionsåtgärder som direktivet kräver.

I rättsutlåtandet har även undersökts om den föreslagna utformningen av resolutionsavgiften är förenlig med EU:s statsstödsregler. Utformningen medför betydande snedvridningseffekter som bland annat ger den bankverksamhet som bedrivs i Sverige i filialform en betydande förmån som innebär ett gynnande som utgör ett statsstöd. Statsstöd är som huvudregel förbjudna enligt artikel 107.1 i EU:s funktionsfördrag. Eftersom stödet inte faller inom något tillåtet undantag är det fråga om ett otillåtet statsstöd. Avser regeringen att gå vidare med Promemorians förslag om höjda och permanenta resolutionsavgifter måste detta anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF. Det är olagligt för en medlemsstat att genomföra ett icke anmält statsstöd.

EU:s statsstödsregler sätter överhuvud snäva ramar för möjligheterna att använda resolutionsreserven för stödåtgärder. Det är inte möjligt att, såsom det anføres i Promemorian, använda resolutionsreserven för att mera generellt ”motverka finansiella stabilitetskriser”. Den föreslagna kraftiga ökningen av den svenska resolutionsreserven utöver vad som följer av nuvarande regler kan därför inte vara motiverad av att ha medel tillgängliga för sådana resolutionsåtgärder som är förenliga med krishanteringsdirektivet och resolutionsmekanismen.

Detta ger ytterligare stöd för slutsatsen att den nu föreslagna höjda och permanenta resolutionsavgiften utgör en förtäckt skatt.

Sammanfattningsvis är Finansdepartementets förslag om höjda och permanenta resolutionsavgifter illa motiverat, vilseledande presenterat och i strid med unionsrätten.

Stockholm den 3 april 2017

Ulf Bernitz