

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

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

DNR 2018-00559

ER REF FI Dnr 18-5975

Yttrande om Nordea Bank AB:s ansökan om tillstånd att verkställa fusionsplan

2018-06-04

Sammanfattning

En eventuell flytt av Nordeas hemvist till Finland påverkar inte bankens verksamhet eller kunder i Sverige i någon större grad. Nordea förblir en av de viktigaste bankerna i Sverige. En flytt kan ändå få betydande konsekvenser för det svenska finansiella systemet och för svensk finansiell stabilitet. En förutsättning för att en flytt inte ska leda till ökade risker som kan hota den finansiella stabiliteten är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre.

En direkt följd av en flytt är att huvudansvaret för tillsyn, reglering, krishantering, resolution, insättningsgaranti och likviditetsstöd flyttar från Sverige till olika myndigheter inom bankunionen, i det här fallet europeiska myndigheter (Europeiska centralbanken, ECB, och Single Resolution Board, SRB) och finländska myndigheter (Finlands Bank, den finländska tillsynsmyndigheten, samt Verket för Finansiell Stabilitet, RVV). Relaterade kostnader faller därmed inte längre på Sverige. I formell mening minskar därmed Sveriges finansiella åtagande. Samtidigt minskar också det svenska inflytandet över, och insynen i, Nordeas verksamhet.

På lång sikt, när den europeiska bankunionen är fullt utbyggd, skulle riskerna för Sverige kunna minska till följd av att Nordea flyttar. En europeisk centraliserad tillsyn torde möjliggöra en mer intensiv tillsyn av Nordea med större resurser, mindre personberoende och mindre "home-bias". Ett europeiskt ansvar för krishantering möjliggör också en större riskspridning och riskfördelning för ett enskilt land. En fullt utbyggd, effektiv bankunion, med fungerande riskdelning mellan deltagande länder, skulle därför kunna leda till lägre risker också för Sverige. Detta förutsätter dock att bankunionen fullbordas.

På kort sikt är riskbilden mer komplex. Till dess att bankunionen är klar ligger nämligen betydande delar av den slutgiltiga risken kvar på hemlandet – i Nordeas fall Finland. I en färdig bankunion är det tänkt att kostnader för att hantera en stor bank som får problem ska täckas av aktieägare och kreditorer och en gemensam resolutionsfond och insättningsgaranti. Den nuvarande begränsade riskdelningen inom bankunionen och därmed Finlands ökade ansvar kan dock påverka möjligheterna att effektivt hantera en kris, eftersom den finländska ekonomin är mindre än den svenska. Förtroendet för

krisåtgärder kan också påverkas negativt eftersom det finländska insättningsgarantisystemet har lägre täckningsgrad än det svenska. Detta gäller även om det finns möjligheter att skriva ned privata skulder vid en kris.

Mot bakgrund av ovanstående är det av yttersta vikt att kraven på Nordea inte sänks. Under flera år har svenska myndigheter, för att främja den finansiella stabiliteten, ställt högre krav på svenska banker än vad som ges av europeiska minimivåer. Motiven är bland annat att det svenska bankväsendet är koncentrerat och har en stor utländsk marknadsfinansiering. De striktare kraven för Nordea gäller bland annat kapitalkrav, likviditetskrav och krav på nedskrivningsbara skulder. Eftersom Nordeas risker inte ändras av flytten bör, enligt Riksbankens mening, dessa krav inte sänkas. Det är också principiellt olyckligt om en bank genom att byta hemvist kan sänka sina krav, då detta skapar fel incitament för banker.

För att säkerställa att riskerna i Nordeas verksamhet begränsas och den finansiella stabiliteten upprätthålls är det också viktigt att fortsätta att intensifiera samarbetet mellan svenska myndigheter och de myndigheter som får ansvar för Nordea. Naturliga forum för detta samarbete är tillsyns- och resolutionskollegierna men även centralbankssamarbete. Det är vidare viktigt att sådant samarbete beaktar nationell kunskap och nationella förhållanden, i synnerhet då den andel av Nordeas verksamhet som hamnar inom bankunionen är relativt liten – cirka 75 procent av Nordeas verksamhet ligger i stället i länder som befinner sig utanför bankunionen. Ett utökat samarbete gäller allt från riskbedömningar till förberedelser för åtgärder om det blir en kris. Det gäller också frågor om hur man överför och erkänner olika länders makro-tillsynsåtgärder så att den finansiella stabiliteten kan värnas, finansiella obalanser kan motverkas och olika banker i samma land kan verka under likartade regler så att konkurrensen inte blir lidande.

Riksbankens sammantagna bedömning är att riskerna för den finansiella stabiliteten ökar något på kort sikt, varför Riksbanken anser att en förutsättning för en flytt är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre. Riksbanken anser dessutom att det är viktigt att alla banker i Sverige, inklusive Nordea, fortsättningsvis har likviditetskrav i alla väsentliga valutor för att motverka kortfristiga likviditetsrisker. Riksbanken noterar vidare att en flytt innebär att ansvaret att tillföra likviditet i en kris flyttar till Finlands Bank, som förväntas hantera en eventuell ansökan om nödkredit från Nordea. Detta ansvar inkluderar bankens utländska filialer och gäller även eventuell likviditet i svenska kronor. Slutligen konstaterar Riksbanken att Nordea är en central aktör inom den svenska finansiella infrastrukturen, inklusive RIX, men att det inte finns någon anledning att tro att en flytt i sig kommer att ändra Nordeas roll inom den finansiella infrastrukturen i Sverige.

1. Bakgrund

I september 2017 fattade Nordea Bank AB:s (Nordeas) styrelse beslut om att flytta moderbolaget till Finland och därmed till Europeiska Unionens (EU:s) bankunion. Beslutet att flytta moderbolaget föregicks av ett beslut att omvandla Nordeas dotterbolag i Finland, Danmark, och Norge till filialer till svenska Nordea. Denna

filialisering trädde i kraft 1 januari 2017.¹ Nordeas ordinarie bolagsstämma i mars 2018 godkände i sin tur flyttplanerna. Flytten planeras ske genom en omvänd gränsöverskridande fusion, där moderbolaget införlivas med ett nybildat finländskt dotterbolag. Nordea planerar att genomföra flytten den 1 oktober i år givet att ECB godkänner ansökan om banklicens för det nybildade finländska dotterbolaget, och Finansinspektionen (FI) godkänner fusionsansökan. Licensansökan inkom till ECB i december förra året och ett beslut förväntas komma i juni i år. Fusionsansökan inkom till FI den 22 mars i år och ett beslut förväntas komma under tredje kvartalet 2018.

Den 2 maj 2018 erhöll Riksbanken Nordeas fusionsansökan från FI för synpunkter. Specifikt ville FI ha Riksbankens synpunkter på följande tre frågor:

- 1) *Finns det mot bakgrund av Riksbankens uppdrag några avgörande invändningar mot att bifalla Nordeas ansökan baserat på det så kallade allmänintresset samt borgenärsintresset, som Finansinspektionen har att bedöma ansökan utifrån?*
- 2) *I vilken utsträckning har Riksbanken möjlighet att erbjuda olika former av extraordinära likviditetsstödande åtgärder till Nordea om fusionen genomförs enligt ansökan?*
- 3) *Vad är Riksbankens syn på om, och i så fall hur, allmänintresset påverkas av Nordeas flytt mot bakgrund av Nordeas olika roller i svenska finansiella infrastruktur företag och betalningssystem?*

Avsnitt 2 syftar till att förklara effekterna av en eventuell flytt av Nordea till Finland för det svenska banksystemet samt ansvarsfördelningen mellan myndigheter och Riksbankens ansvarsområden. Avsnitt 2 ligger sen till grund för avsnitt 3 där Riksbanken besvarar FI:s specifika frågor. I avsnitt 4 redogörs avslutningsvis för Riksbankens samlade synpunkter.

2. Implikationer av en eventuell flytt av Nordea till Finland för svenska banksystemet, ansvarsfördelning mellan myndigheter och Riksbankens roll som likviditetsförsörjare

En eventuell flytt av Nordea till Finland kan få betydande konsekvenser för det svenska finansiella systemet och för svensk finansiell stabilitet. Den del av det svenska banksystemet som ligger under svenskt ansvar reduceras väsentligt. Inte bara Sveriges formella åtagande och ansvar men även insyn och kontroll över Nordeakoncernen, inklusive den nya svenska filialen, minskar signifikant i och med en flytt. Huvudregeln för tillsyn, resolution och insättningsgaranti är hemlandsansvar, vilket innebär att ECB/Single Supervisory Mechanism (SSM) och SRB kommer att ta över huvudansvaret för Nordea i och med flytten. En flytt av Nordea till Finland kommer även att få konsekvenser för Riksbankens arbete genom Nordeas roll som RIX-deltagare och penningpolitisk motpart, och för Riksbankens likviditetsstöd.

¹ Se Riksbankens remissyttrande till Finansinspektionen från 2016-04-12 över Nordeas ansökan om tillstånd att ombilda verksamheten från dotterbolagsstruktur till filialstruktur, http://archive.riksbank.se/Documents/Remisser/2016/remiss_FI_160413_sve.pdf.

Samtidigt kvarstår Nordeas faktiska verksamhet i Sverige, och därmed även riskerna med koncentration och sammanlänkning i det svenska banksystemet.

Koncentration och sammanlänkning i det svenska banksystemet består

Det svenska banksystemets totala tillgångar motsvarar i dagsläget cirka 400 procent av BNP.² Banksystemet är koncentrerat, där de fyra storbankerna svarar för cirka 80 procent av utlåningen till hushåll och företag. Det är också sammanlänkat, bland annat genom storbankernas betydande innehav av varandras värdepapper. Denna koncentration och sammanlänkning innebär sårbarheter då problem i en bank snabbt kan sprida sig till de andra bankerna. Alla fyra storbanker har även betydande verksamhet utanför den svenska hemmamarknaden. En flytt av Nordea till Finland skulle innebära att det svenska banksystemet minskar till omkring 300 procent av svensk BNP. Det svenska banksystemet kommer alltså fortfarande att vara stort i relation till Sveriges ekonomi. Samtidigt kommer Finlands banksystem att öka, från cirka 200 procent till cirka 400 procent av Finlands BNP.³

Nordea är idag en av de största aktörerna i Sverige. Omkring 35 procent av Nordeas totala utlåning går till hushåll och företag i Sverige.⁴ Nordeas andel av det svenska banksystemets totala tillgångar uppgår till omkring 30 procent, relativt jämnt fördelade mellan utlåning till företag och till hushåll. Efter en flytt kommer Nordea att fortsätta bedriva verksamhet i Sverige i form av en nyöppnad filial, förutom genom de fem existerande dotterbolagen.⁵ I och med en flytt beräknas Nordeas andel av det svenska banksystemets totala tillgångar minska till mindre än 10 procent. Nordeas faktiska verksamhet i Sverige kommer dock i stort vara densamma som idag, vilket innebär att riskerna relaterade till koncentration och sammanlänkning också består.

De sårbarheter som sammanlänkningen ger upphov till är särskilt tydliga i fallet Nordea eftersom banken har stora exponeringar i hela Norden. Detta illustreras i Figur 1, som visar att efter en flytt skulle fortfarande cirka tre fjärdedelar av Nordeas tillgångar ligga utanför bankunionen: i Sverige, Danmark, och Norge. Bankunionen kommer därmed att få en dominerande roll också i banksystemen i flera värdländer som ligger utanför bankunionen.

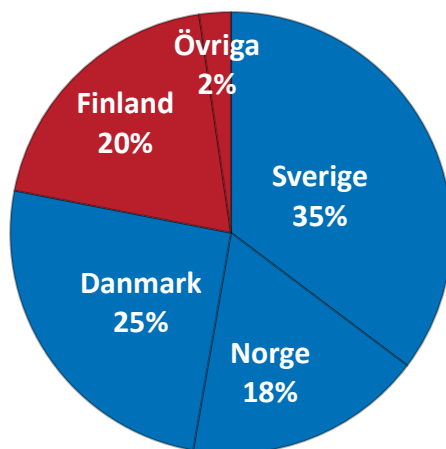
² Med det svenska banksystemet avses MFI:s enligt SCB:s definition och motsvarar totala banktillgångar i Sverige, inklusive utlandskontrollerade bankfilialer och dotterbolag verksamma i Sverige, samt de svenska bankernas filialer utomlands.

³ I siffran 200 procent ingår Nordeas nuvarande finländska filial och i 400 procent ingår hela Nordeakoncernen, det vill säga inklusive utländska dotterbolag.

⁴ Det vill säga utlåning bokad i Sverige.

⁵ Nordeas svenska dotterbolag inkluderar Nordea Hypotek AB, Nordea Finans Sverige AB, Nordea Investment Management AB, Nordea Asset Management Holding AB, och Nordea Livförsäkring Sverige AB (del av Nordea Life Holding). Inget av dessa dotterbolag är inlåningsfinansierat.

Figur 1: Nordeas totala utlåning december 2017



Anm. Avser var lånen är bokade.
Källa: Nordea

Huvudregeln för tillsyn, resolution och insättningsgaranti är hemlandsansvar

De svenska myndigheterna – FI och Riksgäldskontoret – får status som värdlandsmyndighet (host) för Nordea istället för hemlandsmyndighet (home) och därmed en betydligt mer begränsad roll i olika tillsyns- och resolutionsbeslut. I och med att Nordea i allt väsentligt kommer att stå under ECB/SSM:s tillsyn kommer kapital- och likviditetskrav att baseras på den regeltillämpning som gäller i bankunionen. Frågan om så kallad reciprocitet – erkännande om ömsesidighet – kommer att bli viktig för FI:s möjligheter att bedriva en effektiv makrotillsyn. Ansvar för resolutionsplanering för Nordeakoncernen kommer att flyttas från Riksgälden till SRB i och med en flytt. De finländska myndigheterna kommer att ta över ansvaret för insättningsgarantisystemet eftersom det fortfarande inte finns något gemensamt insättningsgarantisystem på bankunionsnivå.

ECB tar över ansvaret för mikrotillsynen

I dagsläget har FI huvudansvaret för Nordeakoncernens mikrotillsyn, inklusive ordförandeskapet i Nordeas tillsynskollegium.⁶ ECB och den finländska tillsynsmyndigheten är medlemmar i kollegiet eftersom de i dagsläget bedriver tillsyn över Nordeas finländska filial respektive finländska dotterbolag.

Vid en flytt av Nordeas huvudkontor till Finland tar ECB över ansvaret för Nordeas mikrotillsyn, inklusive för den nya svenska filialen, givet dess tillsynsansvar för bankunionens signifikanta bankgrupper (idag cirka 118 bankgrupper).⁷ Inom SSM ansvarar gemensamma tillsynsgrupper för den dagliga tillsynen av alla signifikanta banker. Dessa tillsynsgrupper är sammansatta av personal från ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna som är medlemmar i SSM. Målet är att över tiden utveckla en enhetlig tillsynskultur, med samsyn i bedömning av risker, metoder och processer.

⁶ För banker med verksamhet både inom och utanför bankunionen sker tillsyn genom så kallade tillsynskollegier bestående av tillsynsmyndigheterna i de länder där bankgruppen har verksamhet.

⁷ Kriterierna för signifikanta banker redovisas i EU Rådetsförordning 1024/2013 samt i ECB Förordning 468/2014.

FI kommer fortfarande att vara tillsynsmyndighet och fatta beslut för de svenska dotterbolagen, inklusive Nordea Hypotek AB. En flytt av Nordeas huvudkontor kommer inte påverka tillsynskollegiet annat än att det kommer ske en omfördelning av roller, där ECB tar över ordförandeskapet medan FI i egenskap av tillsynsmyndighet för de svenska dotterbolagen kommer vara medlem. Som tillsynsmyndighet för de svenska dotterbolagen kommer FI vara med och fatta beslut om till exempel kapital och likviditet för hela gruppen. Om tillsynsmyndigheterna inte är eniga kommer dock avgöranden som gäller gruppen att ligga hos ECB.

Finland tar över ansvaret för makrotillsynen

Om Nordea flyttar till Finland kommer den finländska tillsynsmyndigheten att bli ansvarig för bankens makrotillsyn, inklusive för Nordeas filial i Sverige. Det betyder att flera av de makrotillsynsåtgärder som införs av den finländska tillsynsmyndigheten även kommer att gälla för Nordeas filial i Sverige. ECB-rådet har samtidigt möjlighet att ställa högre makrotillsynskrav (topping up) än vad de nationella myndigheterna ställer.

Makrotillsynsåtgärder som har sin grund i konsumentskydd, såsom bolånetaket och amorteringskraven, kommer även i framtiden att gälla för Nordeas filial i Sverige då de grundar sig på nationell lagstiftning. Övriga makrotillsynsåtgärder som beslutas i Sverige för att värna den svenska finansiella stabiliteten, till exempel FI:s riskviktgolv för bolån, kommer däremot inte automatiskt gälla för Nordeas filial i Sverige. För att så ska bli fallet krävs reciprocitet från den finländska tillsynsmyndigheten. Det är därför viktigt att säkerställa ett gott samarbete mellan olika nationella myndigheter kring makrotillsynsfrågor.

Kapitalkrav

Nordea lyder idag under svenska kapitalkravsregler och bankens kärnprimärkapitalkrav uppgår till 17,5 procent av riskvägda tillgångar. Det är endast minimikravet och kapitalkonserveringsbufferten (motsvarande totalt 7 procent av riskvägda tillgångar) som utgör internationellt överenskomna krav, Nordeas övriga kärnprimärkapitalkrav är svenska särkrav (Tabell 1). Sen 2012, då ramverket för globalt systemviktiga banker (G-SIBs) infördes, har Nordea klassificerats som G-SIB, vilket innebär ett extra kärnprimärkapitalkrav. I dagsläget är detta dock inbakat i systemriskbufferten.⁸

FI använder sig av särkrav även för att hantera makrotillsynsrisker. ECB och den finländska tillsynsmyndigheten däremot använder idag särkrav i huvudsak som mikrotillsynsåtgärder. Det är därmed oklart om det går att uppnå reciprocitet för makrotillsynsåtgärder som idag utgör svenska särkrav.

Om den finländska tillsynsmyndigheten inte skulle kunna erkänna de särkrav som FI idag ställer på Nordea skulle kapitalkravet för Nordeas filial i Sverige riskera att bli lägre än för de svenska bankerna. Vad gäller riskviktsgolvet för bolån på 25 procent kan FI välja att använda sig av artikel 458 i CRR⁹ (pelare 1) och begära reciprocitet från den

⁸ Som G-SIB åläggs även Nordea utökade rapporterings- och koordinationskrav, och högre krav på nedskrivningsbara skulder.

⁹ EU:s Capital Regulations Requirements.

finländska tillsynsmyndigheten för Nordeas exponeringar i den svenska filialen.¹⁰ Riksbanken har tidigare ställt sig positiv till Artikel 458 givet att detta innebär en pelare 1-lösning.¹¹

Tabell 1: Nordeas kapitalkrav Q4 2017

Kapitalkrav	Procent av riskvägda tillgångar	Procent av totala tillgångar
Pelare 1 krav:	10,7 %	2,5 %
- Minimikrav	4,5 %	1,1 %
- Kapitalkonserveringsbuffert	2,5 %	0,6 %
- Systemriskbuffert	3,0 %	0,7 %
- Kontracyklisk kapitalbuffert	0,7 %	0,1 %
Pelare 2 krav:	6,8 %	1,7 %
- Systemrisk	2,0 %	0,5 %
- Riskviktsolv svenska bolån	1,2 %	0,3 %
- Kapitalkrav norska bolån	0,4 %	0,1 %
- Övriga pelare 2-krav	3,3 %	0,8 %
Totalt krav	17,50 %	4,1 %
Faktisk kärnprimärkapitalnivå	19,50 %	4,5 %

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

Källa: Finansinspektionen och Riksbanken.

Den finländska tillsynsmyndigheten har möjlighet att använda sig av det utrymme för nationell diskretion som finns inom bankunionen för ytterligare kapitalkrav. En ny finländsk lag från 1 januari i år ger den finländska tillsynsmyndigheten möjlighet att sätta en systemriskbuffert på mellan 1 och 5 procent. Det behövs dock ett godkännande av EU-kommissionen, i samråd med ESRB och EBA, om systemriskbufferten sätts högre än 3 procent.

Sammantaget är det i dagsläget därmed oklart hur Nordeas framtida kapitalkrav kommer att se ut.

¹⁰ Artikel 458 i CRR möjliggör tidsbegränsad nationell flexibilitet avseende makrotillsynsåtgärder och kräver yttrande av European Systemic Risk Board (ESRB) och European Banking Authority (EBA) samt godkännande av EU-kommissionen. Nackdelen med artikel 458 är att åtgärderna inte är permanenta utan efter en första period om två år måste de förnyas årsvis.

¹¹ FI har nyligen föreslagit att ersätta riskviktsolvet för svenska bolån i pelare 2 med ett motsvarande kapitalkrav i pelare 1. Syftet med förändringen, som föreslås träda i kraft den 31 december i år, är att säkerställa dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige i och med en flytt av Nordea till Finland. Riksbanken stödjer detta förslag, se vidare Riksbankens remissvar från den 18 april 2018: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2018/remissyttrande-om-forslag-till-forandrad-metod-for-tillampn-av-riskviktsolvet-for-svenska-bolan.pdf>.

ECB kommer att sätta likviditetskrav

Alla banker i EU lyder från och med 2018 under gemensamma regler för hur mycket likvida medel banker måste hålla överlag. Enligt EU:s delegerade förordning för likviditetskrav kan enskilda tillsynsmyndigheter även besluta om valuta-specifika likviditetskrav. I enlighet med detta har FI valt att ställa pelare 2-särkrav på likvida medel i euro och amerikanska dollar – förutom likviditetskraven överlag – för att stärka svenska bankers motståndskraft. I och med Nordeas flytt till bankunionen övergår ansvaret för att sätta likviditetskrav till ECB. ECB beslutar om krav i specifika valutor från fall till fall, inom ramen för sin tillsynsprocess (SREP).¹²

Ett gemensamt insättningsgarantisystem ännu inte på plats

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

Det svenska insättningsgarantisystemet administreras av Riksgäldskontoret. Vid slutet av 2017 uppgick den svenska insättningsgarantifonden till cirka 40 miljarder kronor. Det motsvarar 2,4 procent av garanterade insättningar, vilket är nästan tre gånger mer än vad EU-direktivet kräver.¹³

Ett gemensamt insättningsgarantisystem, med en gemensam insättningsgarantifond, är tänkt att utgöra bankunionens tredje pelare, tillsammans med det gemensamma tillsyns- och resolutionssamarbetet. EU-kommissionens förslag på gemensamt insättningsgarantisystem skulle innebära det tydligaste exemplet på riskdelning inom bankunionen. I dagsläget är det dock oklart när bankunionens insättningsgarantisystem kommer att vara på plats och hur det skulle komma att utformas, inklusive storleken på den gemensamma insättningsgarantifonden.

Om ett gemensamt insättningsgarantisystem skulle komma till stånd inom bankunionen skulle det innebära en signifikant förstärkning av insättningsgarantin avseende finländska banker, inklusive Nordea, efter en flytt. I dagsläget kommer dock allmänhetens insättningar i Nordea (upp till 100 000 euro, drygt 1 000 000 kr) att skyddas av den finländska insättningsgarantin vid en flytt av Nordea till Finland.¹⁴

I och med en flytt kommer alltså det finländska banksystemet att ungefär fördubblas, vilket i sin tur kommer att medföra en kraftig ökning av det finländska insättningsgarantisystemets åtagande. Enligt det finländska RVV i en intervju med Svenska Dagbladet kommer det finländska insättningsgarantisystemets åtagande att öka med cirka 80 mdr euro i garanterade insättningar, eller nästan 150 procent, vid en flytt

¹² EU:s Supervisory Review and Evaluation Process.

¹³ Värdet på garanterade insättningar är från slutet av 2016 då data för garanterade insättningar för 2017 ännu inte har offentliggjorts. Det innebär att garanterade insättningar reflekterar situationen innan Nordeas filialisering av sin nordiska verksamhet den 1/1 2017, vilket gjorde den svenska insättningsgarantifonden ansvarig för insättningar i Sverige, Danmark, Finland, och Norge. Den svenska insättningsgarantifonden som andel av garanterade insättningar är i dagsläget därmed mindre; dock är EU:s minimikrav fortfarande uppfyllt med råge.

¹⁴ Nordeas inbetalade avgifter från det senaste året förs över till den finländska insättningsgarantifonden vid en flytt.

av Nordeas legala hemvist till Finland.¹⁵ Den finländska insättningsgarantifonden, som uppgick till 1,1 mdr euro vid slutet av 2016, beräknas efter en flytt av Nordea uppgå till omkring 0,8 procent av garanterade insättningar, i linje med insättningsgarantidirektivets målnivå. Det svenska insättningsgarantisystemets täckningsgrad skulle samtidigt förstärkas kraftigt på grund av det minskade åtagandet.

Det kan noteras att om Nordea fallerar skulle banken med stor sannolikhet försättas i resolution (se vidare nedan). Under en resolutionsprocess hålls hela eller delar av institutet öppet så att insättare och andra kunder har tillgång till sina konton och övriga tjänster. Detta innebär att insättningsgarantin inte skulle behöva betala ut ersättning direkt till insättarna. Ett starkt insättningsgarantisystem anses dock generellt vara viktigt för att säkerställa ett stabilt banksystem i händelse av oro. I händelse av resolution är tanken att en del av de nedskrivningsbara skulderna antingen skrivs ned så att värdet blir lägre, eller konverteras till aktier. För att säkerställa en ordnad resolution vid en kris är det därför viktigt att Nordea har tillräckligt stora mängder av skulder som faktiskt kan skrivas ned. De så kallade TLAC/MREL-kraven bör därför inte minska.¹⁶ Utöver en nedskrivning eller konvertering av dessa skulder finns det också en resolutionsfond att ta till för att delfinansiera ett eventuellt resolutionsförfarande.

Resolutionsfonden under uppbyggnad

Resolution innebär att staten övertar kontrollen av en fallerande bank för att möjliggöra rekonstruktion eller avveckling av verksamheten under ordnade former. För finansiering av resolutionsåtgärder kan en resolutionsfond byggas upp av avgifter från banker, med syftet att bankens ägare och kreditgivare – inte skattebetalare – i första hand ska stå för kostnaden för förfarandet.

I dagsläget har Riksgälden ansvaret för en eventuell resolution av Nordea. I det svenska resolutionssystemet finns inte en resolutionsfond. Istället finns det en resolutionsreserv vilket är ett särskilt konto dit bankernas inbetalda resolutionsavgifter förs. Pengarna fonderas dock inte, utan är tillgängliga för att täcka statens löpande utgifter. Hittills har totalt cirka 30 miljarder kronor betalats in, motsvarande 1,7 procent av garanterade insättningar.¹⁷ Målnivån för den svenska resolutionsreserven är 3 procent av garanterade insättningar.¹⁸

Om Nordea fullföljer sin flytt som planerat övergår ansvaret för resolution av Nordeas moderbolag till bankunionen och SRB.¹⁹ SRB ansvarar för såväl systemviktiga banker som gränsöverskridande bankkoncerner, kriterier som det nya moderbolaget, Nordea Bank Abp, kommer att uppfylla.

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

¹⁵ Svenska Dagbladet 12 november 2017.

¹⁶ Total Loss Absorbing Capacity/Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities.

¹⁷ Garanterade insättningar är från 31 december 2016.

¹⁸ Riksgäldens resolutionsreserv har i dagsläget en upplåningsram och garantiram på 100 respektive 200 miljarder kronor.

¹⁹ Nordeas svenska dotterbolag kommer efter flytten fortfarande att kunna avvecklas, försättas i konkurs eller i resolution enligt svensk lag.

betydligt lägre än den svenska resolutionsreservens täckningsgrad. Inom bankunionen har det ännu inte beslutats om en finansiell backstop till SRF.

Fram till dess att SRF är uppfyllt är den uppdelad i nationella avdelningar baserade på varje lands insättningar. Varje land får successivt ta en allt mindre andel från den egna nationella avdelningen och en allt större andel från de gemensamma medlen, tills slutligen all finansiering ska komma från SRF 2024. Till dess kommer alltså Finland att få bära ett större ekonomiskt ansvar för en eventuell resolution av Nordea. Den finländska nationella avdelningen uppgår för närvarande till omkring 2 procent av SRF:s insamlade medel.

Riksbankens ansvarsområden: betalningssystem, penningpolitik, likviditetsförsörjning

Nordea är idag RIX-deltagare, primär penningpolitisk motpart samt motpart i valutatransaktioner i förhållande till Riksbanken. Riksbanken har antagit att Nordea kommer att fortsätta i samma motpartsroller som de har idag. Om den omvända fusionen godkänns kommer då Nordeas deltagande i RIX-systemet överföras till Nordea Bank Abp. Nordea Bank Abp och dess svenska filial väntas komma att uppfylla de grundläggande kraven för RIX-deltagare (att som kreditinstitut stå under betryggande tillsyn), primär penningpolitisk motpart (har filial i Sverige och har ensamt eller tillsammans med annat bolag i samma koncern en andel av penning- och obligationsmarknaden som Riksbanken anser vara tillräckligt stor), samt valutamotpart (har ensamt eller tillsammans med annat bolag i samma koncern en andel av valutamarknaden som Riksbanken anser vara tillräckligt stor).

Som RIX-deltagare får Nordea Bank Abp:s svenska filial tillgång till Riksbankens intradagskredit och som penningpolitisk motpart tillgång till de så kallade stående faciliteterna, det vill säga in- och utlåning över natten i svenska kronor. Dessa två är Riksbankens normala likviditetsfaciliteter.

Riksbanken kan även bistå med extraordinära likviditetsfaciliteter i en krissituation, vilka också skulle vara tillgängliga för utländska filialer om de är penningpolitiska motparter. Sådana operationer kan innebära krediter med längre löptid, i såväl svenska kronor som utländsk valuta, och mot andra säkerheter än vad Riksbanken normalt accepterar.

Ett Memorandum of Understanding (MoU) mellan de nordiska och baltiska centralbankerna från december 2016 diskuterar i mer detalj hur ansvarsfördelningen ska ske i praktiken vad gäller extraordinära likviditetsstöd.²⁰ Enligt detta MoU förväntas hemlands-centralbanken hantera en eventuell ansökan om nödkredit. Det innebär att Finlands Bank förväntas hantera en eventuell ansökan om nödkredit från Nordea efter en flytt. Detta inkluderar nödkredit till utländska filialer och gäller även för en ansökan om nödkredit i svenska kronor. Samtidigt förväntas en utländsk filials värdlands-centralbank att bistå vid en sådan ansökan.

Om det föreligger synnerliga skäl kan Riksbanken besluta om nödkredit för en enskild bank, inklusive filialer. En sådan kredit kan villkoras på olika sätt utifrån Riksbankens bedömning av vilket ändamål som bäst skulle gagna finansiell stabilitet i Sverige.

²⁰ Se Memorandum of Understanding on Cooperation regarding Banks with Cross-Border Establishments between the Central Banks of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, and Sweden, december 2016, http://archive.riksbank.se/Documents/Rapporter/%c3%96vrigt/NB_MoU_161215.pdf.

3. Riksbankens svar på Finansinspektionens specifika frågor

- 1) *Finns det mot bakgrund av Riksbankens uppdrag några avgörande invändningar mot att bifalla Nordeas ansökan baserat på det så kallade allmänintresset samt borgenärsintresset, som Finansinspektionen har att bedöma ansökan utifrån?*

Enligt Riksbankslagen är Riksbankens uppdrag att upprätthålla ett fast penningvärde och att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.²¹ En förutsättning för både ett fast penningvärde, det vill säga låg och stabil inflation, och ett säkert och effektivt betalningssystem är finansiell stabilitet. Riksbanken har därför analyserat Nordeas planerade flytt från ett finansiellt stabilitetsperspektiv.

En viktig utgångspunkt för analysen är att notera att Nordeas flytt inte torde innebära några betydande förändringar avseende Nordeas bankverksamhet i Sverige och att utmaningarna kopplade till ett mycket sammanlänkat och koncentrerat svenskt banksystem därmed kommer att bestå. Däremot minskar det formella åtagandet för svenska skattebetalare, eftersom ansvaret för krishantering, inklusive kostnader för resolution och insättningsgaranti samt tillhandahållande av likviditetsstöd, förs över på myndigheter inom bankunionen. Gällande Nordea kommer den gemensamma resolutionsnämnden (Single Resolution Board) att ha ansvaret för resolution och användandet av den gemensamma resolutionsfonden, den finländska staten ansvaret för insättargarantin och Finlands Bank ansvaret för likviditetsstöd.

En annan viktig aspekt är att hålla isär effekterna på kort och lång sikt. På lång sikt skulle en flytt av Nordea till Finland kunna innebära minskade risker för finansiell stabilitet i Sverige och för svenska skattebetalare. Fullt utbyggd bör bankunionen kunna bidra till ett mer robust europeiskt banksystem med mer intensiv tillsyn utan nationell "home bias" och betydande riskdelning mellan de deltagande länderna i form av ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam resolutionsfond.

Stora delar av bankunionen är också redan på plats. Tillsynsfunktionen, SSM, är till exempel redan etablerad, åtminstone i sina huvudsakliga delar. ECB har på kort tid byggt upp betydande tillsynsresurser och samarbetet med de nationella tillsynsmyndigheterna förefaller fungera relativt väl. Det finns också anledning att anta att tillsynsintensiteten kommer att öka avseende Nordea, vilket i sig talar för en minskad risk för finansiell instabilitet i Sverige.²² Samtidigt bör det noteras att effektiv tillsyn kräver god kunskap om lokala förhållanden. I Nordeas fall kommer cirka 75 procent av verksamheten att ligga utanför bankunionen. Det är därför viktigt att tillsynskollegierna har tillräcklig lokal kunskap angående värdländer utanför bankunionen. Sammantaget är det dock rimligt att anta att tillsynen kommer att ges förbättrade förutsättningar även på relativt kort sikt.

Att bankunionen inte är fullt utbyggd innebär dock att mycket av ansvaret i en kris faller tillbaka på det enskilda medlemslandet. Kvarstående osäkerheter kan leda till att de sammantagna effekterna av en flytt, på kort sikt, kan bli negativa från ett stabilitetsperspektiv. Fortfarande råder nämligen politisk oenighet om de delar av bankunionen som tydligast syftar till att dela riskerna mellan de medverkande länderna.

²¹ Lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

²² Enligt IMF har FI betydligt mindre resurser att lägga på tillsyn av storbankerna jämfört med SSM. Se Sweden, *Financial Sector Assessment Program*, Technical Note on Banking Supervision and Regulation, oktober 2017. International Monetary Fund (IMF).

Det finns till exempel ännu ingen slutlig garant för den gemensamma resolutionsfonden, vilket skulle kunna leda till problem om utbetalningarna blir stora. Ur ett riskdelningsperspektiv kan det också noteras att en relativt liten del av resolutionsfonden än så länge finns tillgänglig för gemensam finansiering. Man har inte heller kunnat enas om ett gemensamt europeiskt insättningsgarantisystem, vilket gör att insättarna fortfarande är beroende av den egna statens förutsättningar att garantera systemet. Bankunionen är således ännu inte helt fullbordad och fortfarande ligger en betydande del av ansvaret för att hantera bankproblem inom bankunionen kvar på det enskilda medlemslandet, i det här fallet Finland.

Storleken på det berörda hemlandet är i detta perspektiv viktigt att beakta, eftersom ett mindre land i allmänhet har mer begränsade resurser att hantera en bank som råkar i problem än ett större land. Det faktum att den finländska ekonomin är ungefär hälften så stor som den svenska (med en betydligt lägre täckningsgrad i insättningsgarantin) kan i detta perspektiv visa sig viktigt, eftersom marknadernas förtroende för banker påverkas av vilka förutsättningar ett land har att hantera sin banksektor. Om Nordea skulle råka i problem finns det därmed en risk att oro avseende Finlands krishanteringskapacitet gör att problemen lättare sprider sig till kringliggande länder. Det är därför rimligt att anta att de finansiella stabilitetsriskerna totalt sett ökar något för Sverige i samband med en flytt.

Att den finländska banksektorn, och därmed det finländska statsfinansiella åtagandet, ökar dramatiskt vid en flytt innebär också att det finns en risk att de statsfinansiella riskerna för Sverige på kort sikt inte minskar fullt ut förrän bankunionen är fullt utbyggd och ansvaret för resolutionskostnader och insättningsgaranti delas av alla bankunionsländer.

Mot denna bakgrund, och då riskerna med koncentration och sammanlänkning i det svenska banksystemet väntas bestå, anser Riksbanken att en förutsättning för att en flytt inte ska riskera den finansiella stabiliteten i Sverige är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre i och med en flytt. Riksbanken anser att de nuvarande svenska likviditetskraven i amerikanska dollar och euro har gagnat bankernas motståndskraft väl. Samtidigt har Riksbanken tidigare konstaterat att det är viktigt att alla banker i Sverige, inklusive Nordea, har likviditetskrav i alla väsentliga valutor för att motverka kortfristiga likviditetsrisker. Förutom lägre motståndskraft kan lägre krav även leda till konkurrensfördelar för Nordea gentemot svenska och nordiska banker, vilket kan leda till ökat risktagande hos både Nordea och andra aktörer i det svenska banksystemet. Lägre krav för Nordea kan även leda till påtryckning från övriga banker om lägre krav även för dem. Principiellt är det också olyckligt om banker försöker minimera regleringarna genom att spela ut olika länder mot varandra. Det riskerar skapa en spiral med allt lägre krav. Eftersom en fallerande bank skapar stora externaliteter för samhällsekonomin finns det behov av offentlig reglering för att begränsa riskerna. Dessa externaliteter är ofta svåra att uppskatta och olika länder kan göra olika bedömningar kring detta. Men i en internationaliserad värld där spridningsriskerna är stora är det viktigt att motverka tendenser att bankerna väljer hemvist i huvudsakligt syfte att minimera regleringsbördan.

Nordeas planerade flytt till Finland belyser problemen kring hemlands- respektive värdlandsbefogenheter för utländska bankfilialer och vikten av att värdlandsmyndigheter har tillräcklig insyn i tillsynen och resolutionsplanerna för hela bankkoncernen. Detta blir särskilt viktig för en stor och systemviktig filial som Nordeas framtida svenska filial. För

Sveriges del innebär flytten inte bara att ansvaret för en systemviktig finansiell aktör i Sverige minskar kraftigt, utan även att kontrollen och insynen vad gäller tillsyn, insättningsgaranti och resolution för hela koncernen blir sämre. Detta kan i sin tur leda till att möjligheterna att ta till vara svenska intressen minskar vilket kan öka stabilitetsriskerna i Sverige i en krissituation. Utökat samarbete och informationsutbyte mellan de nordiska länderna vad gäller tillsyn och likviditetsförsörjning fortsätter att vara mycket viktigt.

- 2) *I vilken utsträckning har Riksbanken möjlighet att erbjuda olika former av extraordinära likviditetsstödande åtgärder till Nordea om fusionen genomförs enligt ansökan?*

Som Riksbanken har påpekat tidigare är de svenska bankerna exponerade mot både kortfristiga och strukturella likviditetsrisker.²³ Några av storbankerna har tidvis mycket låga likviditetstäckningsgrader. Det gäller framförallt i svenska kronor men även i andra väsentliga valutor för vilka FI inte har specifika krav. Som Riksbanken har betonat många gånger är det angeläget att bankerna i första hand själva försäkrar sig genom att hålla tillräckliga likviditetsreserver. Det kommer att bli än mer angeläget för Nordea att ha tillräckliga likviditetsreserver i svenska kronor efter en flytt i och med att ansvaret för att hantera en ansökan om nödkredit då flyttas till Finlands Bank.

I andra hand ligger ansvaret på Finlands Bank, som förväntas hantera en ansökan om nödkredit från Nordea enligt det nordiskt-baltiska centralbanks-MoU från december 2016, om bankernas självförsäkring inte räcker till och det trots allt uppkommer en situation där Nordea behöver tillföras likviditet. Ett sådant ansvar för Finlands Bank gäller även för nödkredit till utländska filialer, och för likviditet i svenska kronor. I en sådan situation kan Riksbanken bistå Finlands Bank.

Även om ansvaret ligger på Finlands Bank finns det legala möjligheter för Riksbanken att i sista hand även bistå med extraordinära likviditetsfaciliteter i en krissituation.

- 3) *Vad är Riksbankens syn på om, och i så fall hur, allmänintresset påverkas av Nordeas flytt mot bakgrund av Nordeas olika roller i svenska finansiella infrastruktur företag och betalningssystem?*

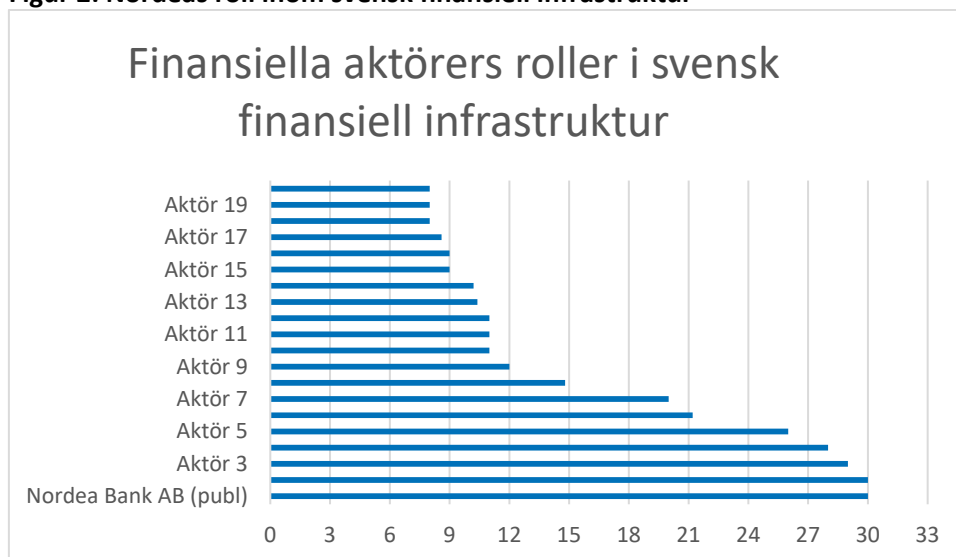
Nordea är medlem i alla systemviktiga svenska finansiella infrastruktur företag, Financial Market Infrastructures (FMI:er), d.v.s. RIX, Euroclear Sweden, Nasdaq Clearing och Bankgirot. Förutom att vara deltagare i en FMI kan en bank inneha flera roller som är viktiga för att en FMI ska fungera säkert och effektivt. Några exempel är att agera ombud för indirekta deltagare, ge kreditlinor till en central motpart, Central Counterparty (CCP), eller vara avvecklingsbank.

Figur 2 visar antalet roller en bank innehar inom svensk finansiell infrastruktur, det vill säga hos RIX, Euroclear Sweden, Nasdaq Clearing, Bankgirot, Riksgälden, EuroCCP och CLS. Totalt finns 33 möjliga roller, vilka är specifika för varje system. En bank kan till exempel vara vanlig deltagare, vara avvecklingsbank eller vara penningpolitisk motpart. Varje roll räknas som en observation oavsett bankens betydelse i denna roll. Figur 2 visar

²³ Riksbankens Finansiella Stabilitetsrapport 2018:1, 23 maj 2018, https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/fsr/svenska/2018/180523/finansiell-stabilitetsrapport-2018_1.pdf.

summan av alla roller och är en förenklad illustration av betydelsen av en bank för den finansiella infrastrukturen. Av figuren framgår dock att Nordea är en av de viktigaste aktörerna inom den svenska finansiella infrastrukturen mätt till antal roller.

Figur 2: Nordeas roll inom svensk finansiell infrastruktur



Anm. Figuren visar totala antalet roller en bank innehar hos RIX, Euroclear Sweden, Nasdaq Clearing, Bankgirot, Riksgälden, EuroCCP och CLS. Totalt finns 33 möjliga roller, vilka är specifika för varje system. Varje roll räknas som en observation oavsett bankens betydelse i denna roll.

Källa: Riksbanken, Euroclear Sweden, Nasdaq Clearing, Bankgirot, Riksgälden, EuroCCP och CLS

En flytt kan medföra vissa operationella problem som dock anses som hanterbara. Eftersom juridisk hemvist kommer flyttas till Finland måste vissa kontrakt skrivas om. Detta är dock en formalitet och är förutsägbart. För vissa roller, som till exempel penningpolitisk motpart eller RIX-deltagare, behövs en svensk filial eller säte i Sverige. Inte heller detta anses som ett problem eftersom Nordea kommer ha en filial i Sverige i framtiden.

Riksbanken anser att Nordea är en central aktör inom den svenska finansiella infrastrukturen. Det finns dock ingen anledning att tro att en flytt i sig kommer att ändra Nordeas roll inom den finansiella infrastrukturen i Sverige. Riksbanken bedömer även de operationella risker som flytten medför som små.

En flytt av Nordea till Finland kommer inte heller att ha någon specifik påverkan på Nordeas roll som RIX-deltagare, förutom att verksamheten fortsätter under ett annat namn, men som en filial med eget organisationsnummer. Detta medför endast en namnändring i RIX-systemet och ändringen av deltagandet kommer därmed inte påverka betalningssystemet eller de andra RIX-deltagarna. Efter flytten kommer Nordeas RIX-deltagande följas upp av Riksbanken på samma sätt som tidigare.

Avslutningsvis är Riksbankens bedömning att Nordea och andra svenska storbanker även är kritiska för kontantförsörjning i Sverige.

4. Slutsatser

- Riksbanken anser att en förutsättning för att en flytt inte ska leda till ökade risker som kan hota den finansiella stabiliteten är att Nordeas kapital- och likviditetskrav inte blir lägre.
- Riksbanken anser även att det är viktigt att alla banker i Sverige, inklusive Nordea, har likviditetskrav i alla väsentliga valutor för att motverka kortfristiga likviditetsrisker. Det kommer att bli än mer angeläget för Nordea att ha tillräckliga likviditetsreserver i svenska kronor efter en flytt.
- Förutom bibehållna kapital- och likviditetskrav kommer ett utökat samarbete och informationsutbyte mellan de nordiska länderna vad gäller tillsyn och likviditetsförsörjning att även fortsättningsvis vara mycket viktigt.
- Inom SSM kommer det att bli viktigt att tillsynskollegierna har tillräcklig lokal kunskap om de värdländer som ligger utanför bankunionen. Detta blir speciellt viktigt mot bakgrund att Nordea kommer ha cirka 75 procent av verksamheten utanför bankunionen.
- Som Riksbanken har betonat många gånger är det angeläget att bankerna i första hand själva försäkras sig genom att hålla tillräckliga likviditetsreserver.
- Om det trots allt uppkommer en situation där Nordea behöver tillföras likviditet ligger ansvaret på Finlands Bank, som förväntas hantera en ansökan om nödkredit från Nordea, inklusive dess utländska filialer, även vad gäller likviditet i svenska kronor.
- Riksbanken anser att Nordea är en central aktör inom den svenska finansiella infrastrukturen. Det finns dock ingen anledning att tro att en flytt i sig kommer att ändra Nordeas roll inom den finansiella infrastrukturen i Sverige.
- En flytt av Nordea till Finland kommer inte heller att ha någon specifik påverkan på Nordeas roll som RIX-deltagare, förutom att verksamheten fortsätter under ett annat namn, men som en filial.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Sophie Brauner

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Martin Flodén, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.