

Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag

Volym II

*Betänkande av Utredningen om
nya regler om krishantering för försäkringsföretag
och ändringar i Solvens II-direktivet*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:97

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1361-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1362-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM I

Sammanfattning	27
1 Författningsförslag.....	59
1.1 Förslag till lag om resolution av försäkringsföretag	59
1.2 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043).....	149
1.3 Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979).....	320
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag	325
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.....	327
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	337
1.7 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	344
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	346
1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	354
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:1016) om resolution	358

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar	368
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag	370
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter	379
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion	381
1.15	Förslag till förordning om resolution för försäkringsföretag.....	382
1.16	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	390
1.17	Förslag till förordning om ändring i försäkringsrörelseförordningen (2011:257)	393
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1034) om resolution.....	407
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret	410
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordning (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen	414

VOLYM II

2	Utredningens uppdrag och arbete	417
2.1	Utredningens uppdrag	417
2.1.1	Ändringar i Solvens II-direktivet	417
2.1.2	Det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag.....	418
2.1.3	Översyn av den svenska regleringen av vissa frågor inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet	420

2.2	Övergripande om sambanden mellan de frågor som utredningen behandlar	422
3	Krishantering för försäkringsföretag	425
3.1	Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag	426
3.2	Krisförebyggande arbete.....	428
3.3	Krishanterande arbete.....	431
3.3.1	Resolutionsprocessen.....	431
3.4	Horisontella bestämmelser.....	440
3.5	Allmänna utgångspunkter	443
3.5.1	En ny lag om resolution av försäkringsföretag....	443
3.5.2	Ändringar i sektorslagstiftningen.....	444
3.6	Ansvariga myndigheter.....	444
3.6.1	Resolutionsmyndigheten	444
3.6.2	Finansdepartementet (Regeringskansliet)	446
3.6.3	Finansinspektionen	447
3.7	Tillämpningsområde	448
4	Resolutionsändamålen och förutsättningar för resolution.....	453
4.1	Resolutionsändamålen	453
4.2	Förutsättningar för resolution	460
4.2.1	Underrättelser och information som kan leda till resolution	460
4.2.2	Fastställande av fallissemang.....	463
4.2.3	Beslut om resolution av försäkringsföretag.....	468
4.2.4	Förfarande för företag som inte omfattas av resolutionsåtgärder	472
4.2.5	Beslut om resolution av moderföretag och holdingföretag.....	473
4.2.6	Riksgäldskontorets beslut.....	476
4.2.7	Riksgäldskontorets underrättelseskyldighet, skyldighet att offentliggöra resolutionsåtgärder och registrering	479

5	Allmänna principer i resolution	483
5.1	Proportionalitet	483
5.2	Val av resolutionsåtgärder.....	485
5.3	Relationen mellan resolutionsändamålen.....	487
5.4	Att undvika värdeförstörelse och minimera resolutionskostnader	489
5.5	Att behålla prioritetsordningen	490
5.6	Ingen ägare eller borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än i konkurs eller likvidation.....	493
5.7	Statsstödsreglerna.....	495
5.8	Särskild hänsyn vid resolution av en grupp.....	496
5.9	Ny styrelse och verkställande direktör	497
5.10	Styrelsens och verkställande direktörens skyldighet att bistå resolutionsmyndigheten	499
5.11	Arbetstagares rättigheter och skyldigheter i resolution	500
5.12	Informations- och samrådsskyldighet i resolution	502
5.13	Arbetsstagarrepresentanter i styrelsen vid resolution	503
5.14	Undantag från bestämmelser i EU-direktiv som rör bolagsrätt.....	504
6	Förebyggande återhämtningsplaner.....	509
6.1	Bakgrund och syfte.....	509
6.2	Planer för förebyggande återhämtning	511
6.2.1	Upprättande av en plan.....	511
6.2.2	En del av företagsstyrningssystemet.....	514
6.2.3	Uppdatering av en plan.....	516
6.2.4	Innehåll i en plan	518
6.2.5	Granskning av en plan	521
6.2.6	Väsentliga brister i eller hinder för genomförande av en plan	525
6.2.7	Åtgärder enligt en plan	529

6.3	Plan för förebyggande gruppåterhämtning	530
6.3.1	Upprättande av en plan	530
6.3.2	Innehåll i en plan	535
6.3.3	Överenskommelse inom tillsynskollegiet	538
6.3.4	Eget beslut av Finansinspektionen	541
6.3.5	Hänskjutande för tvistlösning	545
6.3.6	Om ett företag inte beaktas i tillräcklig grad i en plan för förebyggande gruppåterhämtning ...	547
6.3.7	Om det inte finns någon plan för förebyggande gruppåterhämtning	550
6.3.8	Planer som utarbetats av företag i tredjeland	552
6.3.9	Beslut av en utländsk myndighet	553
6.4	Förenklade skyldigheter	554
7	Resolutionsplaner	559
7.1	Bakgrund och syfte	559
7.2	Resolutionsplaner	560
7.2.1	Upprättande av en resolutionsplan	560
7.2.2	Översyn av en resolutionsplan	563
7.2.3	Förfarande för att upprätta en resolutionsplan ...	565
7.2.4	Bedömning av möjligheten till resolution av ett försäkringsföretag	568
7.2.5	Innehåll i en resolutionsplan	572
7.2.6	Väsentliga hinder för möjligheten till resolution	577
7.3	Gruppresolutionsplan	582
7.3.1	Upprättande och översyn av en gruppresolutionsplan	582
7.3.2	Överenskommelse om upprättande av gruppresolutionsplan	585
7.3.3	Om en överenskommelse inte kan nås	588
7.3.4	Ny bedömning av en gruppresolutionsplan	591
7.3.5	Hänskjutande till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning	592
7.3.6	Beslut om gruppresolutionsplan	594
7.3.7	Om det inte finns någon gruppresolutionsplan ..	598

7.3.8	Beaktande av resolutionsstrategier som gäller i tredje land	600
7.3.9	Uppgifter från ett moderföretag	601
7.3.10	Bedömning av möjligheten till resolution av en grupp	603
7.3.11	Innehåll i en gruppresolutionsplan	607
7.3.12	Hinder för möjligheten till resolution	609
7.3.13	Om en överenskommelse inte kan nås	614
7.3.14	Hänskjutande till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning	617
7.3.15	Gemensamma beslut och beslut som fattas av resolutionsmyndigheter i ett annat land inom EES	618
7.4	Förenklade skyldigheter	619
8	Värdering	623
8.1	Bakgrund och syfte	623
8.2	Värdering inför beslut om resolution eller resolutionsåtgärd	624
8.2.1	Principiella utgångspunkter för värderingen	624
8.2.2	En första och en andra värdering	628
8.2.3	En slutlig värdering	631
8.2.4	En preliminär värdering	634
8.2.5	Skillnaden i utfall mellan en preliminär och en slutlig värdering	635
8.3	Värdering när resolutionsåtgärder har vidtagits	637
9	Resolution av gränsöverskridande grupper	641
9.1	Allmänna principer vid beslutsfattande	641
9.2	Resolutionskollegier	644
9.3	Europeiskt resolutionskollegium	651
9.4	Överenskommelser med andra myndigheter	654
9.5	Resolution av gränsöverskridande grupper	655

9.5.1	Resolution av ett dotterföretag	655
9.5.2	Resolution av ett moderföretag	661
9.5.3	Gruppresolutionsordning	664
9.6	Beslut av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES.....	672
10	Kontroll och styrning.....	677
10.1	Inledning.....	677
10.2	Kontrolltagandet.....	678
10.3	Särskild förvaltning.....	681
10.3.1	Förordnande av särskild förvaltare	681
10.3.2	Uppgifter, mandat och befogenheter.....	683
10.3.3	Kompetenskrav och jäv	686
11	Rådrum och kontinuitet	689
11.1	Inledning.....	689
11.2	Hinder mot exekutiva åtgärder	691
11.3	Vilandeförklaring av rättsprocesser	692
11.4	Hinder mot att utöva vissa rättshandlingar.....	693
11.5	Förändringar av vissa avtalsvillkor	700
11.6	Befogenhet att tillfälligt förbjuda fullgörelse av vissa förpliktelser	701
11.7	Befogenhet att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter	706
11.8	Befogenhet att tillfälligt förbjuda utövandet av vissa avtalsrättigheter	710
11.9	Avtalsenligt erkännande av befogenheter vad gäller tillfälligt upphävande i samband med resolution.....	716
11.10	Kontinuitet.....	720
11.11	Kompletterande befogenheter	724

11.12	Befogenhet att tillfälligt upphäva återköpsrätt	730
11.13	Befogenhet avseende egendom m.m. i ett tredjeland	732
12	Uppgiftsskyldighet, samarbete och informationsutbyte	737
12.1	Uppgiftsskyldighet och samarbete med Riksgäldskontoret	737
12.2	Information som behövs för att förbereda eller fatta beslut om resolutionsåtgärder	740
13	Sekretess och informationsutbyte	743
13.1	Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och krav på sekretess	743
13.2	Utgångspunkter för genomförande i svensk rätt	744
13.3	Sekretess till skydd för allmänna intressen	746
13.4	Sekretess till skydd för enskilda intressen	751
13.5	Undantag från sekretess	761
13.6	Sekretess för andra än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen	762
13.7	Internt informationsutbyte	765
13.8	Externt informationsutbyte	767
13.8.1	Informationsutbyte med myndigheter inom EES	767
13.8.2	Informationsutbyte med enskilda inom EES	771
13.8.3	Informationsutbyte med myndighet i tredjeland	774
13.9	Överträdelse av tystnadsplikt	777

14	Resolutionsverktygen	779
14.1	Allmänna principer för resolutionsverktygen	779
14.1.1	De fem resolutionsverktygen	779
14.1.2	Att behålla prioritetsordningen och skydda försäkringstagare.....	781
14.1.3	Riksgäldskontorets rätt till ersättning.....	783
14.1.4	Avveckling av tillgångar och förpliktelser som lämnas utanför resolution	785
14.1.5	Återvinning av rättshandlingar	787
14.1.6	Om rätten att ge Riksgäldskontoret ytterligare resolutionsverktyg eller anpassa befintliga verktyg.....	789
14.2	Verktyget för solvent avveckling	794
14.2.1	Definition av verktyget och tillämpningsområde	795
14.2.2	Krav på kapital och att omfattas av allmänna regler för försäkringstillsyn.....	796
14.2.3	Behålla nyckelkompetens samt övervaka och granska försäkringsföretagets finansiella utveckling.....	799
14.2.4	Avslut av avvecklingsprocessen	802
14.3	Principer vid tillämpningen av avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget	803
14.3.1	Allmänt om rätten att föra över tillgångar, skulder och äganderättsinstrument och om rätten till ersättning	804
14.3.2	Förvärvarens rättsliga ställning efter överföringen.....	808
14.3.3	Krav vid försäljning	809
14.3.4	Undantag från kravet på utbudande till försäljning.....	812
14.3.5	Undantag från kravet på att offentliggöra ett erbjudande om försäljning.....	812
14.4	Försäljningsverktyget	814
14.4.1	Definition av försäljningsverktyget och vad som får föras över	814
14.4.2	Villkoren för överföringen.....	816

14.4.3	Rätt att återföra tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument	818
14.4.4	Tillstånd att bedriva den verksamhet som förvärvas.....	819
14.4.5	Förvärvarens rättsliga ställning efter en överföring	822
14.4.6	Prövning av ägares lämplighet	822
14.5	Broföretagsverktyget.....	827
14.5.1	Definition av broföretagsverktyget	828
14.5.2	Definition av broföretaget.....	830
14.5.3	Tillämpningsområde	832
14.5.4	Rätt att återföra tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument	833
14.5.5	Broföretagets rättsliga ställning	835
14.5.6	Verksamheten i ett broföretag	836
14.5.7	Styrning och kontroll av ett broföretag.....	837
14.5.8	Upphörande av verksamheten i ett broföretag ...	841
14.6	Avskiljandeverktyget.....	843
14.6.1	Definition av avskiljandeverktyget	843
14.6.2	Tillämpningsområde	845
14.6.3	Definition av ett tillgångsförvaltningsbolag.....	847
14.6.4	Vad får föras över?	848
14.6.5	Rätt att återföra tillgångar eller förpliktelser.....	849
14.6.6	Ersättningen för överförda tillgångar och förpliktelser	851
14.6.7	Styrningen av tillgångsförvaltningsbolaget	852
14.7	Skuldnedskrivningsverktyget.....	854
14.7.1	Definition av skuldnedskrivningsverktyget	855
14.7.2	Verktygets tillämpningsområde	856
14.7.3	Omfattningen av nedskrivning och konvertering	859
14.7.4	Skulder som inte får skrivas ned eller konverteras	861
14.7.5	Rätt att undanta skulder under särskilda omständigheter.....	869
14.7.6	Åtgärder mot ägare	871
14.7.7	Konverteringskursen.....	875

14.7.8	Ordningsföljden vid nedskrivning och konvertering.....	877
14.7.9	Principer vid nedskrivning och särskilda villkor vid konvertering.....	880
14.7.10	Nedskrivning eller konvertering av skulder som hänför sig till derivat.....	883
14.7.11	Genomförande av beslut om nedskrivning och konvertering.....	886
14.7.12	Ägarprövning.....	889
14.7.13	Förberedande åtgärder	891
15	Skyddsåtgärder	895
15.1	Bestämmelser om skydd för motparter	895
15.1.1	Tillämpningsområde.....	895
15.1.2	Skydd för arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer.....	898
15.1.3	Skydd för arrangemang om säkerheter	900
15.1.4	Skydd för arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning och återförsäkring.....	903
15.1.5	Skyddsregler för avvecklingssystem.....	907
15.1.6	Undantag från skyddsreglerna.....	909
15.2	Skyddsregler för ägare och borgenärer.....	911
16	Konkurs, likvidation och avslutande av resolution	915
16.1	Konkurs och likvidation	915
16.2	Företagsrekonstruktion.....	918
16.3	Återvinning av rättshandlingar.....	919
16.4	Avslutande av resolution	922
17	Förbindelser med tredjeland	925
17.1	Unionens överenskommelser.....	925
17.2	Myndigheternas icke bindande samarbetsavtal med tredjeland.....	926

17.3	Bilaterala avtal med tredjeland	928
17.4	Processen för erkännande av resolutionsförfaranden i tredjeland	929
17.5	Verkställighet av erkända resolutionsförfaranden.....	931
17.6	Skäl att inte erkänna eller verkställa ett resolutionsförfarande.....	934
17.7	Åtgärder mot ett svenskt moderföretag	935
17.8	Åtgärder mot en filial i Sverige till företag i tredjeland	937
18	Finansieringsarrangemang	941
18.1	Bakgrund.....	941
18.1.1	Ett insolvensgarantisystem för trafikförsäkringar	941
18.1.2	Finansieringsarrangemang på bankområdet respektive resolution av centrala motparter	943
18.2	Ett finansieringsarrangemang i statlig regi.....	946
18.3	Utformningen av bidragen till finansieringsarrangemanget	949
18.4	Finansieringsarrangemang och avgifter.....	952
18.5	Säkerställande av utbetalningar.....	956
18.6	Åtgärder som får täckas av finansieringsarrangemanget....	957
19	Ingripanden	967
19.1	Straffrättsliga bestämmelser.....	967
19.2	Ingripanden mot företag.....	968
19.3	Ingripanden mot företrädare	976
19.4	Omständigheter som ska beaktas vid ett ingripande.....	982
19.5	Offentliggörande	984
19.6	Underrättelser till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten	987

20 Prövning i domstol..... 989

20.1 Förhandsprövning i domstol..... 989

20.2 Verkställighet och överklagande av beslut 992

20.2.1 Verkställighet av beslut 992

20.2.2 Överklagande av beslut 994

20.2.3 Klagorätt 998

20.2.4 Krav på handläggningen 999

20.2.5 Riksgäldskontorets ekonomiska bedömning..... 1000

20.2.6 Inhibition av beslut..... 1001

20.2.7 Upphävande av beslut och ersättning
för förlust 1003**21 Ändringar i andra direktiv 1007**

21.1 Undantag från vissa bestämmelser i säkerhetsdirektivet.. 1007

21.2 Ändringar i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut
och värdepappersföretag..... 1010**VOLYM III****DEL I Ändringar i Solvens II-regelverket****22 Ändringar i Solvens II-regelverket 1021**

22.1 Bakgrund 1021

23 Tillstånd 1025

23.1 Bakgrund 1025

23.2 Villkor för auktorisation..... 1025

23.3 Innehåll i verksamhetsplan 1026

23.4 Samråd med myndigheter i andra medlemsstater 1027

23.5 Avslag på auktorisationsansökan 1030

23.6 Tillstånd för förvärv 1032

24	Proportionalitet.....	1035
24.1	Utökat undantag från Solvens II-direktivets tillämpningsområde	1035
24.2	Proportionalitet	1038
24.2.1	Små och icke-komplexa försäkringsföretag.....	1038
24.2.2	Anpassade regler för andra försäkringsföretag än små och icke-komplexa	1042
24.3	Proportionalitet på gruppnivå.....	1044
24.3.1	Små och icke-komplexa grupper	1044
24.3.2	Proportionalitetsåtgärder för en grupp som inte är en liten och icke-komplex grupp	1046
25	Tillsyn över gränsöverskridande verksamhet	1049
25.1	Bakgrund	1049
25.2	Uppgifter vid gränsöverskridande verksamhet.....	1050
25.3	Ändringar av slaget av risker eller åtaganden.....	1051
25.4	Underrättelse vid försämrade finansiella förhållanden eller andra framväxande risker	1053
25.5	Betydande gränsöverskridande verksamhet	1056
25.6	Förstärkt tillsynssamarbete och informationsutbyte vid betydande gränsöverskridande verksamhet	1059
25.6.1	Förstärkt tillsynssamarbete vid betydande gränsöverskridande verksamhet	1060
25.6.2	Förstärkt informationsutbyte vid betydande gränsöverskridande verksamhet	1062
25.6.3	Gemensamt platsbesök vid risk att solvens- och minimikapitalkravet inte uppfylls	1066
25.6.4	Finansinspektionen får hänskjuta ärenden till Eiopa under vissa omständigheter	1068
25.7	Samarbetsplattformar	1071
25.8	Tidsram och språk för begäran om information.....	1078

26	Kvantitativa regler	1083
26.1	Bakgrund	1083
26.2	Beräkning av försäkringstekniska avsättningar	1083
26.2.1	Extrapolering av riskfria räntesatser	1083
26.2.2	Tillämpning av matchningsjustering vid grupplivavtal	1091
26.2.3	Volatilitetsjustering av den riskfria räntestrukturen	1092
26.2.4	Beräkning av riskmarginalen	1101
26.2.5	Värdering av finansiella optioner och garantier	1103
26.2.6	Tillämpning av befintliga övergångsbestämmelser vid beräkning av försäkringstekniska avsättningar	1106
26.3	Investeringar	1109
26.3.1	Investeringsstrategi med beaktande av makroekonomisk utveckling och hållbarhetsrisker	1109
26.3.2	Ändrade hänvisningar i Solvens II-direktivet	1115
26.4	Kapitalbas	1115
26.4.1	Behandling av vissa ägarintressen i kapitalbasen ...	1115
26.4.2	Klassificering av kapitalbasposter	1117
26.5	Solvenskapitalkrav	1119
26.5.1	Ändringar i Solvens II-översynen	1119
26.5.2	Ändringar av kapitalkravet för aktierisk	1120
26.5.3	Förenklingar av standardformeln	1125
26.5.4	Infasning av kapitalkrav för ränterisk	1128
26.5.5	Beaktande av volatilitetsjustering i en intern modell	1131
26.5.6	Utfasning av undergruppen för durationsbaserad aktiekursrisk	1133
27	Företagsstyrning	1135
27.1	Styrelse och centrala funktioner	1135
27.1.1	Lämplighetskrav	1135
27.1.2	Oberoende mellan centrala funktioner	1138

27.1.3	Anmälan av förändringar av styrelse och centrala funktioner	1141
27.2	Styrdokument	1143
27.3	Översyn av företagsstyrningssystemet	1147
27.4	Riskhantering	1148
27.4.1	Hantering av operativ risk i riskhanteringen	1148
27.4.2	Riskhantering vid användning av volatilitets- eller matchningsjustering	1149
27.4.3	Hållbarhet i riskhanteringen	1151
27.4.4	Likviditetsriskhantering	1160
27.5	Egen risk- och solvensbedömning	1166
27.5.1	Beaktande av makroekonomisk utveckling	1166
27.5.2	Proportionalitetsåtgärder i den egna risk- och solvensbedömningen	1175
27.5.3	Särskilda beaktanden av vissa kvantitativa regler i den egna risk- och solvensbedömningen	1178
27.5.4	Analys av klimatförändringsscenarier	1182
28	Rapportering och offentliggörande	1187
28.1	Bakgrund	1187
28.2	Periodisk tillsynsrapportering	1188
28.2.1	Grundläggande bestämmelser om rapportering	1188
28.2.2	Regelbunden tillsynsrapport	1191
28.2.3	Undantag från periodisk tillsynsrapportering för försäkringsföretag	1193
28.2.4	Bedömningskriterier och särskilt undantag för captivebolag	1199
28.2.5	Tidsfrister för tillsynsrapportering	1203
28.3	Rapportering av standardformeln vid användning av en intern modell	1205
28.4	Solvens- och verksamhetsrapport	1206
28.4.1	Innehåll i solvens- och verksamhetsrapporten	1206
28.4.2	Undantag från krav på offentliggörande	1218

28.4.3	Tidsfrister för offentliggörande.....	1222
28.4.4	Revisionskrav på delar av innehållet i av lägesrapporten om solvens- och verksamhetsrapporten	1223
28.4.5	Årlig information till Eiopa	1226
28.5	Skyldighet för revisorer att rapportera vissa uppgifter till tillsynsmyndigheten	1227
29	Tillsyn och ingripanden	1229
29.1	Bakgrund	1229
29.2	Tillsynens omfattning och granskningsprocess	1230
29.3	Kapitaltillägg vid tillämpning av vissa övergångsbestämmelser	1232
29.4	Förebyggande tillsynsåtgärder vid försämring av ett försäkringsföretags finansiella situation	1235
29.5	Förlängd tidsfrist för återställande av solvenskapitalkravet	1241
29.6	Bristande efterlevnad av minikapitalkravet	1243
29.7	Tillsynsmyndigheternas befogenheter vid försämring av ett försäkringsföretags finansiella ställning	1249
29.8	Tillsyn vid återkallelse av tillstånd	1252
29.9	Tillsyn av likviditetsrisker	1253
29.9.1	Särskild övervakning av likviditetsrisker	1253
29.9.2	Åtgärder vid likviditetsbrist och betydande likviditetsrisker	1257
29.9.3	Tillfälliga åtgärder vid betydande likviditetsrisker som kan orsaka ett överhängande hot mot konsumentskydd eller finansiell stabilitet	1261
29.9.4	Tillfälliga åtgärder vid betydande likviditetsrisker under exceptionella omständigheter som påverkar hela eller en betydande del av försäkringsmarknaden	1269

29.10	Tillfälliga åtgärder för att upprätthålla företagens finansiella ställning vid exceptionella sektorsomfattande chocker.....	1272
29.11	Vissa frågor om sekretess och informationsdelning.....	1278
29.11.1	Offentliggörande av resultat av stresstester	1278
29.11.2	Informationsutbyte mellan myndigheter	1280
30	Grupptillsyn	1283
30.1	Tillsyn över grupper	1283
30.2	Definitioner	1286
30.3	Tillämpningsområdet	1292
30.4	Solvens på gruppnivå.....	1296
30.5	Risikkoncentrationer och transaktioner inom en grupp	1307
30.6	Företagsstyrningssystem inom en grupp.....	1311
30.7	Hantering av likviditetsrisker på gruppnivå och andra makrotillsynsverktyg.....	1316
30.8	Samarbete med andra tillsynsmyndigheter	1318
30.9	Regelbunden rapportering	1320
30.10	Rapport om solvens och finansiell ställning	1321
30.11	Särskilt revisionskrav.....	1322
30.12	Regelbunden tillsynsrapport.....	1325
30.13	Lämplighetskrav för vissa typer av holdingföretag	1329
30.14	Ingripanden mot försäkringsholdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag.....	1330
30.15	Om tillsynen inte är likvärdig	1334
DEL II Övriga frågor		
31	Sanktionsavgifter	1339
31.1	Bakgrund.....	1339
31.2	Sanktionsavgifter	1340

31.3	Ingripanden mot företrädare	1346
31.4	Ingripanden mot ägare	1352
32	Förlagslån	1355
32.1	Bakgrund	1355
32.2	Försäkringsföretag	1356
32.3	Tjänstepensionsföretag	1368
33	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	1371
33.1	Ikraftträdande	1371
33.2	Övergångsbestämmelser	1372
34	Riksgäldskontoret och resolutionsdelegationen	1375
34.1	Konsekvenser för Riksgäldskontoret av att bli resolutionsmyndighet för försäkringsföretag	1375
34.1.1	Om behovet av separerade beslutsvägar	1376
34.2	Beslutsorgan för resolutionsfrågor inom Riksgäldskontoret	1378
34.2.1	Bakgrunden till resolutionsdelegationen	1378
34.2.2	Utredningens uppdrag och utgångspunkter	1379
34.2.3	Om resolutionsdelegationen	1380
34.2.4	Ett särskilt beslutsorgan för resolutionsfrågor..	1383
34.2.5	Samma beslutsorgan för Riksgäldskontorets samtliga uppgifter	1384
34.2.6	Resolutionsdelegationen bör behållas men vissa förändringar genomförs	1387
34.2.7	Internationell jämförelse	1391
35	Konsekvensanalys	1399
35.1	Konsekvenser av införandet av nya regler om krishantering av försäkringsföretag	1399
35.1.1	Samhällsnyttan med krishanteringsregler för försäkringsföretag	1399
35.1.2	Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas	1400

35.1.3	Konsekvenser för försäkringstagare	1400
35.1.4	Konsekvenser för försäkringsföretagen.....	1401
35.1.5	Försäkringsmarknaden	1403
35.1.6	Myndigheter	1403
35.2	Konsekvenser av förslagen med anledning av ändringar i Solvens II-direktivet.....	1406
35.3	Konsekvenser för försäkringsföretagen	1409
35.4	Konsekvenser för försäkringsmarknaden	1416
35.5	Konsekvenser för försäkringstagarna.....	1416
35.6	Konsekvenser för kapitalmarknaden	1418
35.7	Konsekvenser för Finansinspektionen.....	1418
35.8	Konsekvenser för Riksbanken	1421
35.9	Konsekvenser för domstolar.....	1421
35.10	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	1422

VOLYM IV

36	Författningskommentar	1423
36.1	Förslaget till lag om resolution av försäkringsföretag.....	1423
36.2	Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	1590
36.3	Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)	1770
36.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.....	1774
36.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige	1775
36.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	1784

36.7	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	1788
36.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	1790
36.9	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	1796
36.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:1016) om resolution	1799
36.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.....	1806
36.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag	1807
36.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter ...	1813
36.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion	1814

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:77	1815
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1	1825
Bilaga 3	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/2.....	1925

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt utredningsdirektiven¹ ska en särskild utredare lämna förslag till hur ändringarna i Solvens II-direktivet och det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska också se över vissa frågor inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet.

2.1.1 Ändringar i Solvens II-direktivet

Solvens II-direktivet, som antogs 2009, innebar en grundläggande reformering av regleringen på EU-nivå för försäkrings- och återförsäkringsföretag. Direktivet utgör en del av ett samlat regelverk, bland annat kompletteras direktivet av en delegerad förordning (EU) 2015/35 (Solvens II-förordningen). Det samlade Solvens II-regelverket trädde i kraft 2016 och innebar bland annat förändrade kapitalkrav för försäkringsföretagen, tydligare krav på företagsstyrning (riskhantering), förändrade regler för tillsynsprocesserna samt mer omfattande krav på försäkringsföretagens rapportering och offentliggörande av information.

Med utgångspunkt i Solvens II-direktivets översynsklausul och andra nödvändiga ändringar som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) rekommenderat, lade Europeiska kommissionen i september 2021 fram förslag på ändringar i Solvens II-direktivet genom det som här benämns *ändringsdirektivet*. Kommissionen kommunicerade samtidigt inriktningen för hanteringen av de änd-

¹ Dir. 2024:77, se bilaga 1.

ringar som behöver göras i Solvens II-förordningen. Ändringsdirektivet² är nu antaget och ska vara genomfört senast den 30 januari 2027.

Utredaren ska

- lämna förslag till författningsändringar för att i svensk rätt genomföra ändringarna i Solvens II-direktivet,
- i den utsträckning som ändringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden, slå vakt om den svenska försäkringsmarknadens beskaffenhet, och
- ta fram en parallelluppställning, dvs. en förteckning över de bestämmelser som i svensk rätt genomför respektive artikel i ändringsdirektivet.

2.1.2 Det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag

För att komplettera tillsynsreglerna som följer av Solvens II-regelverket har ett antal medlemsstater i EU på nationell nivå även infört regler om krishantering för försäkringsföretag, men variationen i utformningen av dessa är stor. För att harmonisera krishanteringen i EU har ett nytt EU-direktiv om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag antagits. Det nya direktivet³, som härnäst benämns *krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag*, ska vara genomfört senast den 30 januari 2027.

Riksgäldskontoret har enligt lagen (2015:1016) om resolution och lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelse till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter utsetts till resolutionsmyndighet för bland annat kreditinstitut och centrala motparter. Beslut och frågor som prövas enligt dessa lagar och lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/2 av den 27 november 2024 om ändringar av direktiv 2009/138/EG vad gäller proportionalitet, rapportering långsiktiga garantiåtgärder, makrotillsynsverktyg, hållbarhetsrisker samt grupp-tillsyn och gränsöverskridande tillsyn, och om ändring av direktiven 2002/87/EG och 2013/34/EU.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1 av den 27 november 2024 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag och om ändring av direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1129 och förordningarna (EU) nr 1094/2010, (EU) 648/2012, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2017/1129.

fattas av resolutionsdelegationen, som är ett särskilt beslutande organ vid Riksgäldskontoret. Resolutionsdelegationen beslutar även om frågor som garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd. I förarbetena till lagen om resolution anförde regeringen att inrättandet av ett särskilt organ innebär att specialkompetens på det aktuella området kan samlas och byggas upp samtidigt som en tillräcklig grad av självständighet med skilda besluts- och rapporteringsvägar i förhållande till Riksgäldskontorets övriga verksamhet upprätthålls (prop. 2015/16:5 s. 185). Exempel från andra länder visar att det finns alternativa lösningar för hur beslutsorgan för dessa typer av frågor kan organiseras, utan att strida mot EU-rätten. Med detta i åtanke finns det skäl att se över om den i Sverige genomförda lösningen är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till författningsändringar för att i svensk rätt genomföra krishanteringsdirektivet,
- i den utsträckning som krishanteringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden, slå vakt om den svenska försäkringsmarknadens associationsformer, i synnerhet ömsesidiga försäkringsföretag,
- i den utsträckning som krishanteringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden även se till att den administrativa bördan både för företag och myndigheter minimeras, och att bestämmelserna är så effektiva som möjligt,
- ta fram en parallelluppställning, dvs. en förteckning över de bestämmelser som i svensk rätt genomför respektive artikel i krishanteringsdirektivet,
- analysera vilka konsekvenser som följer för Riksgäldskontoret av att myndigheten blir ansvarig resolutionsmyndighet för försäkringsföretag, och

- beskriva för- och nackdelar med den nuvarande ordningen med det särskilda beslutsorganet resolutionsdelegationen vid Riksgäldskontoret och föreslå en annan effektiv och ändamålsenlig beslutsordning för de frågor som resolutionsdelegationen ansvarar för inom myndigheten.

2.1.3 Översyn av den svenska regleringen av vissa frågor inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet

Sanktionsavgifter

Enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag får ett förvärv av en kvalificerad andel aktier i ett försäkringsaktiebolag eller tjänstepensionsaktiebolag bara ske efter tillstånd av Finansinspektionen. Kravet på tillstånd gäller även vid förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökas till vissa nivåer som anges i lagarna. Vidare ska den som beslutat att avyttra ett kvalificerat innehav underrätta Finansinspektionen om det.

Om en ägare till ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv får Finansinspektionen besluta att ägaren inte får företräda aktierna vid en bolagsstämma. Om innehavet strider mot ett beslut av Finansinspektionen har myndigheten också en möjlighet att förelägga ägaren att avyttra aktier. Finansinspektionen har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2023/02088) uppgett att det därutöver finns behov av att införa en möjlighet för inspektionen att besluta om sanktionsavgift för den som inte i förväg inhämtar tillstånd till förvärv eller underrättar myndigheten om ett beslut om avyttring. Motsvarande ingripandemöjligheter finns i bland annat lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag skiljer sig även i andra avseenden från annan lagstiftning på finansmarknadsområdet. Enligt försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag ska en sanktionsavgift fastställas till högst 50 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av ett försäkrings- eller tjänstepensionsföretags omsättning närmast föregående räkenskapsår. Enligt till exempel lagen om bank- och finansieringsrörelse ska sanktionsavgiften för ett kreditinstitut i stället som högst fastställas till

det högsta av 1) tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår, 2) två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, eller 3) ett belopp motsvarande fem miljoner euro. Utredaren bör undersöka om bestämmelserna om sanktionsavgifter för försäkrings- och tjänstepensionsföretag är ändamålsenliga eller om de bör ändras. Analysen bör även innefatta de regler som gäller för specialföretag enligt försäkringsrörelselagen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag bör införas en möjlighet för Finansinspektionen att besluta om sanktionsavgift för den som brutit mot reglerna om förvärvstillstånd och underrättelse om beslut om avyttring,
- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag om fastställande av sanktions- och straffavgifters storlek bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna att ta upp förlagslån för att stärka kapitalbasen

Svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag får endast ta upp eller ta över lån under vissa omständigheter. För ett försäkringsföretag krävs att upplåningen görs för att effektivisera kapitalförvaltningen eller i övrigt är motiverad av försäkringsrörelsen (4 kap. 6 § försäkringsrörelselagen). Ett tjänstepensionsföretag får bara ta upp eller ta över lån för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov eller för att uppfylla kraven på en tillräcklig kapitalbas (4 kap. 7 § lagen om tjänstepensionsföretag). För både försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag krävs därutöver att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till verksamhetens omfattning och kapitalbasens storlek. Finansinspektionen får i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse.

Svensk Försäkring har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2022/01636) fört fram att upplåningsreglerna bör ändras för att underlätta försäkrings- och tjänstepensionsföretags möjligheter att stärka kapitalbasen genom s.k. förlagslån. Enligt branschorganisationen innebär reglerna att företagen visserligen får ta upp förlags-

lån för att räkna in i kapitalbasen, men att det endast kan ske när det finns en faktisk och konkret risk för att kapitalbasen kommer att bli otillräcklig. Det påverkar sammansättningen av kapitalbasen och därmed finansieringskostnaderna i svenska företag. Det kan konstateras att den nuvarande regleringen gällt under en längre tid i Sverige. Motsvarande upplåningsbegränsningar saknas i närliggande länder. Det bör undersökas om bestämmelserna om upplåning med avseende på förlagslån är ändamålsenliga eller om de bör ändras.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag om upplåning bör ändras i fråga om förlagslån, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Övergripande om sambanden mellan de frågor som utredningen behandlar

I detta avsnitt berörs översiktligt vissa huvudsakliga beröringspunkter mellan Solvens II-direktivet och krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Proportionalitet

I Solvens II-direktivet framgår kriterierna för att ett försäkringsföretag ska vara undantaget från direktivet. Undantaget gäller för företag som har en verksamhet som inte överstiger en viss storlek och under förutsättning att företaget inte bedriver viss typ av försäkringsverksamhet. Enkelt uttryckt får företagets bruttopremieinkomster inte överstiga 5 400 000 euro och de försäkringstekniska avsättningarna, på såväl solo- som gruppnivå, inte överstiga 26 600 000 euro. Vidare får företaget inte erbjuda ansvarsförsäkring, kredit- och borgensförsäkring eller ha en återförsäkringsverksamhet som överstiger en viss nivå. Samtliga villkor måste vara uppfyllda för att företaget ska vara undantaget.

I syfte att minska regelbördan för mindre försäkringsföretag höjs tröskelvärdena för att omfattas av Solvens II-direktivets tillämpningsområde i ändringsdirektivet, till 15 000 000 euro när det gäller brutto-

premieinkomsten och till 50 000 000 euro när det gäller försäkrings-tekniska avsättningar.

Detta innebär att färre försäkringsföretag omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Genom ändringsdirektivet införs en ny kategori benämnd små och icke-komplexa försäkringsföretag. Ett sådant företag får använda alla proportionalitetsåtgärder som nu införs i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag knutna till denna kategori. I ändringsdirektivet införs även en möjlighet till anpassade regler för andra än små och icke-komplexa försäkringsföretag. Dessa proportionellt anpassade regler preciseras i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Nu nämnda lättnadsregler innebär en minskad regelbörda för vissa av de mindre försäkringsföretag som omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Företagsstyrning

Av Solvens II-direktivet framgår att ett försäkringsföretag ska ha ett företagsstyrningssystem som säkerställer att företaget styrs på ett sunt och ansvarsfullt sätt. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag reglerar tre olika faser: förebyggandefasen, återhämtningsfasen och resolutionsfasen. I den förebyggande fasen ska ett försäkringsföretag upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplanering som förberedelse för eventuella åtgärder om det utsätts för påfrestningar. När ett försäkringsföretag hamnar under stark press ska företaget alltså redan ha en färdig planering med eventuella åtgärder som kan eller ska vidtas baserat på olika typscenarier. Återhämtningsfasen inträder när planen för förebyggande återhämtningsplanering aktiveras. Som utgångspunkt sker detta genom att ett scenario som anges i planen inträffar och att försäkringsföretaget då vidtar de åtgärder som företaget enligt planen ska vidta vid det scenariot.

För försäkringsföretag ska arbetet med en plan för förebyggande återhämtningsplanering utgöra en del av företagets företagsstyrningssystem. Det grundläggande syftet med planen är att ställa krav på att ett försäkringsföretag, redan innan en kris inträffar, ska ha övervägt typiska scenarier och lämpliga åtgärder att vidta om något av dessa scenarier senare inträffar.

Ett försäkringsföretag hanterar inom sitt riskhanteringssystem redan i dag de risker som förekommer i den löpande verksamheten. Det nya med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och en plan för förebyggande återhämtning, är att företagens beredskapsplanering även ska omfatta scenarier som är mindre sannolika och har svagare anknytning till den verksamhet som det enskilda försäkringsföretaget bedriver.

Ingripanden under tillsynsprocessen och resolution

Genom Solvens II-regelverket har det introducerats en delvis ny och harmoniserad tillsynsprocess för försäkringsföretagen inom EU. Syftet är att tillsynsmyndigheterna på ett bättre sätt, och framför allt på ett tidigare stadium, ska kunna identifiera problemföretag. Tillsynen blir mer proaktiv och inriktad på bedömningar av företagens interna system och regler för kapitalberäkning, styrning och riskhantering. Kopplat till resultatet av dessa tillsynsinsatser finns en rad ingripandemöjligheter för Finansinspektionen som kan användas för att åtgärda problemen; mer ingripande åtgärder ju mer problematisk situationen ter sig för försäkringsföretaget (den s.k. tillsynstrappan).

Först härfter ska Finansinspektionen – enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag – på eget initiativ eller på begäran av Riksgäldskontoret pröva om försäkringsföretaget kommer att falla eller sannolikt kommer att falla. Om Finansinspektionen finner att så är fallet, ska myndigheten underrätta Riksgäldskontoret, som ska pröva om försäkringsföretaget ska försättas i resolution. Om så sker, inträder resolutionsfasen.

3 Krishantering för försäkringsföretag

För att komplettera tillsynsreglerna som följer av Solvens II-regelverket har ett antal medlemsstater i EU på nationell nivå även infört regler om krishantering för försäkringsföretag, men variationen i utformningen av dessa är stor. För att harmonisera krishanteringen i EU har ett nytt EU-direktiv om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag antagits. Det nya direktivet¹, som härnäst benämns *krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag*, ska vara genomfört senast den 30 januari 2027.

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är tillämpligt på alla försäkringsföretag som är etablerade i EU och som omfattas av Solvens II-direktivet. I första hand ska företag som befinner sig under finansiell stress vidta egna åtgärder för att åstadkomma en ordnad återhämtning. Detta ska ske i enlighet med återhämtningsplaner som företag och grupper inom försäkring och återförsäkring måste utarbeta och lämna in till de nationella tillsynsmyndigheterna. Om återhämtningen misslyckas och särskilda kriterier för resolution uppfylls, ska tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter snabbt kunna agera för att fortsätta driva eller sälja livskraftig verksamhet och avveckla resterande del under ordnade former. Genom ett tillförlitligt ramverk för återhämtning och resolution kan försäkringsföretagen fortsätta att tillhandahålla viktiga tjänster och produkter – s.k. kritiska funktioner – och på så sätt bidra till att upprätthålla den finansiella stabiliteten och undvika betydande negativa effekter på det finansiella systemet. Vilka företag som ska omfattas av olika

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1 av den 27 november 2024 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag och om ändring av direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1129 och förordningarna (EU) nr 1094/2010, (EU) 648/2012, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2017/1129.

krav i det nya krishanteringsdirektivet kommer till viss del att kunna bestämmas nationellt.

Av direktivet följer en skyldighet för medlemsstaterna att utse en eller flera resolutionsmyndigheter med befogenhet att genomföra förberedande åtgärder och ingripa i resolution. De förberedande åtgärderna innefattar bland annat upprättande av resolutionsplaner och bedömning av förutsättningarna att försätta ett försäkringsföretag i resolution. Om det finns hinder mot resolution ska myndigheten vidta åtgärder för att åtgärda dessa. Direktivet innebär vidare att resolutionsmyndigheten får ta kontroll över ett försäkringsföretag i kris i syfte att rekonstruera eller avveckla verksamheten, om det behövs bland annat för att värna den finansiella stabiliteten.

Krishanteringsdirektivet bygger på att företagets ägare och långgivare, inte staten, ska bära förlusterna i försäkringsföretaget, om det försätts i resolution. Ett centralt verktyg i resolution är verktyget för nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument, som innebär att långgivare får sina fordringar nedskrivna eller konverterade till aktier. Verktøget kan således användas för att absorbera förluster och återkapitalisera ett försäkringsföretag i kris, så att företagets livskraft kan återställas. Andra verktyg är exempelvis verktyget för solvent avveckling och verktyget för avskiljande av tillgångar och skulder, där osäkra eller problematiska tillgångar eller skulder kan överföras till ett tillgångsförvaltningsbolag så att de kan förvaltas och omstruktureras. Regelverket innehåller även regler för hur företags tillgångar och skulder ska värderas samt hur finansiering ska ske av resolutionsåtgärder och av ersättning till parter ifall resolution i efterhand visat sig ha varit ett dåligt alternativ.

3.1 Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Direktivets struktur och kompletterande regler

Innehållet i direktivet om krishantering för försäkringsföretag kan delas upp i en förebyggandefas, en återhämtningsfas och en resolutionsfas. I den förebyggande fasen ska ett försäkringsföretag upprätta en så kallad plan för förebyggande återhämtningsfas som förberedelse för eventuella åtgärder om det utsätts för påfrestningar. När ett försäkringsföretag hamnar under stark press ska företaget alltså redan ha en färdig planering med eventuella åtgärder som kan eller ska vid-

tas baserat på olika typscenarier. Till förebyggandefasen hör även upprättandet av resolutionsplaner. En resolutionsplan ska beskriva hur ett försäkringsföretag ska hanteras i en kris. I första hand gäller detta de åtgärder som en resolutionsmyndighet kan komma att vidta mot företaget efter ett beslut om resolution.

Återhämtningsfasen inträder när planen för förebyggande återhämtningsplan aktiveras. Som utgångspunkt sker detta genom att ett scenario som anges i planen inträffar och att försäkringsföretaget då vidtar de åtgärder som företaget enligt planen ska vidta vid det scenariot. Om återhämtningsåtgärderna visar sig vara otillräckliga kan försäkringsföretaget komma att försättas i resolution och i och med det inleds resolutionsfasen. Detta gäller dock bara om försäkringsföretaget uppfyller villkoren för resolution. I annat fall ska försäkringsföretaget avvecklas genom något av de ordinära insolvensförfarandena konkurs eller likvidation.

Innehållet i direktivet kan även alternativt delas upp med inriktning på bestämmelser om krisförebyggande arbete och krishanterande arbete samt horisontella bestämmelser.

I direktivet uppställs bindande regler som ska genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

I artikel 1 anges direktivets innehåll och tillämpningsområde och i artikel 2 anges ett stort antal definitioner av relevanta termer.

Det framgår av artikel 1.2 att medlemsstaterna får anta eller behålla striktare regler, eller regler som kompletterar det nu aktuella unionsrättsliga regelverket. Direktivet om krishantering av försäkringsföretag är således ett minimidirektiv.

Det bör också framhållas att direktivet kommer att kompletteras med unionsrättsliga föreskrifter på lägre nivå, såväl bindande som icke bindande. Kommissionen bör nämligen, när så anges i direktivet, genom bindande delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget, anta förslag till tekniska standarder för tillsyn som utarbetats av Eiopa i enlighet med artiklarna 10–14 i förordning (EU) nr 1094/2010. När så anges i direktivet, bör kommissionen dessutom anta förslag till bindande tekniska genomförandestandarder som utarbetats av Eiopa genom genomförandeaakter i enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget, i enlighet med artikel 15 i förordning (EU) nr 1094/2010. Därutöver bör Eiopa främja konvergens i resolutionsmyndigheternas praxis genom icke bindande riktlinjer som

utfärdas i enlighet med artikel 16 i förordning (EU) nr 1094/2010 (se närmare i skäl 87–89).

3.2 Krisförebyggande arbete

Utseende av myndigheter

Varje medlemsstat ska utse en eller i undantagsfall flera resolutionsmyndigheter med befogenhet att tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheterna (artikel 3). Valet i Sverige faller på Riksgäldskontoret (se avsnitt 3.7.1).

Förebyggande återhämtningsplaner

Tillsynsmyndigheten – i Sverige Finansinspektionen – får besluta att ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan (artiklarna 5–8).

Vid ett beslut om huruvida ett försäkringsföretag ska upprätta en förebyggande återhämtningsplan, ska Finansinspektionen beakta försäkringsföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil, grad av sammankoppling och utbytbarhet, företagets betydelse för ekonomin i de medlemsstater där det verkar och dess gränsöverskridande verksamhet, särskilt betydande gränsöverskridande verksamhet.

Ett försäkringsföretag som omfattas av en resolutionsplan ska alltid upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan. Ett litet och icke-komplext företag ska bara omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplan när ett sådant företag utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå.

Ett försäkringsföretag som ingår i en grupp som omfattas av planering för förebyggande gruppåterhämtningsplan ska däremot inte upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan (se närmare om plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan i artiklarna 7 och 8).

Vid beslutet måste Finansinspektionen beakta att minst 60 procent av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 60 procent av den svenska marknaden för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring ska omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplan.

Planen för förebyggande återhämtning ska innehålla åtgärder som ska vidtas av det berörda företaget för att återställa dess finansiella ställning. Vissa företag kan beviljas förenklade skyldigheter (artikel 4).

Finansinspektionen ska säkerställa att försäkrings- och återförsäkringsföretagen uppdaterar sina planer för förebyggande återhämtning, i huvudsak minst vartannat år eller omedelbart efter en väsentlig förändring av företagets organisation eller av dess finansiella ställning.

Finansinspektionen ska pröva om återhämtningsplanen uppfyller kraven. Om myndigheten inte godtar planen har den möjlighet att begära förändringar i den eller, i ett senare skede om förändringarna bedöms otillräckliga, beordra försäkringsföretaget att vidta vissa åtgärder.

Frågan om hur bestämmelserna om förebyggande återhämtningsplaner närmare ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 6.

Resolutionsplaner

Resolutionsmyndigheten – i Sverige Riksgäldskontoret – ska upprätta en resolutionsplan för ett försäkringsföretag om det är mer sannolikt att resolutionsåtgärder skulle ligga i allmänhetens intresse om företaget fallera eller om företaget utför en kritisk funktion (artiklarna 9–12). I det sammanhanget ska Riksgäldskontoret beakta försäkringsföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil, sammankoppling med andra företag och utbytbarhet. Om försäkringsföretaget bedriver gränsöverskridande verksamhet ska Riksgäldskontoret också beakta den verksamheten.

Riksgäldskontoret ska göra en jämförelse med andra försäkringsföretag inom myndighetens ansvarsområde och beakta behovet av att uppnå resolutionsändamålen.

En resolutionsplan ska inte upprättas om försäkringsföretaget ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering (se närmare om gruppresolutionsplaner i artiklarna 10 och 11).

Ett litet och icke-komplext företag ska bara omfattas av krav på resolutionsplanering om företaget utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå.

Vid beslutet måste Riksgäldskontoret beakta att minst 40 procent av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 40 procent av den svenska marknaden för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring ska omfattas av krav på resolutionsplanering.

Riksgäldskontoret ska ge Finansinspektionen tillfälle att yttra sig innan Riksgäldskontoret upprättar en resolutionsplan.

Vissa företag kan beviljas förenklade skyldigheter (artikel 4).

En resolutionsplan ska ses över, och vid behov uppdateras, i huvudsak minst vartannat år och efter vissa väsentliga förändringar av organisation och finansiell ställning.

Om det bedöms finnas väsentliga hinder som gör det orimligt att försäkringsföretaget ska kunna försättas i resolution, kan resolutionsmyndigheten i slutändan kräva att företaget vidtar åtgärder som i vissa fall kan innebära långtgående organisationsförändringar för att möjliggöra en eventuell framtida resolution.

När Riksgäldskontoret upprättar en resolutionsplan, ska myndigheten bedöma i vilken utsträckning en resolution av ett försäkringsföretag är möjlig utan antagande om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.

Resolution av ett försäkringsföretag ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att företaget kan avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande, eller att Riksgäldskontoret kan försätta företaget i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter.

Om Riksgäldskontoret bedömer att en resolutionsåtgärd kan vara nödvändig med hänsyn till allmänintresset, eftersom en avveckling enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla resolutionsmålen i samma utsträckning, ska den gå vidare genom att välja en resolutionsåtgärd som är lämplig för att uppnå resolutionsändamålen med tanke på försäkringsföretagets struktur och affärsmodell.

I det sammanhanget ska även bedömas om det är rimligt att vidta den valda resolutionsåtgärden på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera potentiella hinder för dess genomförande samt bedöma den valda resolutionsåtgärdens trovärdighet, med beaktande av resolutionens sannolika inverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i medlemsstaterna eller unionen och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares

kollektiva intressen, i syfte att säkerställa att kritiska funktioner som utförs av försäkringsföretaget upprätthålls (se artikel 13).

Om Riksgäldskontoret vid upprättande av en resolutionsplan bedömer att det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution av ett försäkringsföretag, ska Riksgäldskontoret underrätta försäkringsföretaget och Finansinspektionen om hindren.

Riksgäldskontoret ska samtidigt förelägga försäkringsföretaget om att föreslå möjliga åtgärder för att åtgärda eller avlägsna hindren och en tidsplan för genomförande av sådana åtgärder. I tidsplanen ska hänsyn tas till orsakerna till hindren.

Om Riksgäldskontoret bedömer att de åtgärder som ett försäkringsföretag föreslår inte effektivt minskar eller avlägsnar hinder mot resolution, ska Riksgäldskontoret förelägga företaget att vidta någon eller några av de alternativa åtgärder som anges i artikel 15.5. Försäkringsföretaget ska föreslå en plan för att uppfylla de alternativa åtgärderna.

När det gäller behandling av grupper beträffande frågan om befogenhet att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution, se artikel 16.

Frågan om hur bestämmelserna om resolutionsplaner närmare ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 7.

3.3 Krishanterande arbete

3.3.1 Resolutionsprocessen

Resolutionsändamålen och förutsättningar för resolution

Ändamålen med resolution är att skydda försäkringstagares, förmånsstagares och fordringsägares kollektiva intressen, upprätthålla finansiell stabilitet, särskilt genom att förebygga spridningseffekter och genom att upprätthålla marknadsdisciplin, säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls samt skydda offentliga medel (artikel 18).

Finansinspektionen efter samråd med Riksgäldskontoret, eller Riksgäldskontoret, efter samråd med Finansinspektionen, ska pröva om ett försäkringsföretag kommer att falla eller sannolikt kommer att falla.

Det ska anses att ett försäkringsföretag fallerar om företaget bryter mot eller sannolikt kommer att bryta mot minimikapitalkravet

enligt Solvens II-direktivet och det saknas rimliga utsikter till att efterlevnaden återställs, företaget åsidosätter sina skyldigheter på ett sätt som medför att tillståndet ska återkallas, värdet på företagets tillgångar underskrider värdet på dess skulder, företaget kan inte betala sina skulder eller andra åtaganden i takt med att de förfaller till betalning, eller företaget behöver statligt stöd. Ett försäkringsföretag ska anses sannolikt falla om Finansinspektionen på objektiva grunder finner att det inom den närmaste framtiden kommer att befinna sig i en situation enligt ovan (artikel 19).

Om Finansinspektionen finner att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla, ska inspektionen omgående underätta Riksgäldskontoret, som ska vidta resolutionsåtgärder gentemot ett försäkringsföretag om Finansinspektionen har fastställt att det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid som skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang i företaget och resolution är nödvändig av hänsyn till allmänintresset.

Resolution ska anses vara i det allmännas intresse om åtgärden är nödvändig för att uppnå ett eller flera av ändamålen i artikel 18, åtgärden står i proportion till ändamålen och en avveckling av försäkringsföretaget genom konkurs eller likvidation inte skulle uppnå ändamålen i lika hög grad.

När Riksgäldskontoret vidtar en resolutionsåtgärd och fram till dess att den resolutionsåtgärden har avslutats får tillsynsmyndigheten inte vidta åtgärder med avseende på företaget i resolution såvida inte resolutionsmyndigheten samtycker till sådana åtgärder (artikel 19). Förutsättningar för resolution vad gäller moderföretag och holdingbolag utvecklas i artikel 20.

Om inte en resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till allmänintresset, men övriga förutsättningar enligt artikel 19 är uppfyllda, ska det säkerställas att företaget omfattas av ett likvidationsförfarande enligt Solvens II-direktivet eller ett annat förfarande enligt nationell rätt, så att ett ordnat marknadsutträde säkerställs (artikel 21).

Frågan om hur bestämmelserna om hur resolutionsändamålen och förutsättningar för resolution närmare ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 4.

Allmänna tillämpningsprinciper för resolution

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten använder resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter, vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resolutionsåtgärderna vidtas i enlighet med följande principer:

1. Prioritetsordningen ska upprätthållas genom att aktieägarna i företaget i resolution ska bära de första förlusterna och borgenärerna ska bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordringars prioritetsordning enligt ett normalt insolvensförfarande, såvida det inte uttryckligen föreskrivs något annat i direktivet.
2. Styrelsen och den verkställande ledningen i företaget i resolution ska ersättas, utom när det anses nödvändigt att behålla hela eller delar av det organet eller den verkställande ledningen för att uppnå resolutionsmålen.
3. Styrelsen och den verkställande ledningen för företaget i resolution ska ge allt bistånd som krävs för att uppnå resolutionsändamålen.
4. Fysiska och juridiska personer görs ansvariga i överensstämmelse med civil- eller straffrätt i fråga om deras ansvar för att företaget i resolution fallerat.
5. Om inte annat föreskrivs i direktivet ska borgenärer i samma förmånsklass behandlas likvärdigt.
6. Ingen aktieägare eller borgenär ska åsamkas större förluster än vad som skulle ha varit fallet om försäkrings- eller återförsäkringsföretaget hade avvecklats enligt ett normalt insolvensförfarande i enlighet med skyddsåtgärderna i artiklarna 55–57.
7. Resolutionsåtgärder ska vidtas i enlighet med skyddsåtgärderna.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter, ta hänsyn till resolutionsändamålen och välja de verktyg och befogenheter som bäst uppfyller de mål som är relevanta beroende på omständigheterna i varje enskilt fall.

Om försäkrings- eller återförsäkringsföretaget ingår i en grupp ska resolutionsmyndigheterna tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på ett sätt som minimerar inverkan på andra grupperheter och på gruppen som helhet, men även minimerar

de negativa effekterna på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i unionen och i medlemsstaterna (artikel 22).

Frågan om hur bestämmelserna om hur allmänna tillämpningsprinciper i resolution närmare ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 5.

Värdering

Riksgäldskontoret ska säkerställa att alla resolutionsåtgärder vidtas på grundval av en rättvis, försiktig och realistisk värdering av företagets tillgångar och förpliktelser. Innan Riksgäldskontoret prövar en fråga om resolution ska den säkerställa att en första värdering görs för att fastställa om villkoren för resolution är uppfyllda. Efter beslut att försätta ett försäkringsföretag i resolution ska Riksgäldskontoret säkerställa en andra värdering som ska fungera som underlag bland annat för beslutet om vilken resolutionsåtgärd som är lämplig att vidta. Värderingarna klassificeras som preliminära respektive slutliga enligt olika villkor som framgår av artiklarna 23–25. Om riksgäldskontoret vidtar resolutionsåtgärder på grundval av en preliminär värdering ska den säkerställa att en slutgiltig värdering görs så snart som möjligt.

I syfte att bedöma om det ekonomiska utfallet för aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare och andra borgenärer skulle ha blivit bättre om företaget i stället för att försättas i resolution hade försatts i konkurs eller gått i likvidation, ska Riksgäldskontoret så snart som möjligt efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits, uppdra åt en person som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheter och det företag som ska värderas, att göra en tredje värdering som fastställer vilket ekonomiskt utfall nämnda borgenärer skulle ha fått om företaget i stället hade försatts i konkurs eller gått i likvidation vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades. Detta resultat ska jämföras med det ekonomiska utfall som borgenärerna faktiskt har fått vid resolutionen av företaget och skillnaden fastställas (artikel 56).

Frågan om hur bestämmelserna om värdering närmare ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 8.

Resolutionsverktygen

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ger resolutionsmyndigheten flera resolutionsverktyg till sitt förfogande för att den ska kunna hantera olika, till stora delar oförutsägbara, scenarier (se artikel 26–41). Det kan röra sig om både en kris i ett enskilt försäkringsföretag och en kris som slår mot flera företag samtidigt (skäl 45). Krishanteringen måste också kunna anpassas till olika typer av företagsstrukturer och verksamhet. Olika associationsformer och typer av försäkringsverksamhet kan också kräva olika lösningar.

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 26) anger ett antal allmänna principer som ska iakttas vid användandet av resolutionsverktygen.

Enligt artikel 26.3 ska resolutionsverktygen vara:

- verktyget för solvent avveckling
- försäljningsverktyget
- broföretagsverktyget
- avskiljandeverktyget, och
- skuldnedskrivningsverktyget.

Verktyget för solvent avveckling gör det möjligt för resolutionsmyndigheten att låta ett försäkringsföretag i resolution fortsätta att uppfylla befintliga försäkringsåtaganden tills dessa har löpt ut. Till skillnad från andra resolutionsverktyg, som huvudsakligen siktar på fortsatt drift av företaget eller dess livskraftiga och kritiska verksamheter, siktar verktyget solvent avveckling alltså, som framgår av namnet, på att avveckla företaget (skäl 45).

Ett försäkringsföretag kan avvecklas genom gradvis utfasning av försäkringsverksamheten utan att sättas i resolution. En sådant förfarande förutsätter dock att företaget är solvent när det fallerar. Resolution ger en möjlighet att låta försäkringsavtal löpa ut även i försäkringsföretag som är insolventa när de fallerar. Detta genom att kombinera verktyget för solvent avveckling med skuldnedskrivningsverktyget och därigenom förstärka företagets solvens (skäl 55).

Försäljningsverktyget: Försäljning kan vara ett effektivt sätt att säkerställa fortsatt drift av de kritiska verksamheter som det fallerade företaget bedrivit. Försäljningsverktyget ger resolutionsmyndigheten

rätt att – utan aktieägarnas medgivande – antingen sälja hela företaget (genom en aktieöverlåtelse) eller företagets tillgångar och förpliktelser (inkråmsöverföring).

Av skälen till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att försäljningen bör ske genom ett öppet, transparent och icke-diskriminerande förfarande och till högsta möjliga pris. Det är dock troligt att försäljningsprocessen sker under tidspress för att undvika störningar i verksamheten. Om det av tidsskäl inte är möjligt för Riksgäldskontoret att genomföra försäljningen på ett helt igenom marknadskonformt sätt, får försäljningen ändå genomföras, men myndigheten bör då göra vad den kan för att motverka skadliga effekter på konkurrensen och den inre marknaden (skäl 49).

Broföretagsverktyget: Genom broföretagsverktyget kan hela företaget som försatts i resolution, eller dess inkram, exempelvis försäkringsportföljen, föras över till ett broföretag som kontrolleras av staten.

Verksamheten i broföretag ska bedrivas med sikte på att den ska återintroduceras på marknaden så snart förutsättningarna för detta är lämpligt eller avvecklas om det inte är bärkraftigt (skäl 52). På så sätt skiljer sig broföretagsverktyget från verktyget för solvent avveckling, som uteslutande siktar på att avsluta verksamheten. Broföretagsverktyget kan vara ett bättre alternativ än solvent avveckling om företaget bedriver försäkringsverksamhet som inte kan upphöra utan att orsaka betydande skador för försäkringstagare. Ett broföretaget kan i ett sådant fall fungera som en interimslösning tills en köpare har hittats och försäkringsavtal kan överföras på ett kontrollerat sätt. Jämfört med försäljningsverktyget kan broföretagsverktyget ses som ett sätt att skapa tid att hitta en lämplig köpare och till bättre villkor än om försäljningen skulle ske direkt vid, eller i nära anslutning till, resolutionstidpunkten. Om det skulle visa sig att verksamheten som broföretaget omhändertagit inte är bärkraftig ska den dock på sikt avvecklas.

Avskiljandeverktyget: De ovan beskrivna resolutionsverktygen, verktyget för solvent avveckling, broföretagsverktyget och försäljningsverktyget kan användas för att fortsatt drift av kritisk verksamhet. Verksamhet som inte bedöms som kritisk eller som inte av andra skäl omfattas av resolutionsåtgärderna bör som huvudregel avvecklas genom konkurs eller likvidation av den juridiska personen. Om det finns särskilda skäl att inte omedelbart sälja vissa tillgångar genom

ett normalt insolvensförfarande, kan dessa i stället överföras till ett tillgångsförvaltningsbolag med stöd av avskiljandeverktyget.

Syftet med avskiljandeverktyget är att separera icke presterande tillgångar från sådana som fortfarande genererar värde och som kan överföras till ett sunt företag, exempelvis ett broföretag (skäl 36). Med ett tillgångsförvaltningsbolag avses ett företag som bildats särskilt för att förvalta de överförda tillgångarna och förpliktelserna tills det bedömts lämpligt att avveckla dem.

Skuldnedskrivningsverktyget: Detta verktyg ger resolutionsmyndigheten rätt att skriva ned värdet på aktier och skulder i ett försäkringsföretag i resolution och konvertera skulder till aktier. Genom nedskrivning kan resolutionsmyndigheten se till att det först av allt är aktieägare och andra innehavare av äganderättsinstrument som bär förluster, och först därefter innehavare av andra kapitalinstrument och skulder enligt omvänd prioritetsordning. Om den juridiska personen kommer att leva kvar i resolution behöver den också få nytt kapital genom konvertering.

Det bör noteras att samtidigt som försäkringstagare kan påföras förluster i resolution, är skyddet av det kollektiva intresset för försäkringstagare och andra förmånstagare ett av de främsta målen med resolution av försäkringsföretag. Försäkringsfordringar bör därför endast omfattas av skuldnedskrivningsverktyget som en sista utväg och efter att resolutionsmyndigheter noggrant övervägt konsekvenserna av en eventuell nedskrivning av försäkringsfordringar (skäl 58).

Skuldnedskrivningsverktyget kan användas tillsammans med verktyget för solvent avveckling för att säkerställa att försäkringsföretaget i resolution kan fullgöra sina åtaganden under avvecklingsförfarandet. Det kan också användas när ett försäkringsföretags kritiska försäkringstjänster överförs till ett broföretag eller till ett förvärvande företag, det vill säga tillsammans med broföretagsverktyget eller försäljningsverktyget. I ett sådant sammanhang kan en omstrukturering av försäkringsskulder vara motiverad för att säkerställa att väsentliga delar av försäkringsskyddet upprätthålls. Detta förutsatt att det anses ligga i försäkringstagarnas intresse (skäl 55).

Om det finns realistiska utsikter att företagets bärkraft kan återställas och förutsatt att försäkringstagarna inte drabbas av några förluster i resolutionsprocessen, kan skuldnedskrivningsverktyget även användas för att återställa företaget i resolution enligt fortlevnads-

principen. I sådana fall bör som huvudregel, ledningen i företaget bytas ut (skäl 56).

För att vara effektivt får skuldnedskrivningsverktyget användas på ett brett utbud av ett försäkringsföretags icke-säkerställda skulder. Vissa typer av skulder är dock undantagna, bland annat skulder som är kopplade till fortsatt drift av kritisk verksamhet och smittrisker i det finansiella systemet.

Resolutionsverktygen behandlas i kapitel 14.

Kontroll och styrning vid resolution

Det finns många skäl till att resolutionsmyndigheten bör kunna utöva kontroll över ett företag i resolution. Om den möjligheten saknas kan företagets befintliga ägare driva företaget vidare på ett samhälls-ekonomiskt icke önskvärt sätt eller vidta åtgärder som gynnar dem på borgenärernas bekostnad. Det måste därför vara möjligt för resolutionsmyndigheten att inom ramen för kontrolltagandet förhindra att företaget vidtar åtgärder som motverkar syftet med resolutionen. Utgångspunkten bör därför vara att resolutionsmyndigheten ges de befogenheter som myndigheten kan behöva för att kunna vidta erforderliga resolutionsåtgärder och på det sättet uppnå resolutionsändamålen. Det framgår tydligt av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att resolutionsmyndigheten ska ges möjlighet att ta kontroll över företaget i resolution (artiklarna 42.1 b och 54.1).

Att utöva kontroll över ett företag innebär att ensam ha beslutanderätt över företaget. Kontrollbegreppet i relation till en juridisk person relaterar vanligtvis till företagets beslutsorgan, exempelvis bolagsstämman och styrelsen. Som en del i kontrolltagandet bör därför såväl aktieägarna, delägarna i ömsesidiga försäkringsbolag och medlemmarna i försäkringsföreningar som styrelsen och verkställande direktören kunna avskärmats från inflytande över ett företag i resolution.

Resolutionsbefogenheterna behandlas i kapitel 10.

Rådrum och kontinuitet vid resolution

På försäkringsområdet ska resolution göra det möjligt för resolutionsmyndigheterna att säkerställa att försäkringsskyddet för försäkringstagare, förmånstagare och skadelidande parter upprätthålls, i tillämpliga fall genom att överföra försäkringsföretagets bärkraftiga verksamhet och portföljer (försäkringsbestånd) till något annat livskraftigt företag samt fördela förlusterna på ett rättvist och förutsägbart sätt. Ändamålet med åtgärden är att bidra till att undvika att parterna drabbas av onödiga förluster eller försätts i sociala svårigheter, att dämpa de negativa effekterna på realekonomin, att minimera de negativa effekterna för finansmarknaderna och även kostnaderna för staten.

I de flesta fall är det rationellt för ett företags borgenärer att dra tillbaka sin finansiering och säga upp sina avtal med ett företag när de riskerar att drabbas av förluster. Om ett företags förpliktelser fullgörs enligt en princip om att den borgenär som först framställer ett yrkande får först betalt, kan det resultera i en ojämlik behandling av företagets borgenärer. Dessutom kan det leda till att prioriteringsordningen sätts ur spel. I en konkurs förhindras detta genom att gäldenären förlorar rådigheten över sina tillgångar och en konkursförvaltare får i uppdrag att avveckla verksamheten för borgenärskollektivets räkning, samtidigt som egendom som tillhör konkursboet i princip inte får utmätas. Under en företagsrekonstruktion är gäldenärens möjligheter att betala skulder reglerade och företaget skyddas mot att avtal sägs upp. Som regel är utmätning eller annan verkställighet enligt utsökningsbalken inte tillåten under en företagsrekonstruktion.

Att stoppa betalningar i ett företag som bedriver finansiell verksamhet är förenat med stora problem. Frysning av tillgångar och betalningsstopp kan få allvarliga konsekvenser, eftersom skulder i exempelvis banker används som betalningsmedel av hushåll, företag och andra finansiella aktörer. De finansiella kopplingarna, dvs. att långivarna i stor utsträckning är andra finansiella företag, gör också att ett betalningsstopp i ett företag snabbt kan leda till likviditetsproblem för andra företag. Ett betalningsstopp kan vidare vara förödande för förtroendet för företaget, vilket kan förvärra likviditetsproblemen. Det är alltså mer komplicerat att innehålla betalningar i finansiella företag generellt sett, än i andra former av företag.

I jämförelse kan sägas att det på försäkringsområdet finns en inneboende tröghet i systemet som har sin huvudsakliga grund i att åtagandena till försäkringstagarna i stort sett utgör hela skulden i ett försäkringsföretag. Visserligen kan problem i försäkringsföretaget leda till att försäkringstagare tappar förtroendet och byter försäkringsföretag. Försäkringsavtalen reglerar emellertid hur snabbt försäkringen kan sägas upp. Skadeförsäkringsavtal är normalt ettåriga, med begränsade möjligheter att sägas upp före försäkringstidens utgång. När det gäller individuella livförsäkringar med sparmoment finns det fortfarande vissa begränsningar för återköp och flytt, särskilt vad gäller traditionella livförsäkringar. Om än med viss fördröjning, kan emellertid försäkringstagares agerande leda till likviditetsmässiga utmaningar för försäkringsföretag. Men omfattningen på den här typen av påfrestningar bör generellt vara mindre för försäkringsföretagen än för banker och andra kreditinstitut.

Mot denna bakgrund kan det vara nödvändigt med en möjlighet att stoppa vissa betalningar för att motverka en oordnad avveckling och den ojämlika behandlingen av borgenärer som kan följa av det. För att kunna behålla prioritetsordningen och samtidigt kunna hålla i gång den verksamhet som företaget i resolution bedriver, eller som ska föras över från det, behöver resolutionsmyndigheten inledningsvis och tillfälligt kunna förhindra att motparter säger upp sina avtal om exempelvis leverans av it-tjänster och andra stödfunktioner. Åtgärder i detta syfte behöver också kunna anpassas på lämpligt sätt till vilka avtal som bör fullgöras och vilka avtal där fullgörandet tillfälligt kan skjutas upp.

Resolutionsbefogenheterna framgår av artikel 26–54. De behandlas i kapitel 10.

3.4 Horisontella bestämmelser

Skyddsåtgärder

Artiklarna 55–62 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag beskriver skyddsåtgärder. Resolution innebär potentiellt vittgående ingrepp i ägares och borgenärs rättigheter, varför skyddsåtgärderna är motiverade för att se till att det aldrig ska bli ett sämre utfall för ägare och borgenärer än det hade blivit vid ett insolvensförfarande. Som tidigare nämnts ska en tredje värdering göras efter att resolu-

tionsverktygen har använts (artikel 56). Om den värderingen visar att ägare och borgenärer har fått ett sämre utfall än vad de skulle ha fått i ett insolvensförfarande ska de ersättas från finansieringsarrangemanget med mellanskillnaden (artikel 81). Det finns även andra skyddsregler av mer teknisk natur som rör till exempel olika typer av finansiella avtal.

Hur skyddsreglerna ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 15.

Finansieringsarrangemang

Artikel 81 behandlar de finansieringsarrangemang som medlemsstaterna är skyldiga att inrätta i syfte att i viss utsträckning kunna täcka kostnader i resolutionsförfaranden.

Av nämnd artikel framgår i huvudsak följande. Varje medlemsstat ska inrätta ett eller flera finansieringsarrangemang för att säkerställa att resolutionsmyndigheten förfogar över tillräckliga medel genom förhandsbidrag eller efterhandsbidrag eller en kombination därav från försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och från unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den medlemsstatens territorium, för att åtminstone täcka den utbetalning av mellanskillnaden till aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer som avses i artikel 57.

Medlemsstaterna får föreskriva en möjlighet att använda de finansieringsarrangemang som avses ovan för att även täcka andra kostnader i samband med användningen av resolutionsverktyg, i den mån användningen av finansieringsarrangemang är nödvändig för att uppnå resolutionsändamålen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att användningen av finansieringsarrangemang sker i enlighet med de allmänna principerna för resolution i artikel 22.

Hur finansieringsarrangemanget ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 18.

Resolution av gränsöverskridande grupper

I artikel 69–74 finns det särskilda bestämmelser för resolution av gränsöverskridande grupper, dvs. grupper med företag i olika länder inom EES. I dessa fall kan åtgärder mot ett företag få effekter för företag i andra länder. För att underlätta och säkerställa samarbete och samordning ska det i dessa fall inrättas resolutionskollegier. I direktivet finns bestämmelser om frågor som ska hanteras inom resolutionskollegier. Detta gäller både krisförberedande arbete, till exempel upprättande av en gruppresolutionsplan och resolutionsåtgärder, till exempel framtagande och genomförande av en grupp-resolutionsordning.

Hur bestämmelserna om resolution av gränsöverskridande grupper ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 9.

Sekretess och informationsutbyte

Sekretessbestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns huvudsakligen i artikel 66. Bestämmelser om informationsutbyte av konfidentiella uppgifter mellan myndigheter finns i artikel 80. Hur dessa bestämmelser ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 13.

Sanktioner

Artiklarna 82–84 behandlar sanktioner. Bestämmelserna om sanktioner har utformats så att de motsvarar sanktionsbestämmelser i andra rättsakter på finansmarknadsområdet. Både fysiska och juridiska personer kan komma att bli föremål för sanktioner. Hur sanktionsbestämmelserna ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 19.

Överklagande

Artiklarna 67 och 68 behandlar rätten till överklagande. Beslut som rör resolutionsförfaranden kan överklagas, men en överklagan innebär inte automatiskt ett uppskjutande av beslutet i fråga. Medlemsstaterna kan dessutom välja att kräva att beslut om krisförebyggande

eller krishanterande åtgärder godkänns på förhand av vad som i krishanteringsdirektivet benämns en rättslig myndighet, till exempel en domstol. Hur bestämmelserna om överklagande ska genomföras i svensk rätt behandlas i kapitel 20.

Ikraftträdande

Frågor om när krishanteringsdirektivet träder i kraft och ska vara genomfört i medlemsstaterna behandlas i artiklarna 100 och 101. Av artikel 100 framgår att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 30 januari 2027.

3.5 Allmänna utgångspunkter

3.5.1 En ny lag om resolution av försäkringsföretag

Utredningens förslag: En ny lag om resolution av försäkringsföretag införs.

Skälen för utredningens förslag: Den 1 februari 2016 trädde lagen (2015:1016) om resolution i kraft. Den genomför Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012, benämnt krishanteringsdirektivet.

Genomförandet av krishanteringsdirektivets bestämmelser i svensk rätt innebär att huvuddelen av de materiella bestämmelser som rör förberedelser för och genomförande av resolution samlas i lagen om resolution.

Nu ska krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag genomföras i svensk rätt; ett direktiv som till omfattning och karaktär liknar krishanteringsdirektivet i många avseenden. Det finns därför anledning att även genomföra detta direktiv genom att en ny lag om resolution av försäkringsföretag införs. Detta innebär att huvuddelen

av de materiella bestämmelser som rör förberedelser för och genomförande av resolution för försäkringsföretag samlas i en lag.

3.5.2 Ändringar i sektorslagstiftningen

Utredningens förslag: De delar av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag som rör Finansinspektionen införs i stor utsträckning genom ändringar i försäkringsrörelselagen och i någon mån i lagen om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

Skälen för utredningens förslag: Det följer av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna – i Sverige Finansinspektionen – ges vissa uppgifter. Det gäller särskilt i fråga om förebyggande återhämtningsplaner, som ska anses vara en del av ett försäkringsföretags företagsstyrningssystem. Finansinspektionen ansvarar även för tillsynen över försäkringsföretags efterlevnad av tillämpliga regler och för att vidta åtgärder om företagen inte följer reglerna. Det är därför lämpligast att de uppgifter som Finansinspektionen ansvarar för enligt det nya regelverket regleras i försäkringsrörelselagen (2010:2043) och i någon mån i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

En motsvarande struktur för regleringen av resolutionsfrågor på kreditinstituts- och värdepappersmarknadsområdet har inrättats.

3.6 Ansvariga myndigheter

3.6.1 Resolutionsmyndigheten

Utredningens förslag: Frågor om åtgärder enligt den nya lagen om resolution ska prövas av Riksgäldskontoret (resolutionsmyndigheten).

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 3.1 att varje medlemsstat ska utse en eller i undantagsfall flera resolutionsmyndigheter med befogenhet att tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheterna.

Av artikel 3.2 i direktivet framgår att resolutionsmyndigheterna ska vara nationella centralbanker, behöriga ministerier, offentliga förvaltningsmyndigheter eller myndigheter med förvaltningsbefogenheter.

I direktivet anges vidare i artikel 3.3 att om en resolutionsmyndighet har anförtrotts andra funktioner, inbegripet tillsynsfunktioner, ska det finnas adekvata strukturella arrangemang för att undvika intressekonflikter mellan de funktioner som resolutionsmyndigheten anförtrotts enligt detta direktiv och tillsynsfunktioner eller andra funktioner, utan att det påverkar informationsutbyte och samarbetskyldigheter enligt kraven i artikel 3.6. Medlemsstaterna ska säkerställa att dessa arrangemang säkerställer verkligt operativt oberoende, inbegripet särskild personal och särskilda rapporteringsvägar och beslutsprocesser hos resolutionsmyndigheten som är skilda från resolutionsmyndighetens tillsynsfunktion eller andra funktioner.

Av artikel 3.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att de krav som anges i artikel 3.3 inte ska hindra att a) rapporteringsvägar konvergerar på högsta nivå eller på nivån för den verkställande ledningen i en organisation som innefattar olika funktioner eller myndigheter, b) personal delas, enligt förutbestämda villkor, mellan resolutionsfunktioner och andra funktioner, inbegripet tillsynsfunktioner, för att klara av tillfälligt hög arbetsbelastning, eller för att resolutionsmyndigheten ska kunna dra nytta av expertisen hos gemensam personal.

I direktivet anges i artikel 3.5 att resolutionsmyndigheterna ska anta och offentliggöra interna regler för att förebygga intressekonflikter i överensstämmelse med de krav som anges i artiklarna 3.3. och 3.4, inbegripet regler som rör tystnadsplikt och informationsutbyte mellan de olika funktionsområdena.

Avslutningsvis framgår av artikel 3.6 i direktivet att medlemsstaterna ska kräva att de myndigheter som utövar tillsyns- och resolutionsfunktioner och de personer som utövar dessa funktioner på myn-

digheternas vägnar samarbetar nära vid förberedandet, planeringen och tillämpningen av resolutionsbeslut, både när resolutionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten är separata enheter och när funktionerna utförs inom samma enhet.

Resolutionsmyndighet

I 1 kap. 3 § lagen om resolution stadgas att det är Riksgäldskontoret som är resolutionsmyndighet och som prövar frågor om åtgärder enligt den lagen, om inte annat följer av 4 eller 5 §. Av 4 § framgår att det är Finansinspektionen som prövar frågor om nedskrivning eller konvertering av relevanta kapitalinstrument och kvalificerade skulder utanför resolution. I 5 § stadgas att regeringen prövar frågor om användningen av det statliga stabilitetsverktyget.

Att frågor om åtgärder enligt den nya lagen om resolution ska prövas av Riksgäldskontoret (resolutionsmyndigheten) framgår redan av kommittédirektivet (Dir. 2024:77). Frågorna ovan som prövas av Finansinspektionen respektive regeringen är inte aktuella i detta sammanhang.

3.6.2 Finansdepartementet (Regeringskansliet)

Utredningens bedömning: Finansdepartementet bör utöva det behöriga ministeriets funktioner enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 3.7 att varje medlemsstat ska utse ett enda ministerium som det behöriga ministeriet enligt detta direktiv. I förekommande fall ska medlemsstaterna säkerställa att det inrättas en lämplig samordningsmekanism med andra berörda ministerier.

Behörigt ministerium

Enligt artikel 3.7 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna utse ett departement som ska ansvara för det behöriga departementets funktioner enligt direktivet. Av artikel 2.16 framgår vidare att det behöriga departementet ska vara finansdepartementet eller andra ministerier i medlemsstaterna med ansvar för ekonomiska, finansiella och budgetmässiga frågor på nationell nivå enligt nationell uppdelning av ansvarsområden och som utsetts enligt artikel 3.7. För svenskt vidkommande bör därför Finansdepartementet utses till behörigt departement enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Det bör ske i instruktionen för Regeringskansliet.

3.6.3 Finansinspektionen

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska vara tillsynsmyndighet även enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag: Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska tillsynsmyndigheten ha vissa befogenheter och ska fullgöra vissa uppgifter. Det gäller bland annat i den krisförebyggande fasen, till exempel i samband med försäkringsföretags upprättande av återhämtningsplaner. Tillsynsmyndigheten är även involverad i det krishanterande arbetet, exempelvis vid samråd med resolutionsmyndigheten och som medlem i resolutionskollegier. Den har dock inga befogenheter att tillämpa resolutionsverktyg eller att vidta andra resolutionsåtgärder enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

För svenskt vidkommande är det Finansinspektionen som är tillsynsmyndighet över försäkringsföretagen. Inspektionen bör därför även ha befogenheter och uppgifter enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

3.7 Tillämpningsområde

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om ett särskilt förfarande under statlig kontroll för återhämtning och resolution av verksamhet som bedrivs av

1. försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i unionen och som omfattas av det tillämpningsområde som anges i artikel 2 i Sovens II-direktivet,
2. moderförsäkrings- och moderåterförsäkringsföretag som är etablerade i unionen,
3. försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen,
4. moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella moderholdingföretag i en medlemsstat,
5. moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen, och
6. filialer till försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i ett tredjeland och som uppfyller villkoren i artiklarna 75–80 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 1.1 att det i direktivet fastställs regler och förfaranden för återhämtning och resolution av följande typer av enheter:

- a) Försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i unionen och som omfattas av det tillämpningsområde som anges i artikel 2 i direktiv 2009/138/EG.
- b) Moderförsäkrings- och moderåterförsäkringsföretag som är etablerade i unionen.
- c) Försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen.

- d) Moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella moderholdingföretag i en medlemsstat.
- e) Moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen.
- f) Filialer till försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i ett tredjeland och som uppfyller villkoren i artiklarna 75–80.

Försäkrings- och återförsäkringsföretag

Inledningsvis kan sägas att försäkringsföretag och återförsäkringsföretag som är etablerade i unionen och som omfattas av tillämpningsområdet för Solvens II-direktivet, ska omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 1.1 a).

Med försäkringsföretag avses (enligt artikel 2.2) ett försäkringsföretag enligt definitionen i artikel 13.1 i Solvens II-direktivet, dvs. ett företag som tillhandahåller direkt liv- eller skadeförsäkring och som har fått auktorisation enligt artikel 14.

Med återförsäkringsföretag avses (enligt artikel 2.3) ett återförsäkringsföretag enligt definitionen i artikel 13.4 i Solvens II-direktivet, dvs. ett företag som har fått auktorisation enligt artikel 14 för att bedriva återförsäkringsverksamhet.

Moderförsäkrings- och moderåterförsäkringsföretag

Även moderförsäkrings- och moderåterförsäkringsföretag som är etablerade i unionen ska omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 1.1 b). Moderföretag definieras i artikel 2.41 som ett moderföretag enligt definitionen i artikel 13.15 i Solvens II-direktivet. Sistnämnd definition får en ny lydelse i ändringsdirektivet, dvs. ett moderföretag som avses i artikel 22.1 och 22.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU (redovisningsdirektivet) eller ett företag som tillsynsmyndigheterna betraktar som ett moderföretag i enlighet med artiklarna 212.2, 214.5 eller 214.6 i Solvens II-direktivet.

Försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag

Försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen ska omfattas av tillämpningsområdet för direktivet (artikel 1.1 c).

Försäkringsholdingbolag definieras i artikel 2.4 som ett sådant bolag enligt definitionen i artikel 212.1 f i Solvens II-direktivet. Där sägs att det är ett moderföretag som inte är ett blandat finansiellt holdingföretag i den mening som avses i direktiv 2002/87/EG, vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva och ha ägarintresse i dotterföretag, vilka enbart eller huvudsakligen är försäkrings- eller återförsäkringsföretag, eller försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland, där minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag eller ett återförsäkringsföretag.

Ett blandat finansiellt holdingföretag definieras i artikel 2.5 enligt definitionen i artikel 2.15 i direktivet 2002/87/EG (konglomeratsdirektivet), dvs. ett moderföretag som inte utgör en reglerad enhet (kreditinstitut, försäkringsföretag eller värdepappersföretag) men som tillsammans med sina dotterföretag, varav minst ett är en reglerad enhet med huvudkontor inom gemenskapen, och andra enheter utgör ett finansiellt konglomerat.

Moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen

Moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen ska omfattas av tillämpningsområdet för direktivet (artikel 1.1 d).

Moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat definieras i artikel 2.6 som ett försäkringsholdingbolag som är etablerat i en medlemsstat och som inte är ett dotterföretag till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, försäkringsholdingbolag eller blandat finansiellt holdingföretag som är auktoriserat eller etablerat i samma medlemsstat.

Blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen definieras i artikel 2.8 som ett blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i en medlemsstat och som inte självt är ett dotterföretag till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, försäkringsholding-

bolag eller blandat finansiellt holdingföretag som är auktoriserat eller etablerat i samma medlemsstat.

Moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen

Moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandat finansiellt moderholdingföretag inom unionen ska omfattas av tillämpningsområdet för direktivet (artikel 1.1 e).

Moderförsäkringsholdingbolag inom unionen definieras i artikel 2.7 som ett moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat som inte är ett dotterföretag till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, ett annat försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är auktoriserat eller etablerat i någon medlemsstat.

Blandade finansiellt moderholdingföretag inom unionen definieras i artikel 2.9 som ett blandat finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat som inte är ett dotterföretag till ett företag som är auktoriserat i någon medlemsstat eller till ett annat försäkringsholdingbolag eller blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i någon medlemsstat.

Filialer till försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i tredjeland

Filialer till försäkrings- och återförsäkringsföretag som är etablerade i tredjeland ska omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om filialen uppfyller villkoren i artiklarna 75–80 (se även definitionen av unionsfilial i artikel 2.73).

4 Resolutionsändamålen och förutsättningar för resolution

4.1 Resolutionsändamålen

Utredningens förslag: Ändamålen med resolution är att

1. skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen,
2. upprätthålla finansiell stabilitet,
3. säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, och
4. skydda offentliga medel.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges resolutionsmålen i artikel 18.2. Inledningsvis sägs att resolutionsmyndigheterna, när de tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter, ska ta hänsyn till de resolutionsmål som framgår av punkten 2 och väljer de verktyg och befogenheter som bäst uppfyller de mål som är relevanta beroende på omständigheterna i varje enskilt fall (artikel 18.1).

I artikel 18.2 första stycket preciseras resolutionsmålen till följande.

- a) skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen,

- b) upprätthålla finansiell stabilitet, särskilt genom att förebygga spridningseffekter och genom att upprätthålla marknadsdisciplin,
- c) säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, och
- d) skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd.

I andra stycket anges att resolutionsmyndigheten, i strävan efter att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, ska välja de metoder i förhållande till kritiska funktioner som bäst upprätthåller försäkringstagarnas försäkringsskydd.

I tredje stycket sägs att resolutionsmyndigheten, i strävan efter att uppfylla målet att skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd, i största möjliga utsträckning ska prioritera användningen av andra finansieringskällor än medlemsstaternas budget, inklusive finansieringsarrangemang och försäkringsgarantisystem, om sådana finns tillgängliga för detta ändamål enligt tillämplig rätt.

I fjärde stycket anges att resolutionsmyndigheten, i strävan efter att uppfylla resolutionsmålen, ska försöka minimera resolutionskostnader och undvika värdeförstörelse såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsmålen.

I artikel 18.3 sägs avslutningsvis att resolutionsmålen har lika stor betydelse och att resolutionsmyndigheten ska göra en lämplig avvägning mellan dem beroende på arten av och omständigheterna i varje enskilt fall.

Allmänt om resolutionsändamålen

Resolutionsåtgärder får endast vidtas för att uppnå de mål som uppräknas i artikel 18.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och under de villkor som direktivet i övrigt föreskriver (artikel 19.1 och 19.5). Ändamålen för resolution genomsyrar också andra väsentliga delar av direktivet, främst tillämpningen av resolutionsverktygen och de övriga befogenheter som tillkommer resolutionsmyndigheten i resolution.

Ändamålets praktiska roll i ett specifikt resolutionsförfarande skiljer sig dock åt vid beslutet om att försätta ett företag i resolution respektive vid utformningen av ett resolutionsförfarande. I det förra

fallet utgör resolutionsändamålen grund för bedömningen om resolution är nödvändigt med hänsyn till allmänintresset, medan de i det senare fallet tjänar som vägledning för resolutionsmyndigheten med avseende på vilken eller vilka resolutionsåtgärder som bör vidtas. Ändamålen är likvärdiga och resolutionsmyndigheten ska göra en lämplig avvägning mellan dem beroende på arten och omständigheterna i varje enskilt fall (artikel 18.3).

Resolutionsändamålens betydelse vid valet av verktyg och befogenheter utvecklas närmare i kapitel 10 och 14. Bland dessa tillämpningsprinciper för val av åtgärder bör införas att Riksgäldskontoret ska vidta de resolutionsåtgärder som är nödvändiga med hänsyn till det allmänna intresset och som bäst uppfyller resolutionsändamålen i det enskilda fallet (artikel 18.1). Dessutom bör det införas en bestämmelse om att när Riksgäldskontoret vidtar resolutionsåtgärder, ska myndigheten sträva efter att minimera resolutionskostnaderna och undvika onödig värdeförstörelse (artikel 18.2 fjärde stycket).

Eftersom resolutionsändamålen utgör en central del av krishanteringsregelverket för försäkringsföretag bör de införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. I det sammanhanget finns det anledning att betona att det finns ett värde i att ligga nära direktivet definitionsmässigt, eftersom begreppen som används återkommer i andra sammanhang. Till detta kommer att ett mer direktivkonformt genomförande kan underlätta det gränsöverskridande samarbetet.

Mot den bakgrunden bör det i den nya lagen – förutom nyss nämnda bestämmelser – tas in en bestämmelse som anger följande resolutionsändamål, utan inbördes rangordning.

*Skydda försäkringstagares, förmånstagares
och fordringsägares kollektiva intressen*

Ett resolutionsändamål enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen (artikel 18.2 a).

Det kan inledningsvis konstateras att om ett försäkringsföretag hamnar i kris kan detta ge betydande återverkningar på ekonomin och den sociala välfärden i medlemsstaterna, förutsatt att en sådan kris skulle leda till avbrott i skyddet för försäkringstagare, förmånstagare och skadelidande parter (skäl 1). Den möjlighet till resolution som nu införs för försäkringsföretag ska göra det möjligt för resolu-

tionsmyndigheterna att säkerställa att försäkringsskyddet för nyss nämnda parter upprätthålls, i tillämpliga fall genom att överföra försäkringsföretagets bärkraftiga verksamheter och portföljer (försäkringsbestånd) till något annat livskraftigt företag samt fördela förluster på ett rättvist och förutsägbart sätt. Ändamålet med åtgärden är att bidra till att undvika att parterna drabbas av onödiga förluster eller försätts i sociala svårigheter, att dämpa de negativa effekterna på realekonomin, att minimera de negativa effekterna för finansmarknaderna och även kostnaderna för staten (skäl 9).

I sammanhanget bör särskilt påpekas att resolutionsverktygen bara bör tillämpas på försäkringsföretag som fallerar eller sannolikt kommer att falla och bara om det är nödvändigt och proportionellt för att uppnå resolutionsändamålen av allmänintresse. Till detta kommer att vederbörlig hänsyn ska tas till ändamålet att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intresse. En viss persons eller grupps enskilda intresse bör inte ha företräde framför den övergripande balansen mellan nämnda parter kollektiva intresse i det berörda företaget (skäl 34).

Upprätthålla finansiell stabilitet

Ett annat resolutionsändamål enligt direktivet är att upprätthålla finansiell stabilitet. Detta kan ske på olika sätt, men ska enligt direktivet särskilt ske genom att förbygga spridningseffekter och genom att upprätthålla marknadsdisciplin (artikel 18.2 b). Eftersom förebyggande av spridningseffekter och upprätthållande av marknadsdisciplin inte utgör resolutionsändamålet i sig, utan endast exempel på åtgärder för att uppnå målet, är det inte nödvändigt att de anges uttryckligen i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Det är dock åtgärder som bör beaktas särskilt vid bedömningen av detta resolutionsändamål.

Behovet av att förebygga spridningseffekter kan bland annat ses mot bakgrund av att för både enskilda försäkringsföretag som bedriver kritisk verksamhet och sådana som inte gör det kan ett fallissemang eller en avveckling medföra problem som genom olika kanaler sprider sig vidare till andra finansiella företag och ger upphov till störningar i det finansiella systemet.

Denna effekt är dock betydligt mindre tydlig på försäkringsområdet än på bank- och kreditinstitutsområdet. På det sistnämnda området kan spridningseffekter av stabilitetshotande natur uppstå genom att de finansiella företagen har stora fordringar på varandra. Om insättare och andra finansiärer tappar förtroendet för det krisdrabbade företaget och drar tillbaka sin finansiering, kan det också tvinga fram snabba och stora försäljningar av finansiella tillgångar som i sin tur leder till självförstärkande prisspiraler. Anstormningar av uttag kan också sprida sig till andra institut med liknande affärs- och riskprofil.

I jämförelse kan sägas att det på försäkringsområdet finns en inbyggd tröghet i systemet som har sin huvudsakliga grund i att åtagandena till försäkringstagarna i stort sett utgör hela skulden i ett försäkringsföretag. Visserligen kan problem i försäkringsföretaget leda till att försäkringstagare tappar förtroendet och byter försäkringsföretag. Försäkringsavtalen reglerar emellertid hur snabbt försäkringen kan sägas upp. Skadeförsäkringsavtal är normalt ettåriga, med begränsade möjligheter att sägas upp före försäkringstidens utgång. När det gäller individuella livförsäkringar med sparmoment finns det fortfarande vissa begränsningar för återköp och flytt, särskilt vad gäller traditionella livförsäkringar. Om än med viss fördröjning, kan emellertid försäkringstagares agerande leda till likviditetsmässiga utmaningar för försäkringsföretag. Övåntade prissförändringar på de finansiella marknaderna kan också bli självförstärkande för försäkringsföretagen, exempelvis genom påverkan på värderingen av ingångna derivatkontrakt och krav på ytterligare säkerheter. Men omfattningen på den här typen av påfrestningar bör generellt vara mindre för försäkringsföretagen än för banker och andra kreditinstitut.

Med upprätthållande av marknadsdisciplin avses i detta sammanhang att ägare och borgenärer till försäkringsföretag ska påföras kostnader för de förluster som det fallerande företaget har dragit på sig. Att på så sätt låta de som har tagit risker bära kostnaderna för dessa bidrar till att risker prissätts korrekt på de finansiella marknaderna och minskar tendenser till snedvriden konkurrens. Resolution kan på så sätt, på sikt bidra till ett mer effektivt och stabilt finansiellt system jämfört med statliga stödinsatser. Det bör dock noteras att detta ändamål, att upprätthålla marknadsdisciplinen, inte på egen hand kan räcka som grund för att inleda resolution,

eftersom det handlar om stabilitetsstärkande effekter som kan uppnås just på sikt när marknadsaktörernas förväntansbild påverkas. Det kan däremot åberopas tillsammans med ett annat resolutionsändamål som förutsätter att företaget försätts i resolution, för att bäst nås.

Säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls

Ett resolutionsändamål enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls (artikel 18.2 c).

Med kritiska funktioner avses aktiviteter, tjänster eller transaktioner som utförs av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag för tredje parts räkning och som inte kan ersättas inom en rimlig tidsfrist eller till en rimlig kostnad, i fall där försäkrings- eller återförsäkringsföretagets oförmåga att utföra dessa aktiviteter, tjänster eller transaktioner sannolikt skulle leda till betydande konsekvenser för det finansiella systemet eller realekonomin i en eller flera medlemsstater, inbegripet särskilt de konsekvenser som följer av effekterna på den sociala välfärden för ett stort antal försäkringstagare, förmånstagare eller skadelidande parter, eller som följer av systemstörningar eller en förlust av allmänt förtroende för försäkringstjänster (artikel 2.25).

I strävan att uppfylla resolutionsändamålet om att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, ska resolutionsmyndigheterna välja de metoder i förhållande till kritiska funktioner som bäst upprätthåller försäkringstagarnas försäkringsskydd (artikel 18.2 andra stycket).

Vad som bör betraktas som kritiska funktioner som måste upprätthållas är således verksamheter, tjänster eller transaktioner som utförs av ett försäkringsföretag som inte enkelt kan ersättas inom rimlig tid eller till en rimlig kostnad för försäkringstagare eller förmånstagare. Det kan vara fråga om unionsnivå eller på nationell eller regional nivå (skäl 3). Det kan konstateras att bibehållande av ett försäkringsskydd oftast är att föredra framför avveckling av ett fallerande försäkringsföretag eftersom en sådan kontinuitet ger det mest fördelaktiga utfallet för försäkringstagare och förmånstagare. Det är därför av avgörande betydelse att det finns lämpliga verktyg för

att minimera de negativa återverkningarna av ett fallissemang, genom att säkerställa att kritiska funktioner kan upprätthållas.

Skydda offentliga medel

Ett ytterligare resolutionsändamål i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd (artikel 18.2 d). Med sådant stöd avses statsstöd enligt EU:s statsstödsregler eller annat offentligt finansiellt stöd på överstatlig nivå, som om det hade getts på nationell nivå hade utgjort statsstöd, och som ges i syfte att bevara eller återställa ett företags livskraft, likviditet eller soliditet. Ändamålet omfattar således inte endast statliga medel, utan även offentliga medel som överstatliga organ, såsom exempelvis EU, förfogar över.

I strävan att uppfylla resolutionsändamålet om att skydda offentliga medel ska resolutionsmyndigheterna i största möjliga utsträckning prioritera användning av andra finansieringskällor än medlemsstaternas budget, inbegripet det finansieringsarrangemang som avses i artikel 81 och försäkringsgarantisystem, om sådana finns tillgängliga för detta ändamål enligt tillämplig rätt (artikel 18.2 tredje stycket).

Resolutionsändamålet i sig utesluter inte statsstöd. Begränsning av möjligheterna att ge statligt stöd kommer – förutom i EU:s statsstödsregler – emellertid till uttryck i andra artiklar i krishanteringsdirektivet. Som exempel kan direktivets krav på bördefördelning vid tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget nämnas. Ändamålet gör sig också gällande i det resolutionsförberedande arbetet, bland annat vid upprättandet av resolutionsplaner som måste upprättas utan antagande om något statligt stöd. Genom att på så sätt minska sannolikheten för att offentliga medel kommer att användas skyddas också dessa. Detta ändamål bidrar även till upprätthållande av marknadsdisciplinen genom att öka trovärdigheten i att ägare och borgenärer kommer att påföras förluster.

Vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i denna del är det tillräckligt att i den nya lagen om resolution ange att resolutionsändamålet är att skydda offentliga medel. Det saknas skäl att särskilt ange att detta bör ske genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd. En sådan

ambition framgår redan implicit av ändamålet att skydda offentliga medel. Dessutom finns, som ovan nämnts, bestämmelser i krishanteringsdirektivet om bland annat skuldnedskrivning som syftar till att minska sannolikheten för att offentliga medel kommer att användas vid resolution.

4.2 Förutsättningar för resolution

4.2.1 Underrättelser och information som kan leda till resolution

Utredningens förslag: Ett företag ska underrätta Finansinspektionen om företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Finansinspektionen ska omedelbart informera Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter om inspektionen har tagit emot en underrättelse om

- att ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla,
- att ett försäkringsföretag inte uppfyller solvens- eller minimikapitalkravet, eller
- att det har skett försämringar av de ekonomiska förhållandena hos ett försäkringsföretag.

När Finansinspektionen har anledning att ingripa mot ett försäkringsföretag eller en EES-försäkringsgivare och det dessutom finns anledning att anta att företaget kan komma att omfattas av ett resolutionsförfarande, ska inspektionen underrätta Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter om detta.

Om ett försäkringsföretag har lämnat in en åtgärdsplan eller en finansiell saneringsplan ska Finansinspektionen överlämna en sådan plan tillsammans med ett eventuellt godkännande till Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 63 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det särskilda krav på underrättelser. Det gäller dels att företag ska underrätta tillsynsmyndigheten, dels att tillsynsmyndigheten ska underrätta berörda resolutionsmyndigheter.

Förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet i ett företag som omfattas av regelverket för krishantering av försäkringsföretag ska underrätta tillsynsmyndigheten om företaget anser att det fallerar eller sannolikt kommer att falla (artikel 63.1). Tillsynsmyndigheten ska i sin tur informera de berörda resolutionsmyndigheterna. Detta gäller även andra underrättelser, till exempel om att ett företag inte uppfyller solvens- eller minimikapitalkravet (artikel 63.2 a).

En tillsynsmyndighet ska också informera berörda resolutionsmyndigheter om åtgärder som den vidtagit mot ett företag, till exempel om ett företag inte uppfyller solvenskapitalkravet (artikel 63.2 b). Detta gäller även en förlängning av en återhämtningsperiod (artikel 63.2 c).

Vidare ska tillsynsmyndigheterna förse resolutionsmyndigheterna med en kopia av en återhämtningsplan, en kopia av en finansiell saneringsplan och tillsynsmyndigheternas yttrande om dessa handlingar, beroende på vad som är tillämpligt (artikel 63.2).

Företag ska underrätta Finansinspektionen

För att fullt ut uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser om att ett företag ska underrätta Finansinspektionen om det fallerar eller sannolikt kommer att falla. Bestämmelser om detta har en nära anknytning till den vanliga tillsynen och bör därför tas in i försäkringsrörelselagen (FRL) (jfr prop. 2015/16:5 s. 380). Denna skyldighet ska i första hand gälla för försäkringsföretag (se artikel 1.1 a och b). Skyldigheten gäller dock även för andra företag som omfattas av regelverket för krishantering av försäkringsföretag, t.ex. ett försäkringsholdingföretag (se artikel 1.1 c–e).

Finansinspektionen ska informera Riksgäldskontoret och andra myndigheter

Även när det gäller bestämmelserna om att en tillsynsmyndighet i vissa fall ska informera berörda resolutionsmyndigheter bör det införas bestämmelser för att fullt ut uppfylla kraven i direktivet.

Först och främst bör Finansinspektionen, i enlighet med direktivet, informera Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter om att inspektionen har tagit emot en underrättelse från ett företag om att det fallerar eller sannolikt kommer att falla (artikel 62.2 a). Detsamma bör, också det i enlighet med direktivet, gälla en underrättelse om bristande efterlevnad av solvenskapitalkravet (8 kap. 12 § FRL) eller minimikapitalkrav (8 kap. 16 § FRL) eller om försämringar av de ekonomiska förhållandena (artikel 136 i Solvens II-direktivet). I samtliga fall bör detta ske omedelbart (jfr 13 kap. 4 a § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). Liksom för företagen har dessa krav ett nära samband med den vanliga tillsynen och bör därför tas in i försäkringsrörelselagen.

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges ytterligare fall när en tillsynsmyndighet ska informera berörda resolutionsmyndigheter (artikel 62.2 b och c). Det gäller om till exempel ett föreläggande om att ett försäkringsföretag ska vidta nödvändiga åtgärder för att åter uppfylla solvenskapitalkravet (18 kap. 4 § FRL) eller ett beslut som begränsar ett försäkringsföretags förfoganderätt över sina tillgångar (18 kap. 5 § FRL). För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet bör det införas bestämmelser om att Finansinspektionen i vissa fall ska underrätta Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter.

Artikel 62.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag motsvarar i huvudsak artikel 81.1 i krishanteringsdirektivet. Bestämelsen i krishanteringsdirektivet har dock genomförts tillsammans med bestämmelserna om tidiga ingripanden (se artikel 27.2 i det direktivet). Finansinspektionen ska därmed redan när den har anledning att ingripa mot ett kreditinstitut eller ett värdepappersföretag och det dessutom finns anledning att anta att företaget kan komma att omfattas av ett resolutionsförfarande, underrätta Riksgäldskontoret om det. Det krävs således inte ett faktiskt ingripande från Finansinspektionen för att skyldigheten att informera resolutionsmyndigheten ska utlösas (prop. 2015/16:5 s. 299–301 och 380).

Det finns inte några bestämmelser om tidiga ingripanden i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Likväl är det av vikt att Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter också när det gäller försäkringsföretag informeras på ett tidigt stadium. Därmed bör Finansinspektionen, när den har anledning att ingripa mot ett försäkringsföretag och det dessutom finns anledning att anta att företaget kan komma att omfattas av ett resolutionsförfarande, underrätta Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter om det.

Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag gäller också för ingripanden mot EES-försäkringsgivare (se artikel 137 i Solvens II-direktivet och 3 kap. 7 § lagen [1998:293] om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige). Också vid sådana ingripanden bör Finansinspektionen informera berörda resolutionsmyndigheter.

Vidare bör Finansinspektionen, om ett försäkringsföretag har lämnat in åtgärdsplan eller en finansiell saneringsplan, överlämna en sådan plan tillsammans med ett eventuellt godkännande till Riksgäldskontoret och andra berörda resolutionsmyndigheter (artikel 62.2).

4.2.2 Fastställande av fallissemang

Utredningens förslag: Finansinspektionen, efter samråd med Riksgäldskontoret, eller Riksgäldskontoret, efter samråd med Finansinspektionen, ska pröva om ett försäkringsföretag eller ett annat företag fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Finansinspektionen ska, på begäran av Riksgäldskontoret, utan dröjsmål lämna all den relevanta informationen som Riksgäldskontoret behöver för att kunna utföra sin prövning.

Ett försäkringsföretag ska anses falla om Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret på objektiva grunder finner att

1. försäkringsföretaget bryter mot eller kommer sannolikt att bryta mot minimikapitalkravet i försäkringsrörelselagen och det saknas rimliga utsikter till att efterlevnaden återställs,
2. försäkringsföretaget åsidosätter sina skyldigheter på ett sätt som medför att tillståndet ska återkallas,
3. värdet på försäkringsföretagets tillgångar understiger värdet på dess skulder,

4. försäkringsföretaget inte kan betala sina skulder i takt med att de förfaller till betalning, eller
5. försäkringsföretaget behöver statligt stöd.

Ett försäkringsföretag ska anses sannolikt fallera om Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret på objektiva grunder finner att det inom den närmaste framtiden kommer att befinna sig i en situation som avses i 1–4.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska tillsynsmyndigheten, efter samråd med resolutionsmyndigheten, eller resolutionsmyndigheten, efter samråd med tillsynsmyndigheten, enligt artikel 19.1 a fastställa att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att fallera, på någon av de fallissemangsgrunder som anges i artikel 19.4.

I artikel 19.3 anges att om det är resolutionsmyndigheten som ska fastställa fallissemang, ska den myndigheten ha tillgång till de verktyg som behövs, särskilt adekvat tillgång till relevant information.

Ansvarig myndighet för fastställande av fallissemang

En av förutsättningarna för att ett försäkringsföretag ska kunna försättas i resolution är enligt artikel 19.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att det fastställts att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att fallera på någon av de grunder som anges i artikel 19.4 (de så kallade fallissemangsgrunder). Samma grundförutsättningar för resolution och grunder för fastställande av fallissemang gäller även, med viss modifikation, vid bedömningen av om vissa moderföretag och holdingföretag ska försättas i resolution enligt artikel 20 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

I direktivet anvisas två vägar att gå. Antingen är det tillsynsmyndigheten som, efter samråd med resolutionsmyndigheten, har att bedöma om ett försäkringsföretag fallerar eller sannolikt kommer

att fallera eller är det resolutionsmyndigheten som ska göra denna bedömning, efter samråd med tillsynsmyndigheten (artikel 19.1 a).

Finansinspektionen har i egenskap av tillsynsmyndighet i regel de bästa förutsättningarna att bedöma om ett försäkringsföretag fallerar eller är nära att fallera, eftersom inspektionen har den information och kunskap om försäkringsföretaget som dess tillsynsuppdrag medför. Det är också Finansinspektionen som handlägger ärenden om återkallelse av tillstånd och bedömer allvaret i eventuella regelöverträdelser.

Det kan dock uppstå vissa situationer där det kan vara lämpligt att Riksgäldskontoret prövar och fastställer om ett företag fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Det gäller i synnerhet om ett försäkringsföretag skulle behöva extraordinärt statligt stöd (artikel 19.4 e i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag), där frågan i regel skulle ställas till Riksgäldskontoret givet dess uppgift att ställa ut statliga lån och garantier enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Ett ytterligare skäl för att Riksgäldskontoret ska kunna pröva och fastställa fallissemang är vikten av att ett resolutionsförfarande inleds vid ett tillfälle då förutsättningarna att kunna genomföra en effektiv resolution är de bästa givet situationen. Det är exempelvis viktigt att resolution inte inleds när möjligheterna till resolution är begränsade eller uttömda. I egenskap av resolutionsmyndighet har Riksgäldskontoret bäst förutsättningar att göra den bedömningen. Därtill torde det i vissa fall finnas effektivitetsvinster med att Riksgäldskontoret, som har att bedöma om övriga grundförutsättningar för resolution enligt artikel 19.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är uppfyllda, också prövar och fastställer att försäkringsföretaget fallerar eller att det är sannolikt att företaget kommer att fallera.

Samrådsplikten mellan myndigheterna är dock i sammanhanget helt central för ett effektivt resolutionsförfarande, oavsett vilken myndighet som i slutändan fastställer fallissemang.

I den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör därför tas in en bestämmelse om att Finansinspektionen, efter samråd med Riksgäldskontoret, eller Riksgäldskontoret efter samråd med Finansinspektionen ska pröva om ett försäkringsföretag fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

Av artikel 19.1 a i krishanteringsdirektivet framgår det vidare att ett beslut om att vidta en resolutionsåtgärd endast får fattas om ett antal villkor är uppfyllda, bland annat att tillsynsmyndigheten – efter samråd med resolutionsmyndigheten – har fastställt att institutet fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Fallissemangsgrunderna

I den nya lagen om resolution bör det tas in en bestämmelse som anger att ett försäkringsföretag ska anses falla i följande fall.

Försäkringsföretaget bryter mot minimikapitalkravet: Enligt artikel 19.4 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ett sådant företag anses falla om det bryter mot eller kommer sannolikt att bryta mot minimikapitalkravet i 8 kap. försäkringsrörelselagen, samtidigt som det saknas rimliga utsikter till att efterlevnaden återställs.

Tillståndsåterkallelse: Enligt artikel 19.4 b i direktivet ska ett institut anses falla om det inte längre uppfyller villkoren för auktorisation eller underlåter allvarligt att uppfylla sina rättsliga skyldigheter enligt de lagar och andra författningar som det omfattas av.

Enligt ordalydelsen är alla typer av överträdelser som utgör en grund för tillståndsåterkallelse en fallissemangsgrund. Detta innebär dock inte att ett försäkringsföretag ska försättas i resolution så snart det finns skäl att återkalla tillståndet. Om detta bör ske beror på om de andra förutsättningarna för resolution också är uppfyllda.

I sammanhanget bör även påpekas att om försäkringsföretaget försätts i resolution ska tillståndet inte nödvändigtvis återkallas, eftersom tanken är att verksamheten i de flesta fall ska drivas vidare. Vidare omfattas inte alla företag som kan försättas i resolution av tillståndsplikt. Denna fallissemangsgrund har således ingen bäring på sådana företag, förutom indirekt för de fall då ett försäkringsföretag i samma grupp kan försättas i resolution på denna grund och detta i sig är en förutsättning för att även andra gruppenheter ska kunna försättas i resolution.

Försäkringsföretagets tillgångar understiger skulderna: Enligt artikel 19.4 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ett sådant företag anses falla om det är insufficient, dvs. att dess tillgångar underskrider dess skulder.

I ett sådant fall bryter försäkringsföretaget också mot kapitalkraven och är dessutom likvidationspliktigt. Vid sådana förhållanden torde denna fallissemangsgrund inte ha någon självständig betydelse vid sidan av återkallelsefallet ovan. Däremot är denna fallissemangsgrund av betydelse vid bedömningen av om grupp företag som inte är tillståndspliktiga uppfyller förutsättningarna för resolution. I det sammanhanget bör även förtydligandet i artikel 19.5 uppmärksammas.

Försäkringsföretaget kan inte fullgöra sina betalningsskyldigheter: Enligt artikel 19.4 d i krishanteringsdirektivet ska ett försäkringsföretag anses falla om företaget är oförmöget att betala sina skulder i takt med att de förfaller till betalning.

Företaget har således enligt denna fallissemangsgrund likviditetsproblem. Sådana problem kan uppkomma på grund av brister hos det enskilda försäkringsföretaget, men också på grund av marknadsstörningar. Även likviditetsproblem kan föranleda att tillståndet återkallas om företaget systematiskt brister i sin likviditetshantering på ett sätt som medför att det inte kan fullgöra sina förpliktelser i tid. Om betalningsoförmågan är tillfällig eller övergående föreligger dock inte grund för resolution, eftersom alternativa åtgärder i sådana fall inte kan sägas vara uttömda.

Statligt stöd: Enligt artikel 19.4 e i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ett försäkringsföretag som huvudregel anses falla om det behöver extraordinärt offentligt finansiellt stöd.

Bedömningen av om ett försäkringsföretag sannolikt kommer att falla

När det gäller fallissemangsgrunderna i artikel 19.4 a–19.4 d i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är det inte nödvändigt att konstatera faktiskt fallissemang hos ett försäkringsföretag, utan ett sannolikt sådant scenario kan vara tillräckligt för att någon av dessa grundförutsättningar för resolution ska vara uppfyllda. Ett försäkringsföretag ska anses sannolikt kunna falla om det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att företaget inom den närmaste framtiden kommer att uppfylla någon av fallissemangsgrunderna som anges i dessa bestämmelser.

En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen om resolution. Bestämmelsen bör omfatta exempelvis situationer då det ännu inte finns anledning att återkalla tillståndet för ett försäkringsföretag,

men där det är möjligt att dra slutsatsen att det är sannolikt att företaget inom den närmaste framtiden kommer att bryta mot regelverket på ett sätt som utgör grund för återkallelse av tillståndet. Så skulle kunna vara fallet om det bedöms att försäkringsföretaget inte kommer att kunna stoppa en viss negativ händelseutveckling. Att i sådana situationer avvakta med att hantera situationen kan göra det svårare att senare hitta lämpliga lösningar på problemen.

4.2.3 Beslut om resolution av försäkringsföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska försätta ett försäkringsföretag i resolution om

1. Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret har fastställt att försäkringsföretaget fallerar eller att det är sannolikt att företaget kommer att falla,
2. det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang i företaget, och
3. resolution är nödvändigt med hänsyn till det allmännas intresse.

Resolution ska anses vara i det allmännas intresse om

1. åtgärden är nödvändig för att uppnå ett eller flera av resolutionsändamålen,
2. åtgärden står i proportion till ändamålen, och
3. en avveckling av försäkringsföretaget genom konkurs eller likvidation inte skulle uppnå målen i samma utsträckning.

Om Riksgäldskontoret eller en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES har vidtagit en resolutionsåtgärd mot ett företag, får Finansinspektionen till dess att åtgärden har avslutats bara ingripa mot företaget om resolutionsmyndigheten samtycker till det.

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 19.1 grundförutsättningarna för resolution.

Förutsättningen att en resolutionsåtgärd ska vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset (artikel 19.1 c) preciseras i artikel 19.5.

I artikel 19.2 anges att när en resolutionsmyndighet vidtar en resolutionsåtgärd och fram till dess att den resolutionsåtgärden har avslutats får tillsynsmyndigheten inte vidta åtgärder med avseende på företaget i resolution såvida inte resolutionsmyndigheten samtycker till sådana åtgärder.

Grundförutsättningar för resolution

Enligt artikel 19.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten vidta en resolutionsåtgärd mot ett försäkringsföretag endast under följande förutsättningar. För det första ska det ha fastställts att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. För det andra ska resolutionsmyndigheten konstatera att det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid kan förhindra att försäkringsföretaget fallerar. För det tredje ska resolutionsmyndigheten bedöma att en resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till det allmänna intresset. Dessa förutsättningar för resolution av ett försäkringsföretag bör framgå av en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Enligt artikel 20 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag gäller samma förutsättningar, med viss modifikation, även för resolution av moderföretag och holdingföretag som träffas av direktivets tillämpningsområde.

Alternativa åtgärder uttömda

För att inleda resolution ska det enligt artikel 19.1 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag konstateras att det inte finns några alternativa åtgärder som inom rimlig tid kan förhindra att försäkringsföretaget fallerar. Enligt direktivet ska denna prövning göras om tillsynsmyndigheten eller resolutionsmyndigheten har fastställt att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. Språkligt

sett torde det dock endast i det senare fallet vara möjligt att konstatera att alternativa åtgärder kan förhindra fallissemang i företaget. Om Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret har fastställt att försäkringsföretaget fallerar, bör i stället konstaterandet enligt artikel 19.1 b i direktivet avse alternativa åtgärder som inom rimlig tid kan avhjälpa fallissemang i företaget. Den bestämmelse som föreslås för att genomföra nämnd artikel bör därför utformas i enlighet med detta resonemang.

Med alternativa åtgärder avses både privata alternativ och tillsyns-åtgärder, inklusive åtgärder som tidiga ingripanden. I detta sammanhang bör även de tillsynsliknande befogenheter som tillkommer resolutionsmyndigheten i resolutionsplaneringen beaktas. Syftet är att säkerställa att resolution endast inleds som en sista utväg när mindre ingripande alternativa åtgärder inte är tillräckliga för att avhjälpa eller förhindra fallissemang inom rimlig tid. På så sätt utgör villkoret också ett skydd för aktieägare och borgenärer.

När det gäller prövningen av om alternativa åtgärder kan avhjälpa eller förhindra fallissemang lämnar artikel 19.1 b i direktivet inte utrymme att lägga bedömningen på någon annan myndighet än resolutionsmyndigheten.

Nödvändigt för allmänintresset att försätta ett försäkringsföretag i resolution

Enligt artikel 19.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten även ansvara för prövningen av om resolution är nödvändig av hänsyn till det allmänna intresset. Med det allmänna intresset avses enligt artikel 19.5 i direktivet att en resolutionsåtgärd är nödvändig för att uppfylla, och står i proportion till, åtminstone ett av resolutionsändamålen och att en avveckling av försäkringsföretaget genom konkurs eller likvidation inte skulle uppnå dessa mål i samma utsträckning.

Även om en åtgärd är nödvändig för att uppnå ett allmänintresse och därmed kan berättiga ett intrång i aktieägars och borgenärsers egendomsskydd, måste resolutionsmyndigheten alltså också bedöma om ett sådant förfarande står i rimlig proportion till de ändamål som förfarandet är avsett att tillgodose. I bedömningen av proportionalitet ligger att väga den förmodade påverkan som ett fallissemang av försäkringsföretaget i fråga kan få – med tanke på dess verksamhet,

storlek och koppling till andra försäkringsföretag eller det finansiella systemet i stort – på de ändamål som är identifierade som relevanta i sammanhanget.

Avslutningsvis kan det finnas anledning att konstatera att det mest sannolika är att resolutionsändamålen att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls och att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen kommer att motivera att resolution inleds. Som framgår ovan förutsätts att det finns en tillräcklig samhällsnytta av att undvika en konkurs eller likvidation och att denna samhällsnytta står i proportion till effekterna av ingripandet för enskilda. Om inte kritiska funktioner upprätthålls och om inte försäkringstagares och förmånstagares kollektiva intressen skyddas kommer de grundläggande funktionerna som är nödvändiga för en fungerande ekonomi att påverkas negativt, med omfattande samhällsekonomiska kostnader som följd.

Ändamålet att upprätthålla finansiell stabilitet har en betydligt mindre betydelse på försäkringsområdet i jämförelse med bankområdet. I något fall skulle det ändamålet dock kunna ha en självständig betydelse efter beaktande av försäkringsföretagets verksamhet, storlek och koppling till andra försäkringsföretag eller det finansiella systemet i stort.

Ansvarsfördelning mellan resolutionsmyndigheter och tillsynsmyndigheter

Ett beslut om resolution innebär att resolutionsmyndigheten tar kontroll över ett företag och den verksamhet som företaget bedriver (se artikel 54.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Det innebär i sin tur att när resolutionsåtgärder har vidtagits av resolutionsmyndigheten är det resolutionsmyndigheten som blir ytterst ansvarig för det faktiska genomförandet av sådana åtgärder (skäl 33).

I direktivet anges att när en resolutionsmyndighet vidtar en resolutionsåtgärd och fram till dess att åtgärden har avslutats, får tillsynsmyndigheten inte vidta åtgärder med avseende på företaget i resolution såvida inte resolutionsmyndigheten samtycker till sådana åtgärder (artikel 19.2). En motsvarande bestämmelse som begränsar den svenska tillsynsmyndighetens, dvs. Finansinspektionens, möjlighet att ingripa mot ett företag som är föremål för resolutionsåtgärder bör tas in i försäkringsrörelselagen.

Svenska företag kan ingå i grupper med företag med hemvist i andra länder inom EES, till exempel en EES-försäkringsgivare. Utifrån den enskilda gruppen kan en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES vidta resolutionsåtgärder som omfattar även svenska företag. Också i dessa fall bör Finansinspektionen bara få ingripa med samtycke från resolutionsmyndigheten under den tid som en åtgärd pågår.

4.2.4 Förfarande för företag som inte omfattas av resolutionsåtgärder

Utredningens bedömning: Ett försäkringsföretag som fallerar eller sannolikt kommer att falla samtidigt som alternativa åtgärder är uttömda, men där det inte kan anses nödvändigt för allmänintresset att försätta företaget i resolution, ska omfattas av ett likvidationsförfarande, enligt en definition i Solvens II-direktivet. Att försäkringsföretag omfattas av ett sådant likvidationsförfarande följer redan av gällande bestämmelser om likvidation i försäkringsrörelselagen. Någon ytterligare genomförandeåtgärd är inte nödvändig.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 21 att det ska säkerställas att de försäkringsföretag som uppfyller villkoren i artikel 19.1 a och b, men inte villkoret i artikel 19.1c, ska omfattas av ett likvidationsförfarande enligt definitionen i 268.1 d i Solvens II-direktivet, så att ett ordnat marknadsutträde säkerställs.

Förfarande för företag som inte omfattas av resolutionsåtgärder

I de fall där Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret har fastställt faktiskt eller sannolikt fallissemang (artikel 19.1 a) samtidigt som alternativa åtgärder är uttömda (artikel 19.1 b), men det inte har ansetts nödvändigt för allmänintresset att försätta ett försäk-

ringsföretag i resolution (artikel 19.1 c), är det viktigt att företaget omfattas av ett likvidationsförfarande. Enligt definitionen av ett sådant likvidationsförfarande i 268.1 d i Solvens II-direktivet, ska det vara fråga om ett kollektivt förfarande som innebär att ett försäkringsföretags tillgångar avyttras och behållningen fördelas mellan borgenärerna, aktieägarna eller delägarna på lämpligt sätt och som med nödvändighet medför ingripande av de behöriga myndigheterna, inbegripet där det kollektiva förfarandet avslutas med ackord eller annan motsvarande åtgärd, oavsett om förfarandet baseras på insolvens eller om det är frivilligt eller obligatoriskt. Behöriga myndigheter är i detta sammanhang de administrativa eller rättsliga myndigheter i medlemsstaterna som är behöriga i fråga om rekonstruktionsåtgärder eller likvidationsförfaranden (artikel 268.1 a i Solvens II-direktivet).

Att försäkringsföretag omfattas av ett sådant likvidationsförfarande följer redan av gällande bestämmelser om likvidation i försäkringsrörelselagen (se 11 kap. 45–47 §§, 12 kap. 73–78 §§ och 13 kap. 27–30 a §§). Någon ytterligare genomförandeåtgärd bedöms därför inte nödvändig.

4.2.5 Beslut om resolution av moderföretag och holdingföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få försätta ett moderföretag eller holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag i resolution om företaget uppfyller förutsättningarna för resolution som gäller för försäkringsföretag, i tillämpliga delar.

Riksgäldskontoret ska få försätta ett sådant holdingföretag i resolution även om företaget inte uppfyller förutsättningarna för resolution som gäller för försäkringsföretag, om

1. ett av dotterförsäkringsföretagen till holdingföretaget uppfyller förutsättningarna för resolution som gäller för försäkringsföretag,
2. dotterförsäkringsföretagets fallissemang hotar ett annat försäkringsföretag i gruppen eller gruppen som helhet eller insolvensrätten kräver att gruppen behandlas som helhet, och

3. resolutionsåtgärder mot holdingföretaget är nödvändiga för resolution av dotterförsäkringsföretaget eller för resolution av hela gruppen.

Riksgäldskontoret ska inte få försätta ett försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet i resolution om dotterförsäkringsföretaget innehas direkt eller indirekt av ett mellanliggande försäkringsholdingföretag. I sådana fall får i stället försäkringsholdingföretaget försättas i resolution.

Skälen för regeringens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 20.1 att resolutionsmyndigheten får vidta en resolutionsåtgärd gentemot vilken som helst av de moderföretag eller holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, om företaget uppfyller villkoren i artikel 19.1, i tillämpliga delar.

I artikel 20.3 anges att resolutionsmyndigheten får försätta ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet i resolution, även om företaget inte uppfyller förutsättningarna för resolution som gäller för försäkringsföretag. För det krävs att vissa villkor, som framgår av den artikeln, ska vara uppfyllda.

Artikel 20.2 innehåller en begränsningsregel för holdingföretag, när det gäller artiklarna 20.1 och 20.3.

Resolution av moderföretag och holdingföretag

Enligt artikel 20.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheten vidta en resolutionsåtgärd mot vilken som helst av de enheter som avses i artikel 1.1 b–e, om enheten uppfyller villkoren i artikel 19.1, i tillämpliga delar.

De gruppnheter som avses är moderförsäkrings- och moderförsäkringsåterförsäkringsföretag som är etablerade i unionen (artikel 1.1 b), försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen (artikel 1.1 c), moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella

moderholdingföretag i en medlemsstat (artikel 1.1 d) samt moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen (artikel 1.1 e). Ett sådant moderföretag respektive holdingföretag som det här är fråga om ska alltså uppfylla i stort sett samma förutsättningar för resolution som ett försäkringsföretag ska uppfylla i enlighet med vad som har anförts ovan. En bestämmelse där detta framgår bör införas i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

Av artikel 20.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndigheten får försätta ett ovan nämnt holdingföretag i resolution även om det inte uppfyller förutsättningarna för resolution, under följande villkor. För det första ska ett av dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretagen uppfylla förutsättningarna för resolution enligt artikel 19.1. För det andra ska tillgångarna och skulderna i dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretagen vara sådana att ett fallissemang hotar ett annat försäkrings- eller återförsäkringsföretag i gruppen eller gruppen som helhet, eller om insolvensrätten i medlemsstaten kräver att gruppen behandlas som helhet. För det tredje ska resolutionsåtgärder mot holdingföretaget vara nödvändiga för resolutionen av dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretagen eller gruppen som helhet. Riksgäldskontorets möjlighet att försätta ifrågavarande holdingföretag i resolution under dessa förutsättningar bör framgå av den nya lagen om resolution.

Möjligheten att försätta holdingföretag i resolution under sådana förutsättningar som nu har berörts är dock enligt krishanteringsdirektivet föremål för en begränsning. Av artikel 20.2 i direktivet framgår nämligen att om det rör sig om ett försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet, vars dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag innehas direkt eller indirekt av ett mellanliggande försäkringsholdingbolag, ska resolutionsåtgärder vidtas gentemot det mellanliggande försäkringsholdingföretaget, och inte gentemot försäkringsholdingföretaget med blandad verksamhet. Denna begränsning bör tas in i en bestämmelse i den nya lagen om resolution.

4.2.6 Riksgäldskontorets beslut

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska efter Finansinspektionens underrättelse om att ett försäkringsföretag eller ett annat företag som omfattas av den nya lagen om resolution fallerar eller sannolikt kommer att fallera, pröva om förutsättningarna för resolution är uppfyllda.

Även utan en sådan underrättelse ska Riksgäldskontoret få besluta om resolution av ett holdingföretag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om resolutionsförutsättningarna konstateras vara uppfyllda för ett av dotterförsäkringsföretagen till holdingföretaget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 64.1 anges att resolutionsmyndigheten ska, efter att ha mottagit ett meddelande från tillsynsmyndigheten enligt artikel 63.3 eller på eget initiativ, fastställa om villkoren i artikel 19.1 eller artikel 20.3 är uppfyllda vad gäller den berörda enheten som avses i artikel 1.1 a–e.

Att ett beslut om huruvida resolutionsåtgärder ska vidtas avseende en sådan enhet som avses i artikel 1.1 a–e ska innehålla grunderna för beslutet enligt artikel 64.2.

I artikel 64 andra stycket preciseras vilka uppgifter ett beslut om att vidta en resolutionsåtgärd ska innehålla.

Beslut om resolution

Av artikel 64.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att när resolutionsmyndigheten har fått en underrättelse från tillsynsmyndigheten att ett försäkringsföretag eller annat företag som träffas av direktivets tillämpningsområde fallerar eller sannolikt kommer att fallera, har resolutionsmyndigheten att pröva om förutsättningarna för resolution enligt artiklarna 19.1 och 19.5 är uppfyllda. En motsvarande skyldighet för Riksgäldskontoret att,

efter Finansinspektionens underrättelse om att ett försäkringsföretag eller ett annat företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet fallerar eller sannolikt kommer att falla, pröva om förutsättningarna för resolution är uppfyllda, bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Finansinspektionens underrättelse om fallissemang är dock inte det enda sättet att sätta i gång ett resolutionsförfarande hos Riksgäldskontoret. Frågan om ett i Sverige hemmahörande holdingföretag som omfattas av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör försättas i resolution kan också aktualiseras hos Riksgäldskontoret om ett utländskt försäkringsföretag, som är dotterföretag till holdingföretaget, har konstaterats uppfylla förutsättningarna för resolution. I det fallet har fallissemangsgrunderna bedömts inom ramen för den prövning som den utländska myndighet som ansvarar för dotterföretaget har gjort. I ett sådant fall kan Riksgäldskontoret, utan underrättelse från Finansinspektionen, besluta om resolution av holdingföretaget. Även detta bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Av artikel 64.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att ett beslut om huruvida resolutionsåtgärder – som i direktivets terminologi omfattar att försätta försäkringsföretaget eller annat företag i resolution, tillämpa resolutionsverktyg eller utöva andra resolutionsbefogenheter – som vidtas avseende ett försäkringsföretag eller ett annat företag, ska innehålla grunderna för beslutet.

När ett beslut om att vidta en resolutionsåtgärd har fattats ska beslutet innehålla uppgifter om resolutionsåtgärden och, i förekommande fall, beslutet om att ansöka om avveckling, utseende av en förvaltare eller någon annan åtgärd med stöd av gällande normala insolvensförfaranden eller andra resolutionsåtgärder enligt nationell rätt. Märk dock de ytterligare verktyg som medlemsstaterna får ge resolutionsmyndigheterna enligt artikel 26.7 och de begränsningar som följer av bestämmelserna i den artikeln (artikel 64.2 andra stycket).

Enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag kan dock göras i vissa särskilt angivna fall. Det kan dock konstateras att de undantagssituationer som räknas upp i 32 § för-

valtningslagen inte kan bli aktuella vid beslut om försättande i resolution eller vidtagande av resolutionsåtgärder. Det får därför anses att förvaltningslagen uppfyller de krav som krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer på resolutionsmyndighetens motivering av beslut. Motiveringsskyldigheten enligt artikel 64.2 i krishanteringsdirektivet föranleder därför inga särskilda genomförandeåtgärder.

När det gäller avisering av resolutionsåtgärder i beslutet om resolution innebär artikel 64.2 andra stycket i direktivet inget krav på att resolutionsmyndigheten även ska ange vilka resolutionsåtgärder som ska vidtas i resolutionen. Vid tidpunkten för beslutet om resolution torde det nämligen inte alltid stå klart vilka åtgärder som kommer att komma i fråga i resolutionsförfarandet. Ur ett förtroendeskapande perspektiv torde det dock vara önskvärt att Riksgäldskontoret informerar om planerade resolutionsåtgärder samtidigt med beslutet om resolution. Om Riksgäldskontoret redan vid beslutet om resolution vet vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta, exempelvis tillämpningen av ett visst resolutionsverktyg, bör den därför avisera dem i beslutet. En sådan avisering utgör emellertid inte något överklagbart beslut, eftersom aviseringen inte nödvändigtvis består vid tidpunkten för överklagandet och inte heller har någon bindande eller annan verkan som motiverar att den ska vara överklagbar (prop. 2015/16:5 s. 367 och 368).

Riksgäldskontoret kan i ett senare skede besluta att vidta andra åtgärder än de som aviserats i resolutionsbeslutet. Det innebär också att Riksgäldskontoret, även om myndigheten har aviserat en viss åtgärd i resolutionsbeslutet, i ett senare skede måste fatta ett formellt beslut om densamma innan den vidtas. Ett sådant beslut ska i enlighet med 20 § förvaltningslagen innehålla skälen för beslutet. Inte heller detta kräver några särskilda genomförandeåtgärder.

4.2.7 Riksgäldskontorets underrättelseskyldighet, skyldighet att offentliggöra resolutionsåtgärder och registrering

Utredningens förslag: Om Riksgäldskontoret finner att det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang i ett försäkringsföretag eller ett annat företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska Riksgäldskontoret omgående underrätta Finansinspektionen och andra relevanta myndigheter.

Riksgäldskontoret ska så snart som möjligt offentliggöra ett beslut att försätta ett försäkringsföretag eller ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag i resolution. Regeringen ska meddela föreskrifter om när och var ett beslut om resolution eller resolutionsåtgärder ska offentliggöras och vad offentliggörandet ska innehålla.

Om ett försäkringsföretag eller ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag försätts i resolution, ska Riksgäldskontoret genast anmäla beslutet till Bolagsverket för registrering. Detsamma gäller för Riksgäldskontorets beslut att avsluta resolutionen. Riksgäldskontoret ska även för registrering underrätta Bolagsverket när allmän förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut att försätta försäkringsföretaget eller företaget i resolution.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 63.3 anges att en tillsyns- eller resolutionsmyndighet som bedömer att de villkor som anges i artikel 19.1 a och b är uppfyllda avseende en enhet som avses i artikel 1.1 a–e, utan dröjsmål ska meddela vissa i artikeln nämnda myndigheter om sin bedömning.

I artikel 65.1 anges att resolutionsmyndigheterna så snart som möjligt efter att ha vidtagit en resolutionsåtgärd ska uppfylla viss underrättelseskyldighet enligt artikel 65.2 och vissa krav på offentliggörande enligt artikel 65.3, med viss precisering i artikel 65.4.

Offentliggörande och registrering

Som nämnts ovan ska Riksgäldskontoret, i enlighet med artikel 63.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, omgående underrätta Finansinspektionen och andra relevanta myndigheter om myndigheten, efter att Finansinspektionen har fastställt att ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla, bedömer att det inte finns några alternativa åtgärder som inom rimlig tid kan förhindra fallissemang. I sistnämnd del en prövning enligt artikel 19.1 b. Detta bör, på motsvarande sätt som Finansinspektionens underrättelseskyldighet, framgå av den nya lagen om resolution. Med andra relevanta myndigheter avses de, som utöver Finansinspektionen, räknas upp i artikel 63.3 i direktivet.

Enligt artikel 65.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten så snart som möjligt efter det att den har vidtagit en resolutionsåtgärd underrätta företaget under resolution och vissa i artikel 65.2 uppräknade myndigheter.

Vidare ska resolutionsmyndigheten enligt artikel 65.3 offentliggöra eller säkerställa offentliggörande av en kopia av det beslut eller instrument som ligger till grund för en resolutionsåtgärd, eller en underrättelse som sammanfattar effekterna av en resolutionsåtgärd, inbegripet effekterna för försäkringstagare och, i tillämpliga fall, villkoren och perioden för det tillfälliga upphävandet eller den begränsningen som avses i artiklarna 49, 50 och 51.

Offentliggörandet ska ske på resolutionsmyndighetens, den behöriga myndighetens, Eiopas respektive det aktuella företags webbplats. Om de aktier, andra äganderättsinstrument eller skuldinstrument som innehas av företaget i resolution tas upp till handel på en reglerad marknad, ska obligatorisk information om företaget i resolution offentliggöras i enlighet med artikel 21.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG.

Om aktierna, äganderättsinstrumenten eller skuldinstrumenten inte är upptagna till handel på en reglerad marknad ska resolutionsmyndigheten enligt artikel 65.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag säkerställa att de dokument som bevisar att de instrument som avses i artikel 65.3 skickas till de aktieägare och borgenärer i företaget i resolution som är kända genom det berörda företags register eller databaser och som är tillgängliga för resolutionsmyndigheten.

Skyldigheten att offentliggöra ett beslut om resolution och vidtagna resolutionsåtgärder bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. De närmare formerna för ett offentliggörande bör dock framgå av föreskrifter meddelade av regeringen.

I lagstiftningsärendet om genomförande av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag infördes en bestämmelse i 8 kap. 14 § lagen (2015:1016) om resolution som innebär att Riksgäldskontoret ska anmäla beslut om resolution till Bolagsverket för registrering. Detsamma gäller för Riksgäldskontorets beslut att avsluta resolutionen. Dessutom ska Riksgäldskontoret för registrering underrätta Bolagsverket när allmän förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut att försätta institutet eller företaget i resolution (prop. 2025/16:5 s. 384). Bestämmelsen har inte sin grund i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Motsvarande bör, för försäkringsföretag och företag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag och som har försatts i resolution, framgå av lagen om resolution av försäkringsföretag.

5 Allmänna principer i resolution

5.1 Proportionalitet

Utredningens förslag: Ett beslut enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen får bara fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse.

Tillämpningen av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska stå i proportion till arten och omfattningen av det berörda företags verksamhet och komplexitetsgrad.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 1.1 tredje stycket att resolutionsmyndigheter och tillsynsmyndigheter ska, när de tillämpar kraven enligt direktivet och när de använder de olika verktyg som de har till sitt förfogande med avseende på ett försäkringsföretag och ett annat företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, ta hänsyn till arten av den enhetens verksamhet, dess aktieägarstruktur, juridiska form, riskprofil, storlek, juridiska ställning och graden av sammankoppling med andra institut eller med det finansiella systemet i allmänhet samt omfattningen av och komplexiteten hos enhetens verksamhet.

Proportionalitet

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller ett betydande antal artiklar som ställer krav på proportionalitetsbedömningar. Kraven på proportionalitet gäller med avseende på dels det intrång i enskildas rättigheter som ett resolutionsingripande kan medföra, dels den administrativa börda som åvilar företagen i olika avseenden. Som exempel på det förre kan nämnas att beslut att försätta ett företag i resolution, liksom beslut om resolutionsåtgärder i övrigt, bland annat förutsätter att beslutet står i proportion till ett eller flera av resolutionsändamålen (artikel 19.5). Ett exempel på det senare är att förenklade skyldigheter kan tillämpas på vissa försäkringsföretag som är skyldiga att upprätta förebyggande återhämtningsplaner (artikel 4.1 a och skäl 18).

Vidare ska resolutionsmyndigheter och tillsynsmyndigheter, när de tillämpar kraven enligt direktivet och när de använder de olika verktyg som de har till sitt förfogande med avseende på ett försäkringsföretag och ett annat företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, ta hänsyn till arten av den enhetens verksamhet, dess aktieägarstruktur, juridiska form, riskprofil, storlek, juridiska ställning och graden av sammankoppling med andra institut eller med det finansiella systemet i allmänhet samt omfattningen av och komplexiteten hos enhetens verksamhet (artikel 1.1 tredje stycket).

I det sammanhanget bör även uppmärksammas att små och icke-komplexa företag inte ska omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplanering, utom när en tillsynsmyndighet anser att ett sådant företag utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå (artikel 5.3 andra stycket). För denna kategori små och icke-komplexa företag – som definieras i artikel 13.10 a i ändringsdirektivet till Solvens II-direktivet – gäller motsvarande beträffande kravet på resolutionsplanering enligt artikel 9.2 tredje stycket. Nämnas bör dock även att varje försäkringsföretag som omfattas av en resolutionsplan ska omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplanering (artikel 5.3 första stycket).

Anledningen till att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer krav på proportionalitet och beaktande av det enskilda företags särdrag är de långtgående befogenheter som tillerkänns resolutionsmyndigheten i direktivet. Utövandet av befogenheterna kan i många fall innebära betydande ingrepp i enskildas grundläggande

fri- och rättigheter, främst i egendomsskyddet och näringsfriheten. Detta är särskilt påtagligt när företaget är försatt i resolution. I direktivet har därför förutsatts att fri- och rättighetsskyddet inte inskränks i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att uppnå de allmänna intressen som ligger till grund för inskränkningen, varvid proportionalitetsprincipen har beaktats (jfr artikel 52 i EU-stadgan). Motsvarande gäller i princip också vid inskränkningar av egendomsskyddet och näringsfriheten enligt 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen.

Mot den bakgrunden finns det skäl att erinra om proportionalitetsprincipen i en generell bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, enligt vilken beslut bara får fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller de men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse. Bestämmelsen gäller beslut om krishanteringsåtgärder. Av bestämmelsen bör dessutom uttryckligen framgå att det enskilda företags särart ska beaktas vid tillämpningen, på det sätt som artikel 1.1 tredje stycket i direktivet föreskriver. Bestämmelsens rekvisit bör tolkas vitt, och innefattar alla omständigheter som Riksgäldskontoret och Finansinspektionen ska ta hänsyn till vid tillämpning av direktivets krav och verktyg. Eftersom en del av direktivets bestämmelser kommer att genomföras i svensk rätt genom föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, finns det inte anledning att begränsa bestämmelsernas tillämpningsområde till beslut som fattas med stöd av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. Proportionalitetsprincipen och företags särart bör även beaktas vid beslut respektive tillämpning av föreskrifter som meddelats i anslutning till den nya lagen.

5.2 Val av resolutionsåtgärder

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska vidta de resolutionsåtgärder som är nödvändiga med hänsyn till det allmänna intresset och som bäst uppfyller resolutionsändamålen i det enskilda fallet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 18.1 att resolutionsmyndigheterna, när de tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter, ska ta hänsyn till resolutionsmålen i punkt 2 och välja de verktyg och befogenheter som bäst uppfyller de mål som är relevanta beroende på omständigheterna i varje enskilt fall.

Val av resolutionsåtgärder

Enligt artikel 18.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, när den tillämpar resolutionsverktygen och utövar resolutionsbefogenheterna, ta hänsyn till resolutionsmålen och välja de verktyg och befogenheter som bäst uppfyller de ändamål som är relevanta beroende på omständigheterna i varje enskilt fall. Av artiklarna 19.1 c och 19.5 i direktivet framgår vidare att resolutionsåtgärderna ska vara nödvändiga av hänsyn till det allmänna intresset, dvs. åtgärderna ska vara nödvändiga för att uppfylla och stå i proportion till ett eller flera av resolutionsändamålen, samtidigt som en avveckling av företaget enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa ändamål i samma utsträckning.

I samband med att ett företag har försatts i resolution har resolutionsmyndigheten befogenhet att tillämpa olika resolutionsverktyg och befogenheter på företaget. Nyss nämnda artiklar begränsar dock resolutionsmyndighetens valmöjligheter på så sätt att åtgärderna måste vara förenliga med det allmänna intresset, inbegripet den vägledning beträffande tillämpningen som framgår av artikel 19.5. Utöver det finns det särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda vid tillämpningen av vissa resolutionsåtgärder (se kapitel 14 om de olika resolutionsverktygen). Bortsett från dessa begränsningar har resolutionsmyndigheten en relativt stor flexibilitet att välja de resolutionsåtgärder som den, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, anser är bäst lämpade att tillämpa på företaget i resolution.

Med hänsyn till ärendets många gången brådskande karaktär, torde i praktiken oftast samma resolutionsändamål samt nödvändighets- och proportionalitetsbedömning som utgjort skäl för att försätta

företaget i resolution bli vägledande även vid valet av resolutionsåtgärder. Detta är också utgångspunkten i direktivet eftersom planerade resolutionsåtgärder, om möjligt, ska aviseras redan i beslutet om resolution (artikel 64.2 andra stycket). Det kommer emellertid inte alltid vara praktiskt möjligt att på förhand avgöra vilken eller vilka resolutionsåtgärder som är bäst att tillämpa på det aktuella företaget. Valet och utformningen av resolutionsåtgärder måste samtidigt kunna anpassas till situationen, som kan vara svår att till fullo överblicka i inledningsskedet och dessutom kan förändras under ärendets gång. Det innebär att ett resolutionsändamål, som visserligen inte utgjort grund för beslutet om försättande i resolution, kan bli avgörande för resolutionsmyndighetens val och utformning av resolutionsåtgärder i ett senare skede.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag som ger Riksgäldskontoret flexibilitet att välja de resolutionsåtgärder som bäst uppfyller de resolutionsändamål som är relevanta i det enskilda fallet. Av bestämmelsen bör även framgå att resolutionsåtgärderna ska vara nödvändiga med hänsyn till det allmänna intresset. Det innebär att valet av åtgärder ytterst begränsas av vad som är ett nödvändigt och proportionerligt ingripande med hänsyn till de identifierade resolutionsändamålen och till att dessa inte kan uppnås i samma utsträckning vid en avveckling genom konkurs eller likvidation.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr 12 kap. 2 § första stycket lagen om resolution).

5.3 Relationen mellan resolutionsändamålen

Utredningens förslag: Om resolutionsåtgärder leder till konflikt mellan två eller flera resolutionsändamål, ska Riksgäldskontoret, om inte annat framgår av lagen om krishantering av försäkringsföretag, väga ändamålen mot varandra med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 18.3 att resolutionsmålen har lika stor betydelse och att resolutionsmyndigheten ska göra en lämplig avvägning mellan dem beroende på arten av och omständigheterna i varje enskilt fall.

Relationen mellan resolutionsändamålen

Resolutionsmålen har lika stor betydelse och resolutionsmyndigheten ska göra en lämplig avvägning mellan dem beroende på arten av och omständigheterna i varje enskilt fall (artikel 18.3). Det saknas dock anledning att införa en särskild bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som anger att resolutionsändamålen ska vara likvärdiga, såvida inte annat anges i lagen. Utgångspunkten att resolutionsändamålen är likvärdiga följer nämligen indirekt av att de enligt förslaget till genomförande inte rangordnas.

Vid resolutionsmyndighetens prövning i det enskilda fallet torde emellertid resolutionsändamålen i praktiken ha olika vikt. Som ovan anförts är det nämligen sannolikt att det endast är ändamålen att upprätthålla kritiska funktioner och att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen som ytterst kommer att kunna motivera att ett försäkringsföretag försätts i resolution. När resolution väl är inledd bör resolutionsåtgärderna emellertid om möjligt utformas på ett sätt som även uppfyller de övriga resolutionsändamålen (se även skäl 36). Det kan dock finnas fall då detta inte är möjligt. I sådana fall, dvs. när övervägda resolutionsåtgärder leder till en konflikt mellan två eller flera resolutionsändamål, har Riksgäldskontoret, såvida annat inte framgår av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag, att väga ändamålen mot varandra med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör införas en bestämmelse om detta i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr 12 kap. 2 § tredje stycket lagen om resolution).

5.4 Att undvika värdeförstörelse och minimera resolutionskostnader

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret vidtar resolutionsåtgärder ska myndigheten sträva efter att minimera resolutionskostnaderna och undvika onödig värdeförstörelse.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 18.2 fjärde stycket att resolutionsmyndigheten, i strävan efter att uppfylla resolutionsändamålen, ska försöka minimera resolutionskostnaderna och undvika värdeförstörelse, såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsändamålen.

Att undvika värdeförstörelse och minimera resolutionskostnader

Det finns anledning att tolka artikel 18.2 så att med värdeförstörelse bör endast avses en minskning av värdet på tillgångar och skulder på företagets balansräkning. Skyldigheten för resolutionsmyndigheten att försöka undvika värdeförstörelse syftar således till att tillvarata ägares och borgenärs intressen; ju mindre värdeförstörelse, desto mindre blir deras förlust till följd av ett fallissemang. Indirekta värdeförluster bör emellertid inte inkluderas i begreppet.

Det finns vidare anledning att anse att begreppet resolutionskostnader bör omfatta resolutionsmyndighetens administrativa kostnader för resolutionsåtgärderna och kostnader för finansiering av åtgärderna, men inte de kostnader (förluster) som aktieägare och borgenärer får bära i resolution. Av direktivet framgår att det är försäkringsföretagets kostnader för resolution som avses med begreppet resolutionskostnader och som bör minimeras (jfr skäl 38). Detta kan förstås som att Riksgäldskontoret bör försöka minimera kostnaderna som uppstår i samband med användningen av resolutionsverktyg och andra resolutionsåtgärder. Begreppet resolutionskostnader omfattar emellertid inte de direkta förluster som påförs ägare och borgenärer genom tillämpningen av verktygen och andra resolutionsåtgärder, exempel-

vis indragning av aktier eller nedskrivning av skulder. Det är i det fallet inte fråga om kostnader i den bemärkelse som här avses. Aktieägars och borgenärs intresse av att inte påföras större förluster än vad som är nödvändigt beaktas i stället genom andra principer, såsom proportionalitetsprincipen och den ovannämnda principen att undvika onödig värdeförstörelse (jfr prop. 2015/16:5 s. 391 och 392).

Principerna att Riksgäldskontoret ska sträva efter att minimera resolutionskostnader och undvika onödig värdeförstörelse när den vidtar åtgärder för att uppfylla resolutionsändamålen bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Dessa principer är dock underordnade resolutionsändamålen i sig. Det innebär att Riksgäldskontoret måste påföra försäkringsföretaget i resolution den värdeförstörelse och de resolutionskostnader som krävs för att uppnå resolutionsändamålen.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr 12 kap. 2 § andra stycket lagen om resolution).

5.5 Att behålla prioritetsordningen

Utredningens förslag: Resolutionsåtgärderna ska tillämpas på ett sätt som medför att företagets aktieägare bär förluster först och försäkringstagare och andra borgenärer bär, om inte annat anges i lagen om resolution av försäkringsföretag, förluster efter ägarna i den inbördes ordning som hade gällt om företaget hade varit försatt i konkurs eller likvidation.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.1 a att aktieägarna i företaget i resolution ska bära de första förlusterna. I artikel 22.1 b anges att borgenärer i företaget i resolution ska bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordringars prioritetsordning enligt ett normalt insolvensförfarande, såvida det inte uttryckligen föreskrivs något annat i direktivet. I artikel 22.1 f anges

vidare att om inte annat föreskrivs i direktivet ska borgenärer i samma förmånsklass behandlas likvärdigt.

Aktieägare ska bära förluster först

Enligt artikel 22.1 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, när den använder resolutionsverktygen och utövar resolutionsbefogenheterna, vidtar alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att resolutionsåtgärderna vidtas på så sätt att aktieägarna i företaget under resolution bär de första förlusterna. Med aktieägare avses i detta sammanhang, aktieägare eller innehavare av andra äganderättsinstrument (artikel 2.52 i direktivet). Med äganderättsinstrument avses aktier, andra instrument som ger äganderätt, instrument som kan konverteras till eller ge rätt att förvärva aktier eller andra äganderättsinstrument samt instrument som utgör intressen i aktier eller andra äganderättsinstrument (artikel 2.51 i direktivet). Det kan konstateras att det inte förekommer några äganderättsinstrument i ömsesidiga försäkringsbolag eller försäkringsföreningar.

I direktivet finns vidare uttryckliga regler om förhållandet mellan aktieägare och borgenärer i bestämmelserna om skuldnedskrivning (se artikel 36.1 a). Enligt dessa bestämmelser ska aktiekapitalet minskas eller spädas ut innan skuldnedskrivningsverktyget tillämpas. Eftersom bestämmelserna gäller när användningen av ett verktyg resulterar i att förluster får bäras av borgenärer, kommer aktieägarna i den situationen alltid att få bära förluster innan borgenärerna. De bestämmelser som föreslås genomföra direktivet i den delen säkerställer alltså att principen om att aktieägare ska bära förluster innan borgenärer upprätthålls.

I sammanhanget kan också noteras att denna princip även stämmer väl överens med svensk konkursrätt. Konkursförfarandet upprätthåller nämligen principen att aktieägarna i sin egenskap av riskbärare ligger sist i företrädesordning och att riskkapitalet normalt går förlorat, utom i de utomordentligt ovanliga fall där samtliga borgenärer (inklusive eventuella efterställda sådana) i en konkurs får fullt betalt.

Borgenärer ska i regel bära förluster efter aktieägarna i enlighet med prioritetsordningen

Enligt artikel 22.1 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska borgenärer i företaget i resolution bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordringars prioritetsordning enligt ett normalt insolvensförfarande, såvida det inte uttryckligen föreskrivs något annat i direktivet. I artikel 22.1 f anges vidare att om inte annat föreskrivs i direktivet ska borgenärer i samma förmånsklass behandlas likvärdigt. Direktivet föreskriver en särskild rangordning för oprioriterade fordringar, enligt vilken bland annat skulder som utgör kapitalinstrument och kvalificerade skulder ska skrivas ned före andra skulder (se artikel 26.2 i direktivet).

Prioritetsordningen vid konkurs, dvs. i vilken ordning borgenärerna får betalt, framgår i svensk rätt av konkurslagen (1987:672) och förmånsrättslagen (1970:979) (och de lagar till vilken den senare hänvisar). Av 14 kap. 2 § konkurslagen framgår att konkurskostnaderna (till exempel arvodet till förvaltaren) ska betalas ur boet före andra skulder som konkursboet har ådragit sig (s.k. massaskulder). Massaborgenärerna ska dock få betalt framför konkursborgenärerna. Konkursborgenärerna får därefter betalt i den rangordning som framgår av förmånsrättslagen och de lagar till vilka den hänvisar.

I förmånsrättslagen indelas konkursfordringarna i prioriterade fordringar, med särskild eller allmän förmånsrätt och oprioriterade fordringar. Särskild förmånsrätt har som regel företräde framför allmän förmånsrätt som i sin tur har företräde framför de oprioriterade fordringarna. Har en fordran särskild förmånsrätt i viss egendom, men den egendomen inte räcker till för att betala fordringen, behandlas återstoden av denna som en fordran utan sådan förmånsrätt. De särskilda förmånsrätterna gäller som huvudregel inbördes efter paragrafernas numrering i lagen och därefter efter numreringen i paragrafen. De allmänna förmånsrätterna ger företrädesrätt till betalning ur boets samtliga tillgångar. De har inbördes den företrädesordningen som följer av paragrafernas placering i förmånsrättslagen. Fordringar som har allmän förmånsrätt enligt samma paragraf har inbördes lika rätt till betalning. Borgenärer med oprioriterade fordringar har inbördes lika rätt till betalning. En borgenär kan dock enligt fordringsavtalet ha rätt till betalning först efter övriga borgenärer (s.k. efterställda fordringar). Böter, viten och fordringar på

grund av förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott får vid konkurs dock utdelning först efter övriga borgenärer. Om flera fordringar har lika rätt till betalning, ska utdelning i konkurs (betalning) ske i förhållande till fordringarnas storlek, dvs. utdelningen ska beräknas proportionellt.

Genomförandet av bestämmelserna i svensk rätt

Direktivets princip om ordningsföljden som aktieägare och borgenärer ska bära förluster överensstämmer med svensk förmånsrättsordning. Eftersom ordningsföljden är en grundläggande princip i direktivet bör den framgå av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

Mot den bakgrunden finns det därför anledning att införa en bestämmelse som innebär att – vid tillämpning av resolutionsåtgärder och utformning av resolutionsplaner – ska aktieägarna vara de första att bära förluster och borgenärerna ska bära förluster därefter och ha inbördes rätt till betalning i samma ordning som vid konkurs, såvida inte annat anges i lagen om resolution av försäkringsföretag. Av bestämmelsen bör även framgå att borgenärer med samma förmånsrätt får lika mycket betalt eller skrivs ned med samma procentsats. Bestämmelsen avspeglar därmed också principen i artikel 22.1 f i direktivet om att borgenärer av samma kategori ska behandlas likvärdigt.

5.6 Ingen ägare eller borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än i konkurs eller likvidation

Utredningens förslag: Det ekonomiska utfallet för ägare och borgenärer ska inte bli sämre vid resolution än om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.1 g att resolutionsmyndigheten, när den tillämpar resolutionsverktygen och utövar resolutionsbefogenheterna, ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen aktieägare eller borgenär ska åsamkas större förluster än vad som skulle ha varit fallet om försäkringsföretaget hade avvecklats enligt ett normalt insolvensförfarande i enlighet med skyddsåtgärderna i artiklarna 55–57.

Ingen ägare eller borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än i konkurs eller likvidation

Av artikel 22.1 g i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndigheten, när den tillämpar resolutionsverktygen och utövar resolutionsbefogenheterna, ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen aktieägare eller borgenär ska åsamkas större förluster än vad som skulle ha varit fallet om försäkringsföretaget hade avvecklats enligt ett normalt insolvensförfarande i enlighet med skyddsåtgärderna i artiklarna 55–57. Om aktieägare eller borgenärer skulle åsamkas större förluster i resolution än om företaget hade avvecklats enligt ett normalt insolvensförfarande, har de enligt sistnämnda artiklar rätt till ersättning för mellanskillnaden från finansieringsarrangemanget för resolution. Det rör sig således om en principiell rätt till ersättning om deras ekonomiska utfall blir sämre i resolution än vid avveckling enligt normala insolvensförfaranden (en princip som normalt på eng. benämns ”no creditor worse off” [NCWO] principle, se även skäl 8 och 40).

Det är dock viktigt att framhålla att vad ägare och borgenärer har rätt till är det ekonomiska utfallet vid en konkurs eller likvidation. Det är inte uteslutet, eller till och med ganska sannolikt, att åtminstone borgenärer får ett bättre utfall vid resolution än vid en konkurs. Detta kan uttryckas som att borgenärerna får del av resolutionsvinsten. Förenklat kan denna vinst uttryckas som skillnaden mellan värdet på företagets tillgångar vid fortlevnad och vid konkurs. Tillgångarna är sannolikt betydligt mer värda vid fortsatt drift än vad de kan betinga vid en försäljning vid en konkurs. Borgenärerna kan

alltså få del av denna resolutionsvinst, men de har ingen rätt till den (i strikt juridisk mening).

I sammanhanget bör vidare framhållas att principen i sig inte innebär ett förbud för resolutionsmyndigheten att vidta resolutionsåtgärder som leder till att vissa ägare och borgenärer får ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation. Ett sämre ekonomiskt utfall än i konkurs eller likvidation kan nämligen bli följden av att resolutionsmyndigheten vid beslutstillfället inte känner till exakt vad detta utfall kommer att bli vid resolution eller hur utfallet för borgenärer som blir kvar i ett företag som försätts i konkurs påverkas av att delar av verksamheten har avyttrats.

Principen att ägare och borgenärer inte ska få ett sämre ekonomiskt utfall vid resolution än vid konkurs eller likvidation bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

5.7 Statsstödsreglerna

Utredningens bedömning: Att unionsrättens regler om statligt stöd ska beaktas av svenska myndigheter inom ramen för ett resolutionsförfarande följer redan av Sveriges medlemskap i EU. Någon särskild genomförandeåtgärd är inte nödvändig.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.3 att när medlemsstaterna tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter ska de säkerställa att de följer unionens regler om statligt stöd.

Statsstödsreglerna

I artikel 22.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att när medlemsstaterna tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter ska de säkerställa att de följer unionens regler om statligt stöd. Med unionens regler om statligt stöd avses

enligt artikel 2.42 i direktivet den ram som fastställs genom artiklarna 107–109 i EUF-fördraget samt förordningar och alla unionsakter, inbegripet riktlinjer, meddelanden och tillkännagivanden, som utfärdats eller antagits med stöd av artikel 108.4 eller 109 i fördraget. Att dessa bestämmelser ska beaktas av svenska myndigheter när statligt stöd är aktuellt följer redan av Sveriges medlemskap i EU och föranleder därför ingen särskild genomförandeåtgärd.

5.8 Särskild hänsyn vid resolution av en grupp

Utredningens förslag: Om ett försäkringsföretag ingår i en grupp, ska Riksgäldskontoret utforma de resolutionsåtgärder som vidtas mot företaget på ett sätt som – särskilt i de länder där gruppen är verksam – minimerar inverkan på andra företag i gruppen och på gruppen som helhet samt minimerar de negativa effekterna på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten inom EES.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.2 att om försäkringsföretaget ingår i en grupp ska resolutionsmyndigheterna tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på ett sätt som, särskilt i de länder där gruppen är verksam, minimerar inverkan på andra gruppmedlemmar och på gruppen som helhet samt de negativa effekterna på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i unionen och i medlemsstaterna.

Särskild hänsyn vid resolution av en grupp

Av artikel 22.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att om försäkringsföretaget ingår i en grupp ska resolutionsmyndigheterna tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på ett sätt som, särskilt i de länder där gruppen är verksam, minimerar inverkan på andra företag i gruppen och på gruppen

som helhet samt de negativa effekterna på försäkringstagarna, real-ekonomin och den finansiella stabiliteten i unionen och i medlemsstaterna. Denna princip bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr lagen om resolution 12 kap. 6 §).

5.9 Ny styrelse och verkställande direktör

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska utse en ny styrelse och verkställande direktör för ett företag i resolution. Detta gäller inte om det är nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen att en eller flera styrelseledamöter eller den verkställande direktören behåller sina uppdrag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag artikel 22.1 c anges att förvaltnings-, lednings- och tillsynsorganet och den verkställande ledningen i företaget i resolution ska ersättas, utom när det anses nödvändigt att behålla hela eller delar av det organet eller den verkställande ledningen för att uppnå resolutionsmålen.

Ledningen i ett företag i resolution

Enligt artikel 22.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ledningsorganet och den verkställande ledningen ersättas, utom i de fall det anses nödvändigt att behålla ledningsorganet och den verkställande ledningen för att kunna uppnå resolutionsmålen. Möjligheten för resolutionsmyndigheten att avsätta eller ersätta ledningsorganet och den verkställande ledningen följer även som en resolutionsbefogenhet (artikel 42.1 n).

Begreppen förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan förekommer även i Solvens II-direktivet (se till exempel artikel 41.3). Som angavs

vid genomförandet av Solvens II-direktivet kan dessa begrepp omfatta dels styrelsen i ett försäkringsföretag, dels styrelsen och den verkställande direktören (prop. 2015/16:9 s. 301–303). I detta fall är det uppenbart att begreppet förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan omfattar endast styrelsen och att begreppet den verkställande ledningen omfattar den verkställande direktören.

Det kan förutsättas att det i många fall är nödvändigt att byta ut styrelsen i ett företag i resolution för att återskapa marknadens förtroende för företaget. Det framstår även i övrigt som rimligt att resolutionsmyndigheten ska kunna tillsätta en ny styrelse och verkställande direktör i företaget i resolution. Styrelsen i ett aktiebolag utses i normala fall av bolagstämman, 8 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551) (jfr 7 kap. 6 § lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar, där det anges att styrelsen väljs av föreningsstämman). Styrelsen får utse verkställande direktör, 8 kap. 27 § aktiebolagslagen (jfr 7 kap. 27 § lagen om ekonomiska föreningar).

Eftersom resolutionsmyndigheten kan utöva såväl aktieägarnas som styrelsens samtliga befogenheter kan myndigheten utse både styrelse och verkställande direktör. Med hänsyn till artikel 22.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det dock framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att Riksgäldskontoret, utom i de fall då det är nödvändigt att behålla tidigare styrelse och verkställande direktör för att uppnå resolutionsändamålen, ska utse en ny styrelse och verkställande direktör. Utgångspunkten bör därför vara att ny styrelse och verkställande direktör ska utses vid resolution och Riksgäldskontoret behöver inte motivera av vilket skäl som styrelsen eller den verkställande direktören ersätts.

Riksgäldskontoret bör dock göra en bedömning av enskilda ledamöters eller verkställande direktörens betydelse för att uppnå resolutionsändamålen. Det kan vara nödvändigt att behålla personer i företagets ledning i de fall då enskilda styrelseledamöter eller den verkställande direktören har sådan information och kännedom om förhållandena i företaget att det kan anses nödvändigt att de fortsätter sitt uppdrag och att det inte är tillräckligt att de på begäran av Riksgäldskontoret lämnar upplysningar om företaget. För det fall en styrelseledamot eller den verkställande direktören på eget initiativ ansöker om entledigande torde det dock inte vara möjligt för Riksgäldskontoret att motsätta sig en sådan begäran. Behöver Riksgäldskontoret inhämta information från styrelseledamoten eller den

verkställande direktören får myndigheten därmed förlita sig på upplysningsskyldigheten. Vid en avgång i förtid, på eget initiativ av en styrelseledamot eller verkställande direktören, bör samma regler för anmälan, registrering och offentliggörande tillämpas som när ett företag inte är försatt i resolution, jfr 8 kap. 43 och 44 §§ aktiebolagslagen och 7 kap. 44 och 45 §§ lagen om ekonomiska föreningar.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar följder av ett beslut om resolution för ägare och ledning och där i en paragraf om ledningen i ett företag i resolution (jfr 10 kap. 3 § lagen om resolution).

5.10 Styrelsens och verkställande direktörens skyldighet att bistå resolutionsmyndigheten

Utredningens bedömning: Kravet i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att ledningsorganet och den verkställande ledningen ska bistå resolutionsmyndigheten med all hjälp som krävs för att uppfylla resolutionsändamålen omfattas av bestämmelserna om informations- och uppgiftsskyldighet i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.1 d att förvaltnings-, lednings- och tillsynsorganet och den verkställande för företaget i resolution ska ge allt bistånd som krävs för att uppnå resolutionsmålen.

Styrelsens och verkställande direktörens skyldighet att bistå resolutionsmyndigheten

Av artikel 22.1 d i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att ledningsorganet och den verkställande ledningen för ett företag i resolution ska bistå med all hjälp som krävs för att uppnå resolutionsändamålen. Den typ av hjälp från styrelsen och den verk-

ställande direktören som i första hand kan antas efterfrågas av resolutionsmyndigheten är information i olika former. Styrelseledamöterna och den verkställande direktören bör därmed vara skyldiga att överlämna information i alla former, dvs. både muntligen och skriftligen eller via olika tekniska hjälpmedel. Skyldigheten bör även omfatta till exempel att bistå med inhämtande av nya uppgifter eller framtagande av från resolutionsmyndigheten särskilt efterfrågade sammanställningar.

Som framgått ovan har Riksgäldskontoret befogenhet att tillsätta en ny styrelse och verkställande direktör för ett företag i resolution. Det är dock viktigt att Riksgäldskontoret kan inhämta information och på annat sätt inhämta hjälp även från den avsatta styrelsen och verkställande direktören i företaget. De kraven på uppgifts- och informationsgivning som föreslås i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag omfattar alla och bör därför omfatta även det krav på ledningsorgan och verkställande ledning att bistå resolutionsmyndigheten som framgår av artikel 22.1 d i krishanteringsdirektivet. Bestämmelserna om uppgifts och informationsgivning behandlas i kapitel 12 (jfr 28 kap. 2 § lagen om resolution).

5.11 Arbetstagares rättigheter och skyldigheter i resolution

Utredningens bedömning: Arbetstagares rättigheter och skyldigheter i ett företag i resolution bör bedömas utifrån befintliga arbetsrättsliga regler.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.4 att om resolutionsverktyg tillämpas ska den enhet på vilken de tillämpas anses vara föremål för konkursförfarande eller motsvarande insolvensförfarande vid tillämpning av artikel 5.1 i rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillämpning av medlemsstaternas lagstift-

ning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter.

Arbetstagares rättigheter och skyldigheter i resolution

Rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, kallat överlåtelsedirektivet, innehåller bestämmelser som syftar till att skydda arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av arbetsgivares verksamhet. Skyddet ska säkerställas genom att arbetstagare inte ska förlora sina anställningar eller få försämrade anställningsvillkor när verksamheten i det företag som de är anställda i överläts, vilket framgår av artiklarna 3 och 4 i överlåtelsedirektivet som i svensk rätt har genomförts i 6 b § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Av artikel 5.1 i överlåtelsedirektivet framgår att – om inte medlemsstaterna föreskriver annat – skyddsreglerna artiklarna 3 och 4 inte ska tillämpas vid hel eller partiell överlåtelse av ett företag om överlåtaren är föremål för konkursförfarande eller motsvarande insolvensförfarande. Artikel 5.1 i överlåtelsedirektivet har i svensk rätt genomförts i 6 b § andra stycket LAS. Av den bestämmelsen framgår det att arbetstagares rättigheter och skyldigheter enligt anställningsavtal och anställningsförhållanden inte ska övergå på den nya arbetsgivaren vid konkurs.

Av artikel 22.4 i krishanteringsdirektivet följer att om resolutionsverktyg tillämpas ska den enhet på vilken de tillämpas anses vara föremål för konkursförfarande eller motsvarande insolvensförfarande vid tillämpning av artikel 5.1 i överlåtelsedirektivet. Som framgår ovan kan medlemsstaterna föreskriva en annan ordning än att arbetstagares rättigheter och skyldigheter inte ska övergå till en ny arbetsgivare vid överlåtelse av verksamheten om överlåtaren är försatt i konkurs. Det finns därför anledning att göra bedömningen att även en ordning där resolution inte jämföras med konkurs i 6 b § andra stycket LAS överensstämmer med artikel 22.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Det får anses olämpligt att jämföra arbetstagares rättigheter och skyldigheter i resolution med rättigheter och skyldigheter i konkurs. Till stöd för en sådan bedömning kan det till exempel anföras att

resolutionsmyndigheten vid värdering av tillgångar i företaget i resolution ska betrakta dessa utifrån principen om att företaget ska drivas vidare. Det ligger sannolikt närmare till hands att jämställa resolution med företagsrekonstruktion vid beaktande av arbetstagares rättigheter och skyldigheter. Vid en företagsrekonstruktion görs inget undantag från skyddsregeln i 6 b § första stycket LAS. Det mest sannolika scenariot då ett företag försätts i resolution är dessutom att resolutionsmyndigheten i mesta möjliga mån kommer försöka få företagets anställda att stanna kvar i företaget. Mot denna bakgrund finns det inte anledning att förorda en ordning där resolution jämställs med konkurs i 6 b § andra stycket LAS. Arbetstagares rättigheter och skyldigheter i ett företag i resolution bör således bedömas utifrån befintliga arbetsrättsliga regler (jfr prop. 2015/16:5 s. 479 och 480).

5.12 Informations- och samrådsskyldighet i resolution

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret vidtar en resolutionsåtgärd som berör de anställda, bör myndigheten informera och samråda med representanter för de anställda.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.5 att när medlemsstaterna tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter ska resolutionsmyndigheterna, när så är lämpligt, informera och samråda med företrädare för personalen i det berörda företaget.

Informations- och samrådsskyldighet i resolution

Av artikel 22.5 i krishanteringsdirektivet framgår att resolutionsmyndigheten, när så är lämpligt, bör informera och samråda med de anställda och deras representanter när resolutionsåtgärder vidtas. Den möjlighet som bestämmelsen ger Riksgäldskontoret att utifrån

omständigheterna i det enskilda fallet bedöma om samråd och informationsgivning är lämpligt bör framgå av lag. Med hänsyn till att Riksgäldskontoret kan behöva vidta åtgärder med kort varsel är det inte lämpligt att införa ett absolut krav på samråd och informationsgivning med representanter för de anställda.

Bestämmelsen riktar sig till Riksgäldskontoret och gäller utöver vad arbetsgivaren har att iaktta enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det framstår vidare som lämpligt att begränsa informations- och samrådsskyldigheten till frågor som berör de anställda. Det får anses att en sådan begränsning är förenlig med artikel 22.5 i krishanteringsdirektivet (jfr prop. 2015/16:5 s. 480 och 481). I enlighet med den svenska arbetsmarknadsmodellen bör de anställda vid information och samråd i första hand företräddas av de fackliga organisationer med vilka arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr lagen om resolution 12 kap. 8 §).

5.13 Arbetstagarrepresentanter i styrelsen vid resolution

Utredningens förslag: Riksgäldskontorets beslut om resolutionsåtgärder ska inte påverka de anställdas rätt till arbetstagarrepresentanter i styrelsen enligt lagen om styrelserepresentation för privatanställda.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 22.6 att resolutionsmyndigheter ska tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelser om arbetstagarrepresentation i ledningsorgan enligt nationell rätt eller praxis.

Arbetstagarrepresentanter i styrelsen vid resolution

Av artikel 22.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att bestämmelser i nationell rätt eller praxis om arbetstagarrepresentationen i ledningsorgan inte ska påverkas av tillämpningen av resolutionsverktyg eller utövande av resolutionsbefogenheter. I svensk rätt finns bestämmelser om rätten för anställda att utse styrelseledamöter (arbetstagarledamöter) i lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för privatanställda. Den lagen innebär att arbetstagare under vissa villkor har rätt att utse styrelseledamöter i den typ av företag som omfattas av direktivet. Det bör därför framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att Riksgäldskontorets beslut om resolutionsåtgärder inte ska påverka de anställdas rätt att utse styrelseledamöter enligt lagen om styrelserepresentation för privatanställda.

Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper (jfr lagen om resolution 12 kap. 7 §).

5.14 Undantag från bestämmelser i EU-direktiv som rör bolagsrätt

Utredningens förslag: När resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer tillämpas ska aktiebolagslagen och lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden inte tillämpas i de delar som de motsvarar reglerna i vissa bolagsrättsliga direktiv om

- skydd för minoritetsaktieägare,
- budplikt och skäligt pris,
- krav med avseende på utnyttjande av vissa aktieägar rättigheter i börsnoterade företag,
- samordning av de skyddsåtgärder som krävs i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag och att bevara och ändra dess kapital, och
- gränsöverskridande ombildningar och fusion av aktiebolag.

Utredningens bedömning: Möjligheten till undantag även för företag som är föremål för krisförebyggande åtgärder bör inte utnyttjas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Genom krishanteringsdirektivet görs ändringar i flera andra EU-direktiv. I artikel 88 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag görs ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/25/EG av den 21 april 2004 om uppköpserbudanden, i det följande benämnt direktivet om uppköpserbudanden, i artikel 89 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag görs ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/36/EG av den 11 juli 2007 om utnyttjande av vissa av aktieägares rättigheter i börsnoterade företag, i det följande benämnt direktivet om aktieägares rättigheter och i artikel 91 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag görs ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1132 av den 14 juni 2017 om vissa aspekter av bolagsrätt, i det följande benämnt bolagsrättsdirektivet. I huvudsak rör det sig om att bestämmelser i dessa bolagsrättsliga direktiv inte ska tillämpas om resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag används.

Undantag från bestämmelser i aktiebolagslagen och lagen om uppköpserbudanden

I och med ändringarna i de bolagsrättsliga direktiven ska direktiven eller vissa bestämmelser i direktiven inte vara tillämpliga om de resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer som följer av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag används.

Således ska artikel 5.1 i direktivet om uppköpserbudanden inte tillämpas när resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer tillämpas (artikel 4.5 i direktivet om uppköpserbudanden, i lydelsen enligt artikel 88 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Den aktuella bestämmelsen i direktivet reglerar skydd av minoritetsaktieägare, budplikt och skäligt pris. I svensk rätt motsva-

ras detta av 3 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:451) om offentliga uppköps-erbjudanden och bestämmelser i 22 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

Vidare ska direktivet om aktieägars rättigheter inte tillämpas om resolutionsåtgärder vidtas (artikel 1.4 i direktivet om aktieägars rättigheter, i lydelsen enligt artikel 89 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. I svensk rätt regleras aktieägarnas rättigheter i olika delar av aktiebolagslagen.

När det gäller bolagsrättsdirektivet ska artiklarna 49, 58.1, 68.1, 68.2, 68.3, 70.2 första stycket, 72–75 och 79, 80 och 81 i direktivet inte tillämpas om resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer vidtas eller tillämpas (artikel 84.3 i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Bestämmelser som motsvarar dessa delar av bolagsrättsdirektivet finns i 2 kap. 19 §, 11 kap., 20 kap. samt 25 kap. 15 och 16 §§ aktiebolagslagen.

När resolutionsverktyg, resolutionsbefogenheter och resolutionsmekanismer tillämpas ska bestämmelserna i bolagsrättsdirektivet om gränsöverskridande ombildningar, om fusion av publika aktiebolag, gränsöverskridande fusioner av bolag med begränsat ansvar och gränsöverskridande delningar av bolag med begränsat ansvar inte tillämpas (artikel 86a.3 b i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.2 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, artikel 87.4 i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, artikel 120.4 b i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.4 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och artikel 160a.4 b i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.5 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). I svensk rätt finns bestämmelser som genomför det direktivet i bland andra 23 och 24 kap. aktiebolagslagen.

Lagstiftarna på unionsnivå har bedömt att det krävs ett uttryckligt undantag från de ovan nämnda bolagsrättsliga bestämmelserna, eftersom en tillämpning av dem skulle kunna förhindra effektiviteten och förutsebarheten i resolutionen (jfr skäl 90 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Det finns därför anledning att anse att de normkonflikter som kan uppstå mellan den nya lagen om resolution av försäkringsföretag och de bolagsrättsliga bestämmelserna i möjligaste mån bör undvikas genom lagstiftning. Motsvarande undantag har införts med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för åter-

hämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132 (se 12 kap. 4 § lagen [2015:1016] om resolution och 2 kap. 3 § lagen [2022:739] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, se även prop. 2015/16:5 s. 404–406 och prop. 2021/22:169 s. 134–135).

I den nya lagen om resolution för försäkringsföretag bör det därför införas ett undantag som innebär att de bestämmelser i aktiebolagslagen och lagen om offentliga uppköpserbjudanden, som motsvarar de bolagsrättsliga artiklar och direktiv som räknas upp i artiklarna 88, 89 och 91 i krishanteringsdirektivet för försäkringsbolag, inte ska tillämpas när resolutionsåtgärder vidtas. Bestämmelsen bör placeras i ett kapitel i den nya lagen som reglerar resolutionsåtgärder och där i en paragraf om tillämpningsprinciper.

Undantag för företag som är föremål för krisförebyggande åtgärder

När det gäller bolagsrättsdirektivet finns det möjlighet att undanta även bolag som är föremål för krisförebyggande åtgärder från bestämmelserna om gränsöverskridande ombildningar, gränsöverskridande fusioner av bolag med begränsat ansvar och gränsöverskridande delningar av bolag med begränsat ansvar (artikel 86a.4 c i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.2 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, artikel 120.5 c i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.4 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och artikel 160a.5 c i bolagsrättsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 91.5 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Med krisförebyggande åtgärder avses bland annat ett utövande av befogenheter att instruera ett företag att åtgärda brister eller hinder för

möjligheten till återhämtning, utövande av befogenheter att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution (se artikel 2.79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

I tidigare lagstiftningsärenden gjordes bedömningen att det inte finns skäl att utnyttja denna möjlighet (se till exempel prop. 2021/22:286 s. 153–154). Inte heller nu bör denna möjlighet till ytterligare undantag från bolagsrättsdirektivet utnyttjas.

6 Förebyggande återhämtningsplaner

6.1 Bakgrund och syfte

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för försäkringsföretag reglerar, liksom motsvarande regelverk för kreditinstitut och värdepappersföretag, tre olika faser: förebyggandefasen, återhämtningsfasen och resolutionsfasen. I den förebyggande fasen ska ett försäkringsföretag upprätta en s.k. plan för förebyggande återhämtning som förberedelse för eventuella åtgärder om det utsätts för påfrestningar. Om försäkringsföretaget ingår i en grupp är det i stället moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen som ska upprätta en s.k. plan för förebyggande gruppåterhämtning. Ofta är även detta moderföretag ett försäkringsföretag men det kan också vara någon form av holdingföretag. När ett försäkringsföretag eller moderföretag hamnar under stark press ska företaget respektive gruppen alltså redan ha en färdig planering med eventuella åtgärder som kan eller ska vidtas baserat på olika typscenarier.

Återhämtningsfasen inträder när planen för förebyggande återhämtning aktiveras. Som utgångspunkt sker detta genom att ett scenario som anges i planen inträffar och att försäkringsföretaget då vidtar de åtgärder som företaget enligt planen ska vidta vid det scenariot. En åtgärd som anges i en plan för förebyggande återhämtning kan dock vidtas även vid andra tillfällen. Det kan även uppkomma situationer då det inte är möjligt eller lämpligt att vidta en åtgärd enligt en plan trots att scenario som anges i planen och att försäkringsföretaget i så fall bör vidta en annan åtgärd eller ingen åtgärd alls. En plan för förebyggande återhämtning är således i första hand mer som ett planeringsverktyg eller en möjlig handlingsplan. Detta skiljer sig från en s.k. åtgärdsplan, som i Solvens II-direktivet benämns återhämtningsplan, som ett försäkringsföretag ska upprätta och ge in till Finansinspek-

tionen för godkännande om företaget inte längre uppfyller solvenskapitalkravet (se 18 kap. 4 § försäkringsrörelselagen [2010:2043] och artikel 138.2 i Solvens II-direktivet). En sådan plan är direkt inriktad på de åtgärder som ett försäkringsföretag ska vidta för att åter uppfylla solvenskapitalkravet. Motsvarande gäller för en grupp som inte uppfyller det gruppbaseade solvenskapitalkravet (19 kap. 35 § försäkringsrörelselagen och artikel 218.4 i Solvens II-direktivet).

För försäkringsföretag ska arbetet med en plan för förebyggande återhämtning utgöra en del av företagets företagsstyrningssystem. Det grundläggande syftet med planen är att ställa krav på att ett försäkringsföretag, redan innan en kris inträffar, ska ha övervägt typiska scenarier och lämpliga åtgärder att vidta om något av dessa scenarier senare inträffar.

Ett försäkringsföretag hanterar inom sitt riskhanteringssystem redan i dag de risker som förekommer i den löpande verksamheten. Det nya med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för försäkringsföretag och en plan för förebyggande återhämtning, är att företagens beredskapsplanering även ska omfatta scenarier som är mindre sannolika och har svagare anknytning till den verksamhet som det enskilda försäkringsföretaget bedriver.

Det finns inte något krav på att ett försäkringsföretag, om ett scenario i en plan för förebyggande återhämtning inträffar, måste vidta den åtgärd som anges för det scenariot i planen. Inte heller är de indikatorer som försäkringsföretaget ska identifiera bindande för företaget. En plan för förebyggande återhämtning är således inte en plan som automatiskt ska aktiveras i händelse av stress. I stället ska en sådan plan tillämpas efter bästa omdöme för att hantera en situation som uppkommit. Utgångspunkten bör emellertid vara att ett försäkringsföretag ska använda sig av en plan och de åtgärder som anges i planen om en kris väl inträffar. Tillsynsmyndigheterna kommer även att kunna kräva att försäkringsföretag tillämpar hela eller delar av en plan för förebyggande återhämtning om förutsättningarna för ingripanden uppfylls.

Om återhämtningsåtgärderna visar sig vara otillräckliga kan försäkringsföretaget komma att försättas i resolution och i och med det inleds resolutionsfasen. Detta gäller dock bara om försäkringsföretaget uppfyller villkoren för resolution (se avsnitt 4.2). I annat fall ska försäkringsföretaget avvecklas genom något av de ordinära insolvensförfarandena konkurs eller likvidation. Resolutionsplaner, som

till skillnad från en plan för förebyggande återhämtningsplan ska upprättas av resolutionsmyndigheten, behandlas i kapitel 7.

6.2 Planer för förebyggande återhämtningsplaner

6.2.1 Upprättande av en plan

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska få besluta att ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan. Vid ett sådant beslut ska Finansinspektionen beakta försäkringsföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil, grad av sammankoppling och utbytbarhet, företagets betydelse för ekonomin i de medlemsstater där det verkar och dess gränsöverskridande verksamhet, särskilt betydande gränsöverskridande verksamhet.

Ett försäkringsföretag som omfattas av en resolutionsplan ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan.

Ett litet och icke-komplext företag ska bara upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan om ett sådant företag bedöms utgöra en särskild risk på nationell eller regional nivå.

Ett försäkringsföretag som ingår i en grupp som omfattas av planering för förebyggande gruppåterhämtningsplan ska bara i särskilda fall upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan.

Finansinspektionen ska se till att minst 60 procent av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 60 procent av den svenska marknaden för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplan. Marknadsandelen för livförsäkring ska baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto. För skadeförsäkring ska marknadsandelen baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna. Vid beräkning av marknadstäckningsgraden för dotterförsäkringsföretagen i en grupp ska det beaktas om dessa dotterföretag ingår i en grupp där moderföretaget med det yttersta ägarintresset ska upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan.

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om när en plan för förebyggande återhämtningsplan ska upprättas och när och hur en plan ska ges in till Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser om vilka företag som ska omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtning.

Tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att minst 60 procent av medlemsstatens marknad för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 60 procent av dess marknad för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring, där marknadsandelen för livförsäkring baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto och marknadsandelen för skadeförsäkring baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna, omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtning (artikel 5.2)

När det gäller vilka företag som ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning ska tillsynsmyndigheten beakta företagets storlek, affärsmodell, riskprofil, grad av sammankoppling och utbytbarhet, deras betydelse för ekonomin i den medlemsstat där de verkar och deras gränsöverskridande verksamhet, särskilt betydande gränsöverskridande verksamhet (artikel 5.1).

Vidare gäller att ett försäkringsföretag som omfattas av en resolutionsplan också ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning. Ett litet och icke-komplext företag ska bara behöva upprätta en plan för förebyggande återhämtning om ett sådant företag utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå (artikel 5.3).

Skyldigheten att upprätta en plan för förebyggande återhämtning gäller i första hand för försäkringsföretag som inte ingår i en grupp som omfattas av planering för förebyggande gruppåterhämtning (artikel 5.1).

Finansinspektionen ska bestämma vilka försäkringsföretag som ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning

I enlighet med bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser om planer för förebyggande återhämtning i svensk rätt. Enligt direktivet är det tillsynsmyndigheten som får bestämma att ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning, med beaktande av bland annat kraven på marknadstäckning. Det enskilda företaget ska därefter ta

fram en planen och ge in den till tillsynsmyndigheten för godkännande. Som utvecklas nedan ska en plan för förebyggande av återhämtningsplaner utgöra en del av ett försäkringsföretags företagsstyrningssystem.

Liksom motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersföretag (se prop. 2015/16:5 s. 179) bör bestämmelser för försäkringsföretag om planer för förebyggande återhämtningsplaner i första hand införas i den s.k. sektorslagstiftningen. Således bör det införas bestämmelser i försäkringsrörelselagen om att Finansinspektionen får besluta att ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplaner. I enlighet med direktivet ska Finansinspektionen vid ett sådant beslut beakta försäkringsföretagets storlek, affärsmodell, riskprofil, grad av sammankoppling och utbytbarhet, företagets betydelse för ekonomin i de medlemsstater där det verkar och dess gränsöverskridande verksamhet, särskilt betydande gränsöverskridande verksamhet. Också bestämmelserna i direktivet om vilka företag som ska respektive inte behöver upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplaner bör införas i försäkringsrörelselagen. Detta gäller i första hand ett företag som är att anse som ett litet och icke-komplext företag (artikel 5.3)

Ett försäkringsföretag som ingår i en grupp som omfattas av planering för förebyggande gruppåterhämtningsplaner ska enligt direktivet i de allra flesta fallen inte upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplaner (artikel 5.1). Det finns dock särskilda fall då ett sådant försäkringsföretag likväl ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplaner. Det gäller om ett enskilt försäkringsföretag inte i tillräcklig grad beaktas i en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplaner eller om det saknas en sådan plan, se avsnitt 6.3.6 och 6.3.7.

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska en minsta del av den nationella marknaden omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtningsplaner. Detta är något som Finansinspektionen fortlopande har att beakta. För livförsäkring ska minst 60 procent av den svenska marknaden omfattas. Också för skadeförsäkring gäller att 60 procent av den svenska marknaden ska omfattas. För livförsäkring ska marknadsandelen baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto. För skadeförsäkring ska marknadsandelen baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna.

Hur Finansinspektionen ska bestämma marknadsandelarna, liksom den närmare definitionen av de olika kriterierna som ska ligga till för ett beslut om att ett försäkringsföretag ska upprätta en åter-

hämtningsplan, kommer att närmare anges i tekniska standarder (artikel 5.12 b).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela verkställighetsföreskrifter om när en plan för förebyggande återhämtningska upprättas. Detta gäller även för när och hur en plan ska ges in till Finansinspektionen.

Finansinspektionen har även möjlighet att i vissa fall besluta om undantag från kravet om när ett försäkringsföretag ska upprätta en första plan för förebyggande återhämtningska (se avsnitt 6.4).

6.2.2 En del av företagsstyrningssystemet

Utredningens förslag: En plan för förebyggande återhämtningska ska utgöra en del av ett försäkringsföretags företagsstyrningssystem. Ett försäkringsföretag ska ha lämpliga arrangemang för att övervaka de kvalitativa och kvantitativa indikatorer som ska identifiera tidpunkter vid vilka korrigeringar åtgärder bör övervägas eller vidtas.

Försäkringsföretagets styrelse ska godkänna en plan för förebyggande återhämtningska innan planen lämnas in till Finansinspektionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om arrangemangen för övervakning av kvalitativa och kvantitativa indikatorer.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag ska bedöma och godkänna en plan för förebyggande återhämtningska innan den lämnas till tillsynsmyndigheten för granskning (artikel 5.10).

Att utarbeta en plan för förebyggande återhämtningska, hålla planen uppdaterad och sedan tillämpa den ska anses utgöra en del av ett försäkringsföretags företagsstyrningssystem (artikel 5.1). Ett försäk-

ringsföretag ska även säkerställa att det finns lämpliga arrangemang för en regelbunden övervakning av indikatorerna i en återhämtningsplan (artikel 5.8).

Planering för förebyggande återhämtning ska utgöra en del av företagsstyrningssystemet

Av försäkringsrörelselagen och det bakomliggande Solvens II-direktivet följer att ett försäkringsföretag ska ha ett företagsstyrningssystem som säkerställer att företaget styrs på ett sunt och ansvarsfullt sätt. Systemet ska ses över regelbundet av företaget (10 kap. 1 § försäkringsrörelselagen och artikel 41 i Solvens II-direktivet). Företagsstyrningssystemet består av flera delar med olika kvalitativa krav som gäller för verksamheten. Systemet för riskhantering är en del av företagsstyrningssystemet. Ett försäkringsföretag ska enligt försäkringsrörelselagen ha ett system för riskhantering. Detta system ska innehålla de strategier, processer och rapporteringsrutiner som behövs för att säkerställa att företaget fortlöpande kan identifiera, värdera, övervaka, hantera och rapportera risker samt beroenden mellan risker (10 kap. 6 §).

Som anges i avsnitt 6.2.2 ska arbetet med en plan för förebyggande återhämtning utgöra en del av företagets företagsstyrningssystem. En bestämmelse om detta bör, för att fullt genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, tas in i försäkringsrörelselagen. Det är dock inte alla försäkringsföretag som ska omfattas av ett krav om att upprätta en plan för förebyggande återhämtning (se avsnitt 6.2.1). En särskild bestämmelse om att en plan för förebyggande återhämtning ska utgöra en del av ett försäkringsföretags företagsstyrningssystem bör därmed lämpligen tas in tillsammans med de nya bestämmelserna om förebyggande återhämtningsplaner. Med detta följer även krav om att ett försäkringsföretag ska ha lämpliga arrangemang för att övervaka de kvalitativa och kvantitativa indikatorer som ska identifiera tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas (artikel 5.8). Kvalitativa och kvantitativa indikatorer behandlas i avsnitt 6.2.4. De närmare kraven på arrangemangen för övervakning av indikatorerna bör anges i föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om detta.

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att en plan för förebyggande återhämtning ska godkännas av försäkringsföretagets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan. Begreppen förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan förekommer även i Solvens II-direktivet (se t.ex. artikel 41.3). Som angavs vid genomförandet av Solvens II-direktivet kan dessa begrepp omfatta dels styrelsen i ett försäkringsföretag, dels styrelsen och den verkställande direktören (prop. 2015/16:9 s. 301–303). Liksom gäller för ett försäkringsföretags styrdokument, bör det vara styrelsen som ska godkänna en plan för förebyggande återhämtning (se 10 kap. 2 § andra stycket försäkringsrörelselagen).

6.2.3 Uppdatering av en plan

Utredningens förslag: En plan för förebyggande återhämtning ska uppdateras minst vartannat år. En plan för förebyggande återhämtning ska alltid uppdateras

1. efter en förändring av försäkringsföretagets juridiska eller organisatoriska struktur, av dess affärsverksamhet eller av dess finansiella ställning, om förändringen skulle kunna ha en väsentlig inverkan på eller nödvändiggöra en väsentlig ändring av planen för förebyggande återhämtning, eller
2. när det går att förutse en väsentlig förändring av försäkringsföretagets finansiella ställning, om förändringen skulle kunna ha en väsentlig inverkan på effektiviteten av planen för förebyggande återhämtning, eller på annat sätt nödvändiggöra en översyn av planen.

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om hur ofta en plan för förebyggande återhämtning ska uppdateras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ett försäkringsföretag uppdatera planen för förebyggande återhämtningsplan minst vartannat år (artikel 5.4). Under alla omständigheter ska en plan uppdateras

- a) efter en förändring av företagets juridiska eller organisatoriska struktur, av dess affärsverksamhet eller av dess finansiella ställning, som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på eller nödvändiggöra en väsentlig ändring av planen för förebyggande återhämtningsplan,
- b) när en väsentlig förändring av företagets finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet, eller på annat sätt nödvändiggöra en översyn av planen för förebyggande återhämtningsplan, blir förutsebar.

En plan ska uppdateras minst vartannat år eller om vissa särskilda omständigheter inträffar

För att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse i försäkringsrörelselagen om när ett försäkringsföretag ska uppdatera en plan för förebyggande återhämtningsplan. Bestämmelsen bör överensstämma med motsvarande bestämmelse i direktivet.

Liksom gäller enligt motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag, bör det vara försäkringsföretaget självt som ska uppmärksamma behovet av att ändra planen om de särskilt angivna förutsättningarna föreligger (se prop. 2015/16:5 s. 218).

Även för försäkringsföretag bör det vara möjligt att kräva att återhämtningsplaner ska upprättas oftare än vartannat år. Den regelbundenhet med vilken en plan för förebyggande återhämtningsplan ska uppdateras bör dock framgå av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela verkställighetsföreskrifter om hur ofta en plan för förebyggande återhämtningsplan ska uppdateras.

Finansinspektionen har även möjlighet att i vissa fall besluta om undantag från kraven om när ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning (se avsnitt 6.4).

6.2.4 Innehåll i en plan

Utredningens förslag: En plan för förebyggande återhämtning ska ange korrigerande åtgärder som kan vidtas av försäkringsföretaget för att återställa dess finansiella ställning om det skett en betydande försämring. En plan får inte förutsätta att statligt stöd lämnas.

En plan för förebyggande återhämtning ska innehålla:

1. En sammanfattning av de viktigaste delarna av planen, inbegripet väsentliga ändringar av den senast inlämnade planen.
2. En beskrivning av försäkringsföretaget, och i förekommande fall, gruppen, inbegripet en sammanfattning av eventuella väsentliga förändringar sedan den senast inlämnade planen.
3. En beskrivning av hur planen för förebyggande återhämtning har utarbetats och hur den kommer att uppdateras och tillämpas.
4. Ett antal korrigerande åtgärder.
5. En kommunikationsstrategi.

En plan för förebyggande återhämtning ska också innehålla en ram med kvalitativa och kvantitativa indikatorer som ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas. Om försäkringsföretaget någon gång under de senaste tio åren har lämnat in en åtgärdsplan, ska planen för förebyggande återhämtning innehålla åtgärdsplanen och en bedömning av de åtgärder som företaget har vidtagit för att åter uppfylla solvenskapitalkravet.

Ett försäkringsföretag ska bedöma trovärdigheten i och möjligheten till att genomföra företagets plan för förebyggande återhämtning utifrån ett antal scenarier med allvarlig makroekonomisk och finansiell stress som är relevanta för företagets specifika förhållanden, inbegripet systemomfattande händelser, isolerade stresshändelser som sannolikt väsentligt påverkar företagets till-

gångs- och skuldprofil samt kombinationer av sådana stress-händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de kvalitativa och kvantitativa indikatorer som i en plan för förebyggande återhämtningsplan ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

En plan för förebyggande återhämtningsplan ska enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehålla åtgärder som ska vidtas av det berörda företaget för att återställa dess finansiella ställning i fall där det skett en betydande försämring av denna ställning (artikel 5.1).

En plan får inte bygga på antaganden om tillgång till eller erhållande av extraordinärt offentligt finansiellt stöd (artikel 5.5).

Enligt artikel 5.6 ska en plan alltid innehålla

- a) En sammanfattning av de viktigaste delarna av planen, inbegripet väsentliga ändringar av den senast inlämnade planen.
- b) En beskrivning av företaget eller gruppen, inbegripet en sammanfattning av eventuella väsentliga förändringar sedan den senast inlämnade planen.
- c) En ram med indikatorer.
- d) En beskrivning av hur planen för förebyggande återhämtningsplan har utarbetats och hur den kommer att uppdateras och tillämpas.
- e) Ett antal korrigerande åtgärder.
- f) En kommunikationsstrategi.
- g) Om företaget har begått en överträdelse mot solvenskapitalkravet enligt Solvens II-direktivet och har lämnat in en återhämtningsplan vid någon tidpunkt under de senaste tio åren: den återhämtningsplanen samt en bedömning av de åtgärder som vidtagits för att återställa företagets efterlevnad av solvenskapitalkravet.

Ett försäkringsföretag ska även säkerställa att planen för förebyggande återhämtning innehåller en ram med kvalitativa och kvantitativa indikatorer som identifierar de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas. Indikatorerna får omfatta kriterier som rör bl.a. kapital, likviditet, tillgångskvalitet, lönsamhet, marknadsförhållanden, makroekonomiska förhållanden och operativa händelser. Indikatorer som avser kapitalsituationen ska innehålla åtminstone överträdelser av solvenskapitalkravet (artikel 5.8).

Vidare ska ett försäkringsföretag bedöma trovärdigheten och genomförbarheten hos företagets plan för förebyggande återhämtning, särskilt den ram med indikatorer och de korrigerande åtgärderna, utifrån ett antal scenarier med allvarlig makroekonomisk och finansiell stress som är relevanta för försäkrings- eller återförsäkringsföretagets specifika förhållanden, inbegripet systemomfattande händelser, idiosynkratiska stresshändelser som sannolikt väsentligt påverkar deras tillgångs- och skuldprofil samt kombinationer av sådana stresshändelser (artikel 5.7).

Vad en plan för förebyggande återhämtning ska innehålla

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges vad en plan för förebyggande återhämtning ska innehålla. Bestämmelserna är förhållandevis översiktliga. Kommissionen kommer att meddela tekniska standarder som mer detaljerat anger vad en plan för förebyggande återhämtning ska innehålla (se artikel 5.12 c).

Som utgångspunkt bör bestämmelserna i direktivet om vad en plan för förebyggande återhämtning ska innehålla genomföras i lag. Bestämmelser om innehållet i en plan, motsvarande det som anges i artikel 5, bör därmed tas in i försäkringsrörelselagen.

När det gäller själva indikatorerna ges medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme och i direktivet ges exempel på kriterier som indikatorerna får omfatta (artikel 5.8). Finansinspektionen är den myndighet som har bäst kunskap och resurser för att avgöra vilka kriterier som är relevanta för de försäkringsföretag som ska omfattas av krav på planering för förebyggande återhämtning. Denna bestämmelse i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör lämpligen genomföras i föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därmed få meddela föreskrifter om de kvalitativa och

kvantitativa indikatorer som i en plan för förebyggande återhämtningsplan ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas.

6.2.5 Granskning av en plan

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska granska en plan för förebyggande återhämtningsplan. Granskningen ska ske inom nio månader från det att en plan för förebyggande återhämtningsplan har lämnats in.

Vid granskningen ska Finansinspektionen bedöma om

1. planen uppfyller kraven om vad en plan ska innehålla,
2. ett genomförande av de korrigerande åtgärder som föreslås i planen kan förväntas att inom rimlig tid upprätthålla eller återställa försäkringsföretagets lönsamhet och finansiella ställning,
3. planen och de korrigerande åtgärderna kan förväntas bli genomförda snabbt och effektivt i situationer av finansiell stress, och
4. planen och de korrigerande åtgärderna kan förväntas i största möjliga utsträckning undvika betydande negativa effekter på det finansiella systemet, inbegripet scenarier som skulle leda till att andra försäkringsföretag genomför planer för förebyggande återhämtningsplan under samma period.

Finansinspektionen ska lämna över en plan för förebyggande återhämtningsplan till Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret ska få granska en plan för förebyggande återhämtningsplan i syfte att identifiera korrigerande åtgärder som skulle kunna inverka negativt på möjligheten till resolution av det berörda försäkringsföretaget. Eventuella synpunkter ska lämnas till Finansinspektionen inom den tid som inspektionen har att pröva en plan.

Om ett försäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet, ska Finansinspektionen efter begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES, överlämna en plan för förebyggande återhämtningsplan till den behöriga myndigheten för synpunkter. Finansinspektionen ska bemöta synpunkter som den behöriga myndigheten har lämnat.

Om en EES-försäkringsgivare bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet i Sverige, ska Finansinspektionen få begära att den behöriga myndigheten i hemlandet överlämnar en plan för förebyggande återhämtning. Finansinspektionen ska få granska en plan för förebyggande återhämtning för att identifiera korrigerande åtgärder som skulle kunna inverka negativt på försäkrings-tagarna, realekonomin eller den finansiella stabiliteten i Sverige och lämna rekommendationer till den behöriga myndigheten i hemlandet. Om den behöriga myndigheten i hemlandet inte beaktar de rekommendationer som Finansinspektionen har lämnat, ska inspektionen få hänskjuta ärendet till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för icke-bindande medling.

Finansinspektionen ska underrätta försäkringsföretaget om utfallet av en granskning av en plan för förebyggande återhämtning.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska tillsynsmyndigheterna granska en plan för förebyggande återhämtning (artikel 5.1). Detta ska ske inom nio månader efter det att en plan har lämnats in. I granskningen ska tillsynsmyndigheten bedöma hur väl planen uppfyller kraven om vad en plan ska innehålla samt:

- a) Om genomförandet av de arrangemang som föreslagits i planen rimligen kan förväntas att inom rimlig tid upprätthålla eller återställa försäkrings- eller återförsäkringsföretagets bärkraft och finansiella ställning.
- b) Om planen och de specifika alternativen i planen rimligen kan förväntas bli genomförda snabbt och effektivt i situationer av finansiell stress.
- c) Om planen och de specifika alternativen i planen rimligen kan förväntas i största möjliga utsträckning undvika betydande negativa effekter på det finansiella systemet, inbegripet i scenarier som skulle leda till att andra försäkrings- och återförsäkringsföretag genomför planer för förebyggande återhämtning under samma period.

Tillsynsmyndigheterna ska förse resolutionsmyndigheterna med alla planer för förebyggande återhämtningsplaner som de har mottagit. Resolutionsmyndigheterna får granska planen för förebyggande återhämtningsplan i syfte att identifiera eventuella åtgärder i planen för förebyggande återhämtningsplan som skulle kunna inverka negativt på möjligheten till resolution av det berörda försäkrings- eller återförsäkringsföretaget, och lämna rekommendationer till tillsynsmyndigheten rörande de frågorna (artikel 5.2)

Om ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet, ska tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten på begäran av en tillsynsmyndighet i värdmedlemsstaten överlämna en plan för förebyggande återhämtningsplan till tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten. Tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten får granska planen för förebyggande återhämtningsplan i syfte att identifiera eventuella åtgärder i planen för förebyggande återhämtningsplan som skulle kunna inverka negativt på försäkringstagarna, realekonomin eller den finansiella stabiliteten i den berörda medlemsstaten och lämna rekommendationer till tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten rörande de frågorna. Tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten ska lämna ett motiverat svar på sitt beslut att följa, eller inte följa, rekommendationerna. Om tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten underlåter att vederbörligen beakta rekommendationerna från tillsynsmyndigheten i värdlandet får tillsynsmyndigheten i värdlandet hänskjuta ärendet till Eiopa för icke-bindande medling (artikel 5.3).

Finansinspektionens granskning

I Sverige är det Finansinspektionen som är tillsynsmyndighet för de försäkringsföretag som ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan och som anges i avsnitt 6.2.2 ska en plan ges in till Finansinspektionen för granskning.

I överensstämmelse med motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag kräver inte heller krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att tillsynsmyndigheten ska godkänna en plan för förebyggande återhämtningsplan i ett särskilt beslut (se prop. 2015/16:5 s. 220). Det bör därmed inte krävas en uttrycklig bestämmelse i försäkringsrörelselagen om att Finansinspektionen

ska godkänna en plan för förebyggande återhämtning. Tillsynen över planerna för förebyggande återhämtning bör i stället också för försäkringsföretag vara ett led i den löpande tillsynen. För tydlighetens skull bör det likväl också i försäkringsrörelselagen införas en bestämmelse om att Finansinspektionen ska granska en plan för förebyggande återhämtning (jfr prop. 2015/16:5 s. 220). Det bör också, i enlighet med direktivet, i lag anges vad Finansinspektionen ska bedöma.

När det gäller själva förfarandet ska Finansinspektionen ge Riksgäldskontoret, i dess egenskap av resolutionsmyndighet, möjlighet att granska en plan. Riksgäldskontorets granskning ska i första hand avse de korrigerande åtgärder som anges i planen och om åtgärderna kan inverka negativt på möjligheten till resolution av försäkringsföretaget.

Gränsöverskridande verksamhet

En plan för förebyggande återhämtning kommer även omfatta verksamhet som bedrivs i andra länder. I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser om vad som ska gälla om försäkringsföretaget bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet. Med betydande gränsöverskridande verksamhet avses detsamma som enligt Solvens II-direktivet, dvs. att de totala årliga tecknade bruttopremieinkomster motsvarande den verksamhet som bedrivs av försäkringsföretaget i värdmedlemsstaten med stöd av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster överstiger 15 miljoner euro eller att den verksamhet som bedrivs med stöd av etableringsrätten eller friheten att tillhandahålla tjänster anses av tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten vara relevant när det gäller värdmedlemsstatens marknad (artikel 152aa.1 i Solvens II-direktivet).

Om den gränsöverskridande verksamheten bedrivs av ett försäkringsföretag, dvs. en svensk försäkringsgivare som står under s.k. hemlandstillsyn hos Finansinspektionen, ska inspektionen efter begäran ge den behöriga myndigheten i det land där den gränsöverskridande verksamheten bedrivs möjlighet att lämna synpunkter. Bestämmelser om detta bör tas in i försäkringsrörelselagen. Om det i stället rör sig om en EES-försäkringsgivare, dvs. ett företag som har hemvist i ett annat land inom EES, som bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet i Sverige bör Finansinspektionen på motsvarande sätt ha

möjlighet att yttra sig över en plan för förebyggande återhämtningsplan. Bestämmelser om det bör dock, som i övrigt gäller för EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige, tas in i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

Underrättelse till försäkringsföretaget

Även om det inte särskilt anges i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör Finansinspektionen, enligt motsvarande bestämmelser som gäller för kreditinstitut och värdepappersbolag, underrätta ett försäkringsföretag om utfallet av en granskning av en plan för förebyggande återhämtningsplan (jfr prop. 2015/16:5 s. 220).

Om det föreligger brister i eller väsentliga hinder för genomförande av en plan inleds ett särskilt förfarande, se avsnitt 6.2.6.

6.2.6 Väsentliga brister i eller hinder för genomförande av en plan

Utredningens förslag: Om Finansinspektionen bedömer att det finns väsentliga brister i en plan för förebyggande återhämtningsplan eller hinder för genomförande av en sådan plan, ska inspektionen förelägga försäkringsföretaget att inom två månader lämna in en reviderad plan som visar hur bristerna eller hindren åtgärdas. Finansinspektionen ska, efter begäran från försäkringsföretaget, få förlänga tiden med en månad.

Om bristerna eller hindren inte åtgärdas i den reviderade planen, ska Finansinspektionen få förelägga försäkringsföretaget att göra specifika ändringar av planen för förebyggande återhämtningsplan.

Om ett försäkringsföretag inte lämnar in en reviderad plan eller om Finansinspektionen bedömer att en reviderad plan inte åtgärdar bristerna eller hindren, och att dessa inte kan undanröjas genom specifika ändringar i planen, ska inspektionen förelägga företaget att inom rimlig tid ange vilka ändringar av affärsverksamheten som företaget kan göra för att åtgärda bristerna eller hindren.

Finansinspektionen ska få förelägga ett försäkringsföretag att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna eller hindren i en plan för förebyggande återhämtning om

1. företaget inte följer ett föreläggande om att identifiera de ändringar av affärsverksamheten som företaget kan göra för att åtgärda bristerna eller hindren, eller
2. inspektionen anser att bristerna eller hindren inte skulle åtgärdas genom de åtgärder som företaget har föreslagit.

Vid ett föreläggande om att försäkringsföretaget ska vidta åtgärder för att komma till rätta med hindren ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarliga bristerna eller hindren är och vilken effekt som åtgärderna skulle ha på försäkringsföretagets affärsverksamhet. De åtgärder som ett företag ska vidta ska vara nödvändiga och proportionella.

Utredningens bedömning: Kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för försäkringsföretag om att ett försäkringsföretag ska ges möjlighet att yttra sig innan ett beslut, att ett beslut ska meddelas ett försäkringsföretag, vara skriftligt och kunna överklagas tillgodoses av gällande rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om en tillsynsmyndighet efter en bedömning av en plan för förebyggande återhämtning konstaterar att det finns väsentliga brister i planen eller väsentliga hinder för dess genomförande, ska myndigheten underrätta det berörda försäkringsföretaget om innehållet i sin bedömning och kräva att företaget inom två månader lämnar in en reviderad plan (artikel 6.4).

Innan tillsynsmyndigheten kräver att ett försäkringsföretag ska lämna in en reviderad plan för förebyggande återhämtning ska företaget ges tillfälle att yttra sig om det kravet. Om en tillsynsmyndighet konstaterar att bristerna och hindren inte har åtgärdats på ett adekvat sätt genom den reviderade planen, får myndigheten förelägga företaget att göra vissa specifika ändringar av planen (artikel 6.4).

Om försäkringsföretaget underlåter att lämna in en reviderad plan för förebyggande återhämtning eller om tillsynsmyndigheten slår fast att den reviderade planen för förebyggande återhämtning inte på ett adekvat sätt åtgärdar de brister eller hinder som myndigheten konstaterade i sin ursprungliga bedömning, och om det inte är möjligt att på ett adekvat sätt åtgärda bristerna eller hindren genom att utfärda ett föreläggande om att vissa specifika ändringar av planen ska göras, ska tillsynsmyndigheten begära att företaget inom rimlig tid anger vilka ändringar av affärsverksamheten som det kan göra för att åtgärda bristerna i eller hindren för genomförandet av planen för förebyggande återhämtning (artikel 6.5).

Om försäkringsföretaget underlåter att identifiera ändringar inom den tidsram som tillsynsmyndigheten fastställt, eller om tillsynsmyndigheten slår fast att bristerna och hindren inte skulle åtgärdas på ett adekvat sätt genom de åtgärder som företaget föreslagit, får tillsynsmyndigheten fatta ett motiverat beslut att förelägga företaget att vidta de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser vara nödvändiga och proportionella, varvid hänsyn ska tas till hur allvarliga bristerna och hindren är och vilken effekt åtgärderna skulle ha på företagets affärsverksamhet. Ett sådant beslut ska meddelas försäkrings- eller återförsäkringsföretaget skriftligen och ska kunna överklagas (artikel 6.5).

Åtgärder vid brister eller hinder

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges åtgärder som en tillsynsmyndighet ska vidta om myndigheten bedömt att det föreligger brister i eller väsentliga hinder för genomförande av en plan för förebyggande återhämtning. Motsvarande bestämmelser bör införas i försäkringsrörelselagen.

Om Finansinspektionen bedömer att det föreligger brister i en plan eller hinder mot genomförande av de åtgärder som anges i en plan och dessa brister eller hinder är väsentliga, gäller följande förfarande:

1. I första hand ska Finansinspektionen förelägga försäkringsföretaget att lämna in en reviderad plan för förebyggande återhämtning.
2. Om Finansinspektionen anser att bristerna eller hindren inte åtgärdas i den reviderade planen, får inspektionen förelägga försäkringsföretaget att göra specifika ändringar av planen för förebyggande

återhämtning. För det fall ett försäkringsföretag inte lämnar in en reviderad plan eller om Finansinspektionen bedömer att en reviderad plan inte åtgärdar bristerna eller hindren, och att dessa inte kan undanröjas genom specifika ändringar i planen, ska inspektionen förelägga företaget att inom rimlig tid ange vilka ändringar av affärsverksamheten som företaget kan göra för att åtgärda bristerna eller hindren.

3. Om försäkringsföretaget inte följer ett föreläggande om att identifiera de ändringar av affärsverksamheten som företaget kan göra för att åtgärda brister eller hindren, får inspektionen förelägga ett företag att vidta de åtgärder som anses nödvändiga och proportionella för att komma till rätta med bristerna eller hindren. Detta gäller också om Finansinspektionen anser att bristerna eller hindren inte skulle åtgärdas genom de åtgärder som företaget har föreslagit.

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser som gäller för förfarandet hos Finansinspektionen. Som utgångspunkt gäller att Finansinspektionen ska ge försäkringsföretaget tillfälle att yttra sig (25 § första stycket). Ett beslut om föreläggande ska vara skriftlig (31 §) och innehålla en klargörande motivering (32 § första stycket). Finansinspektionen ska så snart som möjligt underrätta försäkringsföretaget om det fullständiga innehållet i beslutet (33 § första stycket). Ett beslut får sedan överklagas enligt den generella bestämmelsen i försäkringsrörelselagen (21 kap. 3 §). Dessa bestämmelser i förvaltningslagen och försäkringsrörelselagen tillgodoser kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att ett försäkringsföretag ska ges möjlighet att yttra sig innan ett beslut, att ett beslut ska meddelas ett försäkringsföretag och vara skriftligt samt kunna överklagas (artikel 6.4 och 6.5). Det krävs således inte några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla dessa krav i direktivet.

6.2.7 Åtgärder enligt en plan

Utredningens förslag: Ett försäkringsföretag som inte uppfyller solvenskapitalkravet ska, om det är lämpligt, vidta korrigerande åtgärder i enlighet med företagets plan för förebyggande återhämtningsplan.

Ett försäkringsföretag ska utan dröjsmål underrätta Finansinspektionen om företaget

1. vidtar en korrigerande åtgärd i enlighet med företagets plan för förebyggande återhämtningsplan, eller
2. avstår från att vidta en korrigerande åtgärd enligt företagets plan för förebyggande återhämtningsplan, trots att en indikator i planen har identifierat att åtgärder bör övervägas eller vidtas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att varje överträdelse av solvenskapitalkravet ska leda till att det berörda försäkringsföretaget vidtar lämpliga korrigerande åtgärder i linje med planen för förebyggande återhämtningsplan (artikel 5.8).

Ett försäkringsföretag som beslutar att vidta en korrigerande åtgärd som ingår i dess plan för förebyggande återhämtningsplan eller som beslutar att avstå från att vidta en sådan korrigerande åtgärd trots att en indikator i planen har uppfyllts, ska utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om beslutet (artikel 5.9).

Skyldighet att vidta åtgärder i en plan

En plan för förebyggande återhämtningsplan är i första hand ett verktyg för ett försäkringsföretag för att planera hur företaget ska agera i en viss stresssituation. Planen ska utgå från ett antal mer sannolika scenarier och vad som på förhand bedöms som den mest lämpliga åtgärden. Som utgångspunkt bör försäkringsföretaget vidta en åtgärd som anges i planen om ett scenario i planen inträffar. I det enskilda fallet kan det dock visa sig att en viss åtgärd inte är den mest lämpliga för

att hantera ett visst scenario. Ett försäkringsföretag är därmed inte skyldigt att följa en plan för förebyggande återhämtning. Detta torde dock kräva att en annan åtgärd eller att avstå från en åtgärd är det mest lämpliga i ett enskilt fall (prop. 2015/16:5 s. 224–225).

För att uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det dock anges i försäkringsrörelselagen att ett försäkringsföretag som inte uppfyller solvenskapitalkravet, ska vidta de lämpliga korrigerande åtgärder som anges i en plan för förebyggande återhämtning. Det bör också anges att ett försäkringsföretag ska underrätta Finansinspektionen dels om företaget vidtar en korrigerande åtgärd i enlighet med planen, dels om företaget avstår från att vidta en korrigerande åtgärd planen, trots att en indikator har identifierat att korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas.

6.3 Plan för förebyggande gruppåterhämtning

6.3.1 Upprättande av en plan

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, få besluta att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp ska upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Vid ett beslut om upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska Finansinspektionen, i tillämpliga delar, beakta de omständigheter som ska beaktas vid ett beslut om att ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning.

I tillämpliga delar ska kraven för om en plan för förebyggande återhämtning också gälla för en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska godkännas av moderföretagets styrelse eller motsvarande organ och ges in till Finansinspektionen om inspektionen är grupp tillsynsmyndighet.

När Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet, ska inspektionen överlämna en plan för förebyggande gruppåterhämtning till

1. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten,
2. berörda behöriga myndigheter i tillsynskollegiet,

3. resolutionsmyndigheten på gruppnivå,
4. dotterföretagens resolutionsmyndigheter.

Om gruppen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat ska en plan för förebyggande gruppåterhämtning överlämnas till relevant resolutionsmyndighet och behörig myndighet för kreditinstitut och värdepappersföretag som ingår i gruppen.

Det moderföretag som ska upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska inrätta lämpliga arrangemang för en regelbunden övervakning av indikatorer som ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om arrangemangen för övervakning av kvalitativa och kvantitativa indikatorer.

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om när en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska upprättas och när och hur en plan ska ges in till Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det särskilda bestämmelser om planering för förebyggande återhämtning för grupper.

Grupptillsynsmyndigheten ska ha befogenhet att kräva att moderföretaget som har det yttersta ägarintresset i en grupp ska utarbeta och lämna in en plan för förebyggande gruppåterhämtning. Ett krav på upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska, beroende på vad som är tillämpligt, uppställas på grundval av de kriterier som gäller för upprättande av en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag (artikel 7.1).

När det gäller själva upprättandet och uppdateringen gäller i huvudsak samma krav för planer för förebyggande gruppåterhämtning som för planer för enskilda företag. En plan för förebyggande gruppåterhämtning, och eventuella planer som utarbetats för ett enskilt dotterförsäkringsföretag, ska således upprättas och uppdateras i enlighet

med det som gäller för en plan för förebyggande återhämtningsplan. Vidare gäller att ett företag ska, också det i enlighet med det som gäller för en plan för förebyggande återhämtningsplan, införa lämpliga arrangemang för en regelbunden övervakning av indikatorer (artikel 7.3).

Förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för den enhet som utarbetar planen för förebyggande gruppåterhämtningsplan eller planen för förebyggande återhämtningsplan ska bedöma och godkänna den berörda planen innan den lämnas in till grupp-tillsynsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten, beroende på vad som är tillämpligt, för granskning (artikel 7.7).

Enligt artikel 7.6 ska grupp-tillsynsmyndigheten översända en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan till

- a) Eiopa,
- b) de relevanta tillsynsmyndigheter som är medlemmar i eller deltar i tillsynskollegiet,
- c) resolutionsmyndigheten på gruppnivå,
- d) dotterföretagens resolutionsmyndigheter,
- e) om gruppen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat, den relevanta resolutionsmyndigheten och den relevanta behöriga myndigheten.

Skyldighet att upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan

För att fullt ut uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser om planer för förebyggande gruppåterhämtningsplan. Bestämmelserna har ett nära samband med bestämmelserna om grupp-tillsyn i Solvens II-direktivet (artikel 212–266). De nya bestämmelserna bör därför tas in i anslutning till försäkringsrörelselagens bestämmelser om grupp-tillsyn (19 kap.).

Enligt direktivet är det grupp-tillsynsmyndigheten som ska få besluta att ett företag ska upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan. För svenska förhållanden innebär det att Finansinspektionen ska få besluta att en sådan plan ska upprättas för en grupp som inspektionen är grupp-tillsynsmyndighet för. Bestämmelser om när Finansinspektionen ska vara grupp-tillsynsmyndighet för en viss grupp finns i försäkringsrörelselagen (19 kap. 7 och 8 §§).

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att krav på upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska, beroende på vad som är tillämpligt, uppställas på grundval av de kriterier som gäller för upprättande av en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag. Detta torde avse dels omständigheter som rör gruppen som helhet, dels omständigheter som rör de enskilda gruppenheterna, dvs. företagen som ingår i gruppen. Således ska Finansinspektionen beakta om gruppen eller ett företag inom gruppen har beviljats någon form av undantag från det nya krishanteringsregelverket för försäkringsföretag (artikel 5.2). Detta gäller både i Sverige och i andra länder inom EES. Inspektionen bör även beakta om de enskilda gruppenheterna omfattas av en resolutionsplan (artikel 5.3). Detsamma gäller om gruppen eller ett företag i den har klassificerats som liten och icke-komplex enligt Solvens II-regelverket (artikel 5.3). För vad som avses med liten och icke-komplex, se avsnitt 24.2.1 och 24.3.1. Avslutningsvis bör Finansinspektionen även beakta marknadstäckningsgraden. Detta bör gälla såväl för gruppen som för gruppenheterna.

Som anges ovan för en plan för förebyggande återhämtning (avsnitt 6.2.1 och 6.2.3) har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela verkställighetsföreskrifter om när en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska upprättas samt när och hur en plan ska ges in till Finansinspektionen.

Uppgifter för moderföretaget med det yttersta ägarintresset

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska en plan för förebyggande gruppåterhämtning upprättas av moderföretaget med det yttersta ägarintresset i en grupp. Med moderföretaget med det yttersta ägarintresset avses ett moderföretag i en medlemsstat i en grupp som är föremål för grupp tillsyn enligt Solvens II-direktivet och som inte är ett dotterföretag till ett annat försäkrings- eller återförsäkringsföretag, ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är auktoriserat och etablerat i någon medlemsstat (artikel 2.70). I det flesta fallen bör det vara samma företag som också ska fullgöra de skyldigheter som följer av grupp tillsynen (se t.ex. 19 kap. 16 § försäkringsrörelselagen).

En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska godkännas av förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet hos den enhet som utarbetar planen, i detta fall moderföretaget, och ges in till Finansinspektionen. Om moderföretaget är ett svenskt företag bör det, som utvecklas i avsnitt 6.2.2, vara styrelsen som ska godkänna planen. Detta torde oftast vara fallet när Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet över en enskild grupp. I vissa fall kan dock Finansinspektionen vara grupp tillsynsmyndighet, även om moderföretaget inte har sitt huvudkontor i Sverige (se 19 kap. 7 och 8 §§ försäkringsrörelselagen). Vilket organ i det utländska moderföretaget som motsvarar en styrelse i ett svenskt företag och i och med det ska godkänna planen får avgöras utifrån de regler som gäller för det enskilda moderföretaget.

För själva planen för förebyggande gruppåterhämtning gäller i tillämpliga delar samma krav som för en plan för ett enskilt företag (artikel 7.3). Det gäller såväl när en plan ska uppdateras, som innehållet i en plan. Dessa krav behandlas i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4.

Också på grupp nivå gäller, som en del av riskhanteringen på grupp nivå att ett företag som ska upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska inrätta lämpliga arrangemang för en regelbunden övervakning av indikatorer som ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas. En bestämmelse om detta bör tas in i försäkringsrörelselagen. Även i detta fall bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om arrangemangen för övervakning av kvalitativa och kvantitativa indikatorer.

Överlämnande av en plan till andra myndigheter

I kris hanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att grupp tillsynsmyndigheten ska överlämna en plan för förebyggande gruppåterhämtning till flera andra myndigheter (artikel 7.6). För att genomföra denna del av direktivet bör det införas en bestämmelse i försäkringsrörelselagen om att Finansinspektionen, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, ska överlämna en plan för förebyggande gruppåterhämtning till vissa andra myndigheter. Detta gäller till såväl europeiska som nationella myndigheter. Vilka dessa är avgörs utifrån den enskilda gruppen och kan variera beroende på de företag som in-

går i den, till exempel om något företag har hemvist i ett annat land inom EES eller bedriver annan verksamhet än försäkringsrörelse.

6.3.2 Innehåll i en plan

Utredningens förslag: En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska innehålla en plan för förebyggande återhämtning för en grupp som ska omfattas av krav på planering av förebyggande återhämtning.

Planen ska ange de korrigerande åtgärder som kan bli nödvändiga att genomföra på nivån för moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen och på nivån för de enskilda dotterföretagen i gruppen för att återställa försäkringsföretagens eller EES-försäkringsgivarnas finansiella ställning om det skett en betydande försämring av denna.

De korrigerande åtgärderna ska bidra till att stabilisera gruppen eller ett försäkringsföretag eller en EES-försäkringsgivare som ingår i den och vidtas för att åtgärda eller avlägsna orsakerna till krissituationen och återställa den finansiella ställningen för gruppen eller för de försäkringsföretag eller EES-försäkringsgivare som ingår i den. Korrigerande åtgärder för ett enskilt företag ska ta hänsyn till den finansiella ställningen hos andra företag i gruppen.

En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska också innehålla arrangemang för att säkerställa att de åtgärder som ska vidtas är proportionella, samordnade och konsekventa.

I en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska det anges om

1. det finns hinder för genomförande av korrigerande åtgärder inom gruppen, inbegripet på nivån för de enskilda företagen som planen omfattar, och
2. om det finns väsentliga praktiska eller juridiska hinder för att utan dröjsmål överföra medel ur kapitalbasen eller återbetala skulder eller tillgångar inom gruppen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de kvalitativa och kvantitativa indikatorer som i en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska bestå av en plan för förebyggande återhämtning för den grupp som leds av moderföretaget som har det yttersta ägarintresset. Planen för förebyggande gruppåterhämtning ska identifiera sådana korrigerande åtgärder som kan bli nödvändiga att genomföra på nivån för moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och på nivån för dess enskilda dotterföretag för att återställa deras finansiella ställning i fall där det skett en betydande försämring av denna ställning (artikel 7.1).

Planen för förebyggande gruppåterhämtning ska innehålla korrigerande åtgärder för att uppnå en stabilisering av gruppen, eller av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag som ingår i gruppen, när gruppen eller något av dess försäkrings- eller återförsäkringsföretag befinner sig i ett ansträngt läge, i syfte att åtgärda eller avlägsna orsakerna till krissituationen och återställa den finansiella ställningen för gruppen eller för det företag som ingår i gruppen i fråga, samtidigt som hänsyn tas till andra gruppenheters finansiella ställning. Planen för förebyggande gruppåterhämtning ska innehålla arrangemang för att säkerställa att proportionella åtgärder som ska vidtas på grupp- och gruppenhetsnivå är samordnade och konsekventa (artikel 7.2).

I planen för förebyggande gruppåterhämtning ska det anges om det finns hinder för genomförandet av korrigerande åtgärder inom gruppen, inbegripet på nivån för de enskilda enheter som planen omfattar, och om det finns väsentliga praktiska eller juridiska hinder för att utan dröjsmål överföra medel ur kapitalbasen eller återbetala skulder eller tillgångar inom gruppen (artikel 7.3).

Vad en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska innehålla

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns grundläggande bestämmelser om vad en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska innehålla. För att fullt ut genomföra direktivet bör dessa krav tas in i försäkringsrörelselagen.

En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska ange de korrigerande åtgärder som kan bli nödvändiga att genomföra på nivån för

moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen och på nivån för de enskilda dotterföretagen i gruppen för att återställa försäkringsföretagens eller försäkringsgivarnas finansiella ställning om det skett en betydande försämring av denna. Liksom gäller enligt motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag, bör det i grunden vara samma typ av korrigerande åtgärder som kan bli aktuella enligt en plan för förebyggande gruppåterhämtning som enligt en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag. När det rör sig om en grupp berörs dock flera företag och det krävs samordning och analys av åtgärderna. Avsikten är också, vilket uttryckligen anges i artikel 7.2 i direktivet, att de åtgärder som enligt planen ska vidtas i de olika gruppenheterna ska vara koordinerade (jfr även prop. 2015/16:5 s. 226–227).

I en grupp kan det finnas gruppenheter som har huvudkontor i andra länder inom EES. En plan för förebyggande gruppåterhämtning ska omfatta även sådana företag om de är försäkringsgivare, dvs. EES-försäkringsgivare (se artikel 2.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och artikel 13.1 i Solvens II-direktivet).

Som också anges i direktivet ska det i planen finnas en analys av om åtgärderna är genomförbara, dvs. att det inte finns praktiska och juridiska hinder för att genomföra de åtgärder som planen innehåller. Detta blir särskilt viktigt för gränsöverskridande grupper eftersom de nationella bestämmelserna kan se olika ut (prop. 2015/16:5 s. 226–227).

I enlighet med det som föreslås för en plan för förebyggande återhämtning (avsnitt 6.2.4) bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om de kvalitativa och kvantitativa indikatorer som i en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska identifiera de tidpunkter vid vilka korrigerande åtgärder bör övervägas eller vidtas.

6.3.3 Överenskommelse inom tillsynskollegiet

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, efter samråd med berörda behöriga myndigheter i tillsynskollegiet, granska om en plan för förebyggande gruppåterhämtning uppfyller kraven för en sådan plan.

För Finansinspektionens prövning ska bestämmelserna om granskning av en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag gälla i tillämpliga delar. Finansinspektionen ska även beakta potentiella effekter av de korrigerande åtgärderna för försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i alla medlemsstater där gruppen verkar.

Finansinspektionen ska, om möjligt, inom fyra månader från och med att inspektionen överlämnat eller mottagit en plan för förebyggande gruppåterhämtning, försöka komma överens med de berörda behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet om

1. granskningen av en plan för förebyggande gruppåterhämtning,
2. huruvida ett försäkringsföretag som ingår i gruppen ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning, och
3. åtgärder vid väsentliga brister i eller hinder för genomförande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Finansinspektionen ska få begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår myndigheterna med icke-bindande medling för att nå en överenskommelse.

Om Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet ska inspektionen fatta ett beslut i enlighet med en överenskommelse.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

För planer för förebyggande gruppåterhämtning gäller ett särskilt förfarande. Grupp tillsynsmyndigheten ska, efter samråd med de relevanta tillsynsmyndigheter som är medlemmar i eller deltar i tillsynskollegiet, granska planen för förebyggande gruppåterhämtning och bedöma i vilken utsträckning den uppfyller kraven och kriterierna i

artikel 7. Den bedömningen ska göras i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 6 och i denna artikel, och inom den period som fastställs i artikel 6.1, och ska beakta potentiella effekter av de korrigerande åtgärderna på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i alla medlemsstater där gruppen verkar (artikel 8.1).

Grupptillsynsmyndigheten ska enligt artikel 8.2 eftersträva att fatta ett gemensamt beslut enligt artikel 17 inom det tillsynskollegium som inrättats, om

- a) granskningen och bedömningen av planen för förebyggande gruppåterhämtning,
- b) huruvida en plan för förebyggande återhämtning ska utarbetas på individuell basis för de försäkrings- och återförsäkringsföretag som ingår i gruppen, i enlighet med artikel 7.4 eller 7.5,
- c) tillämpningen av de åtgärder som avses i artikel 6.4 och 6.5.

I artikel 17.1 anges att grupptillsynsmyndigheter och tillsynsmyndigheter ska sträva efter att nå gemensamma beslut inom fyra månader från och med den dag då grupptillsynsmyndigheten översänder planen för förebyggande gruppåterhämtning till de andra myndigheterna inom tillsynskollegiet.

Eiopa får på begäran av en tillsynsmyndighet eller en resolutionsmyndighet bistå grupptillsynsmyndigheterna, tillsynsmyndigheterna, resolutionsmyndigheterna på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna när det gäller att nå ett gemensamt beslut (artikel 17.1).

Granskning tillsammans med de andra myndigheterna i ett tillsynskollegium

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag gäller ett särskilt förfarande för granskning av en plan för förebyggande gruppåterhämtning. Dessa bestämmelser utgår från att det för varje enskild grupp redan har skapats ett särskilt tillsynskollegium för samordning av tillsynen (artikel 248 i Solvens II-direktivet). Tillsynskollegiet ska bestå av grupptillsynsmyndigheten, tillsynsmyndigheterna i alla medlemsstater där något dotterföretags huvudkontor är beläget och Eiopa. Grupptillsynsmyndigheten är ordförande i tillsynskollegiet och har en samordnande roll.

När det gäller själva förfarandet och att myndigheterna inom tillsynskollegiet ska eftersträva ett gemensamt beslut om en plan för förebyggande gruppåterhämtning överensstämmer bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i huvudsak med det som gäller enligt Solvens II-direktivet för t.ex. en ansökan om tillstånd att använda en intern modell inom en grupp (se artikel 231 i Solvens II-direktivet). Dessa bestämmelser i Solvens II-direktivet har genomförts i försäkringsrörelselagen (se 19 kap. 25 § första stycket). Även bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör genomföras i försäkringsrörelselagen.

I artikel 17.1 anges att myndigheterna ska sträva efter att nå ett gemensamt beslut inom fyra månader från och med den dag då grupp-tillsynsmyndigheten översänder planen för förebyggande gruppåterhämtning. I artikel 8.1 anges dock att bedömningen ska göras inom den period som fastställs i artikel 6.1, dvs. inom nio månader från det att en plan har lämnats in. Denna längre frist torde avse en yttersta gräns för när en granskning ska vara klar, dvs. när en överenskommelse inte kan nås och grupp-tillsynsmyndigheten eller en tillsynsmyndighet ska fatta ett eget slutligt beslut, se avsnitt 6.3.4. I övrigt gäller, i tillämpliga delar, samma för bedömningen av en plan för förebyggande gruppåterhämtning som för en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag.

Finansinspektionen ska få begära hjälp av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för att nå en överenskommelse (artikel 17.1). I enlighet med det som anförs när det gäller grupp-resolutionsplaner (se avsnitt 7.3.5), bör Riksgäldskontoret inte ges möjlighet att begära hjälp av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten. Den hjälp som kan begäras är en icke-bindande medling. Om Finansinspektionen eller en annan behörig myndighet eftersträvar ett bindande beslut finns möjlighet att hänskjuta ett ärende till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning (se artikel 17.7 och avsnitt 6.3.5).

Som konstaterats i tidigare lagstiftningsärende inrättas det inte något egentligt tillsynskollegium för vissa grupper (prop. 2020/21:129 s. 35). Så är fallet om en och samma tillsynsmyndighet både är grupp-tillsynsmyndighet och tillsynsmyndighet för de enskilda företagen, till exempel om en grupp bara består av försäkringsgivare med hemvist i ett och samma medlemsland. För en sådan svensk grupp, en s.k. nationell grupp, är Finansinspektionen både grupp-tillsynsmyndighet

för gruppen och tillsynsmyndighet över de enskilda gruppenheterna. I dessa fall är det inte aktuellt med något gemensamt beslutsfattande mellan en grupp tillsynsmyndighet och tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater och då bör bestämmelserna för förfarandet för upprättande av en plan för förebyggande återhämtningsplan gälla även om det rör sig om en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan.

För svensk del bör en överenskommelse inom tillsynskollegiet utgöra en internationell överenskommelse enligt regeringsformen. En förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna träffa en sådan överenskommelse är att regeringen, i enlighet med 10 kap. 2 § regeringsformen har bemyndigat Finansinspektionen att ingå sådana överenskommelser. När Finansinspektionen tillsammans med andra myndigheter ingår en överenskommelse i någon av dessa egenskaper, blir inspektionen, liksom de övriga myndigheterna bundna av överenskommelsen. För att ett företag ska bli bundet av en överenskommelse måste dock inspektionen fatta ett nationellt beslut med samma innehåll (prop. 2015/16:5 s. 229–230). När Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet bör inspektionen fatta ett beslut i enlighet med överenskommelsen (jfr 19 kap. 25 § FRL, se även prop. 2015/16:9 s. 432–433). För överenskommelser när Finansinspektionen inte är grupp tillsynsmyndighet, se avsnitt 6.3.9.

När det gäller granskningen i sig ska Finansinspektionen, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, granska och bedöma i vilken utsträckning en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan uppfyller kraven för en sådan plan (artikel 8.1). För detta gäller bestämmelserna om granskning av en plan för förebyggande återhämtningsplan för ett enskilt företag i tillämpliga delar.

6.3.4 Eget beslut av Finansinspektionen

Utredningens förslag: Om en överenskommelse inte träffas inom den angivna tiden ska Finansinspektionen, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, besluta om:

1. granskningen av en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan, och
2. de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen ska vidta för att åtgärda väsentliga brister i eller

undanröja väsentliga hinder för genomförande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Finansinspektionen ska vid ett beslut om upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning eller åtgärder som ett moderföretag ska vidta beakta synpunkter och reservationer som de berörda behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet har uttryckt. Finansinspektionen ska överlämna beslutet till moderföretaget med det yttersta ägarintresset och de behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet.

Om en överenskommelse inte har träffats inom den angivna tiden och en grupp tillsynsmyndighet i ett annat land inom EES inte har fattat ett eget beslut för gruppen, ska Finansinspektionen besluta om

1. huruvida ett dotterföretag i gruppen som är försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning, och
2. de åtgärder som ett dotterföretag i gruppen som är försäkringsföretag ska vidta för att åtgärda väsentliga brister i eller undanröja väsentliga hinder för genomförande av en plan för förebyggande återhämtning.

Finansinspektionen ska vid ett beslut om upprättande av en plan för förebyggande återhämtning för ett dotterföretag i gruppen som är försäkringsföretag eller åtgärder som ett sådant företag ska vidta beakta synpunkter och reservationer som uttryckts av de berörda behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet. För en sådan plan ska samma gälla som för ett företag som inte ingår i en grupp.

Om en överenskommelse inte har träffats inom den angivna tiden ska Finansinspektionen och behöriga myndigheter i tillsynskollegiet få komma överens om en plan för förebyggande gruppåterhämtning för företag i gruppen som står under deras tillsyn. Finansinspektionen ska bara få ingå en sådan överenskommelse om den inte har haft något att invända mot ett särskilt beslut som rör en plan för förebyggande återhämtning för en EES-försäkringsgivare.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om myndigheterna i tillsynskollegiet inte når ett gemensamt beslut inom den angivna tiden, ska grupp tillsynsmyndigheten fatta ett eget beslut om granskningen och bedömningen av planen för förebyggande gruppåterhämtning och de åtgärder som moderföretaget som har det yttersta ägarintresset är skyldigt att vidta. Beslutet ska vara fullständigt motiverat och beakta synpunkter och reservationer som de övriga tillsynsmyndigheterna uttryckt. Beslutet ska lämnas till moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och till de övriga berörda myndigheterna (artikel 17.2).

I samma situation får ett dotterföretags tillsynsmyndighet fatta ett eget beslut huruvida en plan för förebyggande återhämtning ska utarbetas på individuell basis för de försäkrings- eller återförsäkringsföretag som omfattas av dess jurisdiktion och tillämpningen på dotterföretagsnivå av åtgärder för att åtgärda väsentliga brister i en plan för återhämtning eller undanröja väsentliga hinder före planens genomförande (artikel 17.3). Ett beslut som fattas av tillsynsmyndigheten ska vara fullständigt motiverat och beakta synpunkter och reservationer som uttryckts av de övriga tillsynsmyndigheterna (artikel 17.5).

Vidare får tillsynsmyndigheter som inte har invändningar mot ett beslut som rör ett dotterföretag fatta ett gemensamt beslut om en plan för förebyggande gruppåterhämtning som omfattar grupp-enheter inom deras jurisdiktioner (artikel 17.6).

Egna beslut som rör grupper och gruppenheter

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns bestämmelser om vad som ska gälla om det inte nås en överenskommelse inom den angivna tiden om granskningen av en plan för förebyggande gruppåterhämtning eller åtgärder som ett företag ska vidta för att åtgärda väsentliga brister i en plan för gruppåterhämtning eller undanröja väsentliga hinder före planens genomförande. Dessa bestämmelser bör, liksom bestämmelserna om gemensamma överenskommelser, tas in i lag (se avsnitt 6.3.3).

Finansinspektionen ska i och med det, om det inte nås en överenskommelse inom den angivna tiden om fyra månader, i vissa fall

fatta ett eget beslut. Detta gäller dock bara om ett ärende inte har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning, se avsnitt 6.3.5. Vad Finansinspektionen ska besluta om avgörs utifrån den enskilda gruppen och om inspektionen är grupp tillsynsmyndighet eller inte.

Om Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet ska inspektionen fatta ett eget beslut om granskningen av en plan för förebyggande gruppåterhämtning och de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset är ska vidta för att åtgärda väsentliga brister i en plan för gruppåterhämtning eller undanröja väsentliga hinder för planens genomförande. I sådana fall ska Finansinspektionen beakta synpunkter och reservationer som de berörda behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet har uttryckt. Ett beslut ska överlämnas till moderföretaget med det yttersta ägarintresset och de behöriga myndigheterna i tillsynskollegiet.

Om det i gruppen finns dotterföretag som Finansinspektionen utövar tillsyn över, dvs. dotterföretag som är försäkringsföretag, får inspektionen om det inte nås en överenskommelse besluta om huruvida ett sådant företag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning eller vidta åtgärder för att åtgärda väsentliga brister i en plan för återhämtning eller undanröja väsentliga hinder för en plans genomförande. Enligt artikel 5.1 ska en plan för förebyggande återhämtning dock inte upprättas för ett företag som ingår i en grupp som omfattas av planering för förebyggande återhämtning. Det bör därmed bara fattas beslut för ett enskilt dotterföretag om en grupp tillsynsmyndighet i ett annat land inom EES inte har fattat ett eget beslut om en plan för förebyggande gruppåterhämtning, dvs. ett beslut enligt artikel 17.2 som Finansinspektionen får fatta om den är grupp tillsynsmyndighet, jfr ovan. För en sådan plan ska samma gälla som för ett företag som inte ingår i en grupp.

Slutligen finns det även möjlighet att upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtning för en del av gruppen. Detta gäller som i de andra fallen om inte Finansinspektionen och alla berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium har lyckats nå en överenskommelse. Dessutom krävs att Finansinspektionen inte har haft något att invända mot ett beslut om en plan för förebyggande återhämtning för ett dotterföretag i gruppen som är EES-försäkringsgivare, dvs. ett särskilt beslut som en behörig myndighet har fattat när det inte nåts en överenskommelse om en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Även en sådan typ av överenskommelse bör utgöra en internationell överenskommelse enligt regeringsformen (se avsnitt 6.3.3).

6.3.5 Hänskjutande för tvistlösning

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska få hänskjuta ett ärende om granskning av en plan för förebyggande gruppåterhämtning, huruvida en plan för förebyggande återhämtning ska upprättas för försäkringsföretag som ingår i gruppen och åtgärder vid brister i eller väsentliga hinder för genomförande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning.

Ett ärende ska inte få hänskjutas till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten efter den tid som anges för att nå en gemensam överenskommelse har löpt ut eller efter en överenskommelse har träffats.

Om ett ärende har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska Finansinspektionen avvakta med ett eget beslut och invänta det beslut som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten kan komma att fatta. Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten fattar ett beslut, ska Finansinspektionen, när inspektionen är grupp tillsynsmyndighet, fatta ett beslut i enlighet med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens beslut. Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten i stället inte fattar ett beslut inom den tid som särskilt anges för den myndigheten, ska Finansinspektionen i vissa fall besluta i ärendet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 17.7 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns bestämmelser om ett särskilt tvistlösningsförfarande inom ett tillsynskollegium.

Om någon av de berörda tillsynsmyndigheterna vid utgången av den period som gäller för en gemensam överenskommelse har hänskjutit en fråga till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, ska den berörda grupp tillsynsmyndigheten eller tillsyns-

myndigheten skjuta upp sitt egna beslut och invänta eventuella beslut som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten kan komma att fatta och fatta sitt beslut i enlighet med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens beslut.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska fatta sitt beslut inom en månad. En fråga får inte hänskjutas efter utgången av period för en gemensam överenskommelse eller efter det att ett gemensamt beslut har nåtts. Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten inte har fattat ett beslut inom en månad efter hänskjutandet, ska beslutet från grupp tillsynsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten för gruppen eller dotterföretaget på individuell nivå, beroende på vad som är tillämpligt, tillämpas.

Möjlighet till tvistlösning med hjälp av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det särskilda bestämmelser som ger Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten befogenhet att avgöra ett ärende om bl.a. granskning av en plan för förebyggande gruppåterhämtning. Motsvarande bestämmelser finns i Solvens II-direktivet, till exempel för ett ärende om tillstånd att använda en gruppintern modell (artikel 231). Bestämmelserna i Solvens II-direktivet har genomförts genom bestämmelser i försäkringsrörelselagen (19 kap. 24 a och 26 §§). Samma bör gälla för genomförandet av bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Finansinspektionen ska således ges möjlighet att hänskjuta vissa ärenden till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning. I enlighet med direktivet gäller detta ärenden om

1. granskning av en plan för förebyggande gruppåterhämtning,
2. huruvida en plan för förebyggande återhämtning ska utarbetas för försäkringsföretag som ingår i gruppen, och
3. åtgärder vid brister i eller väsentliga hinder för genomförande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Ett beslut från Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten är bindande för både Finansinspektionen och de enskilda

företagen. Detta skiljer sig från den s.k. icke-bindande medlingen som bör ske på ett tidigare stadium (se artikel 17.1 i direktivet och avsnitt 6.3.3).

Ett ärende får inte hänskjutas efter att en överenskommelse har träffats. Inte heller får ett ärende hänskjutas efter tiden för en överenskommelse har löpt ut, dvs. fyra månader från och med att plan för förebyggande gruppåterhämtning delats inom tillsynskollegiet. I ett sådant fall ska Finansinspektionen eller en annan behörig myndighet fatta ett eget beslut i ärendet (se avsnitt 6.3.4). Detsamma gäller om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten inte fattar ett beslut inom en månad från att ärendet har hänskjutits till myndigheten.

6.3.6 Om ett företag inte beaktas i tillräcklig grad i en plan för förebyggande gruppåterhämtning

Utredningens förslag: Om Finansinspektionen anser att ett företag inte i tillräckligt hög grad beaktas i en plan för förebyggande gruppåterhämtning, ska inspektionen få begära att grupp tillsynsmyndigheten beslutar om att moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen ska lämna in en reviderad plan för förebyggande gruppåterhämtning. En sådan begäran ska tydligt ange de brister och problem som Finansinspektionen anser finns i den upprättade planen för förebyggande gruppåterhämtning.

Finansinspektionen ska, efter begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES, få kräva att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp lämnar in en reviderad plan för förebyggande gruppåterhämtning.

Om en reviderad plan för förebyggande gruppåterhämtning har lämnats in till grupp tillsynsmyndigheten och Finansinspektionen anser att den planen inte åtgärdar de brister och problem som uppmärksammats, ska inspektionen få besluta att ett företag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning.

Finansinspektionen ska underrätta grupp tillsynsmyndigheten om sitt beslut.

För en sådan plan ska samma gälla som för en plan för förebyggande återhämtning för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp. Planen ska godkännas av företagets styrelse eller mot-

svarande organ och ges in till Finansinspektionen. Finansinspektionen ska överlämna en plan till grupp tillsynsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 7.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns en särskild bestämmelse för det fall en tillsynsmyndighet anser att en gruppenhet inte beaktas i tillräcklig grad i en plan för förebyggande återhämtning. En berörd tillsynsmyndighet får då begära att en plan för förebyggande gruppåterhämtning revideras. En sådan begäran ska göras till grupp tillsynsmyndigheten som därefter kan kräva att moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen eller det försäkringsholdingbolag som leder gruppen, ska lämna in en reviderad plan för förebyggande gruppåterhämtning med beaktande av de farhågor som den berörda tillsynsmyndigheten uttryckt.

Om en reviderad plan för förebyggande gruppåterhämtning har lämnats in och den berörda tillsynsmyndigheten gör bedömningen att den reviderade planen inte i tillräcklig utsträckning tar itu med de farhågor som lyfts får tillsynsmyndigheten kräva att en plan för förebyggande återhämtning utarbetas och lämnas in av något av följande företag:

- berörda dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag,
- ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i unionen, eller
- ett moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat eller blandade finansiella moderholdingföretag i en medlemsstat.

Tillsynsmyndigheten ska förse grupp tillsynsmyndigheten med ett motiverat yttrande för sin bedömning och ska därefter förse grupp tillsynsmyndigheten med planen för förebyggande återhämtning. (artikel 7.5).

En plan som utarbetats för ett enskilt dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag ska upprättas och uppdateras i enlighet det som gäller för en plan för förebyggande återhämtning för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp (artikel 7.3).

Förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för den enhet som utarbetar en plan för förebyggande återhämtningsplan ska bedöma och godkänna den berörda planen innan den lämnas in till tillsynsmyndigheten för granskning (artikel 7.7).

Revidering av en plan

För att fullt ut genomföra denna del av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser i försäkringsrörelselagen som ger Finansinspektionen möjlighet att begära revidering av en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan. Detta bör bara gälla när Finansinspektionen inte är grupptillsynsmyndighet och om inspektionen bedömer att ett företag inte i tillräckligt hög grad beaktas i planen för förebyggande gruppåterhämtningsplan mot bakgrund av dels den berörda företagets betydelse i Sverige, dels de skyldigheter som jämförbara företag i Sverige omfattas av. En sådan begäran ska tydligt ange de brister och problem som Finansinspektionen anser finns i den upprättade planen för gruppåterhämtningsplan.

Om det i stället är Finansinspektionen som är grupptillsynsmyndighet och en begäran görs av en behörig myndighet i ett annat land inom EES, ska Finansinspektionen få kräva att moderföretaget med det yttersta ägarintresse i en grupp lämnar in en reviderad plan för förebyggande återhämtningsplan.

Upprättande av en särskild plan

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det också införas bestämmelser om vad som ska gälla om Finansinspektionen anser att en reviderad plan inte åtgärdar de brister som inspektionen uppmärksammat och påtalat.

Finansinspektionen ska då få kräva att en plan för förebyggande återhämtningsplan upprättas av

1. ett dotterföretag som är försäkringsföretag,
2. ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag med huvudkontor inom EES, eller
3. ett moderförsäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag med huvudkontor inom EES.

Även om det inte uttryckligen anges i direktivet bör planen avse den gruppenhet, dvs. företag, som Finansinspektionen har uttryckt farhågor om. Som utgångspunkt bör det vara ett försäkringsföretag. Detta är också mest förenligt med den kunskap som Finansinspektionen, som tillsynsmyndighet, har om de enskilda gruppenheterna. Direktivet öppnar dock upp för att kravet om att upprätta en plan kan riktas mot även andra företag, vilket innebär att planen ska godkännas av gruppenhetens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan (se avsnitt 6.3.1). Oavsett vilket företag det rör sig om bör planen godkännas av företagets styrelse eller motsvarande organ (se avsnitt 6.3.1). I övrigt gäller kraven som annars gäller för en plan för förebyggande återhämtning för ett enskilt försäkringsföretag.

Som anges i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska Finansinspektionen underrätta grupp-tillsynsmyndigheten om ett beslut om att en särskild plan ska upprättas och därefter överlämna planen till grupp-tillsynsmyndigheten.

6.3.7 Om det inte finns någon plan för förebyggande gruppåterhämtning

Utredningens förslag: Om det inte finns en plan för förebyggande gruppåterhämtning ska Finansinspektionen få besluta att en plan för förebyggande återhämtning ska upprättas av

1. ett dotterföretag som är försäkringsföretag,
2. ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag med huvudkontor inom EES om minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag, och
3. ett moderförsäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat om minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag.

För en sådan plan ska samma gälla som för en plan för förebyggande återhämtning för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp. Planen ska dock godkännas av företagets styrelse eller motsvarande organ och ges in till Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om det saknas en plan för förebyggande gruppåterhämtning får tillsynsmyndigheterna enligt artikel 7.4 kräva att något av följande företag tar fram och ger in en plan för förebyggande återhämtning:

1. Ett dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag.
2. Ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i unionen.
3. Ett moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat.

En plan som utarbetats för ett enskilt dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag ska upprättas och uppdateras i enlighet med det som gäller för en plan för förebyggande återhämtning för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp (artikel 7.3).

Förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för den enhet som utarbetar en plan för förebyggande återhämtning ska bedöma och godkänna den berörda planen innan den lämnas in till tillsynsmyndigheten för granskning (artikel 7.7).

Upprättande av en plan för ett företag i en grupp

För att genomföra denna del av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse om att Finansinspektionen ska få besluta om att ett företag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning, trots att det ingår i en grupp (se avsnitt 6.2.1), dvs. en plan för det enskilda företaget.

Liksom när Finansinspektionen anser att ett företag inte beaktas i en plan för förebyggande återhämtning (se avsnitt 6.3.6), bör ett krav om att upprätta en plan i de allra flesta fallen riktas mot ett företag som står under tillsyn hos Finansinspektionen, dvs. ett försäkringsföretag. Det är dock även i dessa fall möjligt att rika kravet mot andra typer av företag, till exempel ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag. I dessa fall bör dock också krävas väsentlig anknytning till Sverige för att företaget ska vara föremål för planering för förebyggande återhämtning. Det bör så-

ledes krävas att minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag (jfr avsnitt 7.3.7 om resolutionsplaner i samma situation).

Det framgår inte närmare av direktivet vilka omständigheter som kan föranleda att en plan behöver upprättas för ett företag i en grupp. Inför ett sådant beslut bör dock Finansinspektionen beakta de omständigheter som kan leda till att ett företag som inte ingår i en grupp ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan (se avsnitt 6.2.1). Det bör liksom för upprättande av en resolutionsplan i motsvarande situation krävas mycket starka skäl för att Finansinspektionen ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan om det finns förutsättningar för att upprätta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan (se avsnitt 7.3.7).

För en sådan plan ska samma krav gälla som för upprättande av en plan för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp. I detta fall kan det dock, utifrån vilken typ av företag det rör sig om, vara ett annat organ i företaget än en styrelse som ska godkänna och lämna in planen (se avsnitt 6.2.2).

6.3.8 Planer som utarbetats av företag i tredjeland

Utredningens förslag: Ett dotterföretag med huvudkontor inom EES ska vid upprättande av en plan för förebyggande återhämtningsplan, få beakta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan som utarbetats av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland som företaget är dotterföretag till.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att när ett dotterföretag inom unionen upprättar planer för förebyggande återhämtningsplan får det i tillämpliga fall beakta planer för förebyggande gruppåterhämtningsplan som utarbetats av det försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland eller det moderföretag i tredjeland till vilka det är ett dotterföretag (artikel 7.8).

Ett dotterföretag får beakta en plan som utarbetats av ett företag i tredje land

Finansinspektionen får i flera fall besluta att ett företag om ingår i en grupp, ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan, dvs. en plan för ett enskilt företag. Detta gäller dels om det inte finns någon plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan (avsnitt 6.3.7), dels om ett företag inte beaktas i tillräcklig grad i en sådan plan (avsnitt 6.3.6).

Ett företag som ska upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan kan ingå i en gränsoverskridande grupp och vara dotterföretag till ett företag med hemvist i tredje land. Företaget med hemvist i tredje land kan i enlighet med vad som gäller i tredje landet ha upprättat en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan som omfattar dotterföretaget med huvudkontor inom EES.

En skyldighet att upprätta en plan för förebyggande återhämtningsplan enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag kan föreligga även om det finns en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan i tredje land. I enlighet med direktivet bör ett företag dock ges möjlighet att beakta en sådan plan. Således bör det införas en bestämmelse i försäkringsrörelselagen om att ett dotterföretag med huvudkontor inom EES får beakta en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan som upprättats av ett företag i tredje land som det är dotterföretag till.

6.3.9 Beslut av en utländsk myndighet

Utredningens förslag: Ett beslut av en utländsk grupp tillsynsmyndighet ska gälla i Sverige om det har fattats efter en överenskommelse med stöd av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Detsamma ska gälla för beslut som har fattats av en behörig myndighet i ett annat land inom EES på grund av att myndigheterna i tillsynskollegiet inte har kommit överens inom den angivna tiden.

Besluten ska vara bindande för de berörda företagen och Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 17.8 ska de gemensamma beslut som ska fattas och de beslut som en enskild tillsynsmyndighet får fatta erkännas som slutgiltiga och ska tillämpas av tillsynsmyndigheter i de berörda medlemsstaterna.

Bindande beslut

De beslut som med stöd av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag kan fattas av en grupp-tillsynsmyndighet i ett annat land inom EES eller en behörig myndighet i ett annat land inom EES ska enligt direktivet vara bindande även i Sverige.

Motsvarande bestämmelser finns i såväl Solvens II-direktivet (se till exempel artikel 231.6) som i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för kreditinstitut och värdepappersbolag (se t.ex. artikel 8.6). En bestämmelse om att de beslut som anges i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, även om de fattas av myndigheter i andra länder inom EES, ska gälla även i Sverige bör tas in i försäkringsrörelselagen (jfr 19 kap. 27 § försäkringsrörelselagen och 6 a kap. 11 § lag [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). Detta gäller både för de berörda företagen och Finansinspektionen.

6.4 Förenklade skyldigheter

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska få besluta om undantag från krav som gäller för en plan för förebyggande återhämtning och en plan för förebyggande gruppåterhämtning. Detta gäller kraven om när en första plan ska upprättas och inom vilka intervall en plan ska uppdateras och om innehållet i en plan.

Vid ett beslut om undantag ska Finansinspektionen beakta

1. vilken typ av verksamhet som försäkringsföretaget bedriver,
2. försäkringsföretagets aktieägarstruktur,
3. försäkringsföretagets associationsrättsliga form,

4. försäkringsföretagets riskprofil,
5. försäkringsföretagets storlek och juridiska ställning,
6. försäkringsföretagets grad av sammankoppling med andra reglerade företag eller med det finansiella systemet i allmänhet, och
7. verksamhetens omfattning och komplexitet.

Finansinspektionen ska även beakta om ett försäkringsföretags fallissemang och därpå följande avveckling genom konkurs eller likvidation sannolikt skulle få en betydande negativ inverkan på finansmarknaderna, på andra försäkringsföretag, på försäkrings-tagare, på finansieringsvillkor eller på ekonomin i stort.

Om det rör sig om en grupp ska såväl försäkringsföretag som försäkringsgivare i gruppen beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 4.1 anges att medlemsstaterna säkerställa att tillsynsmyndigheter fastställer huruvida förenklade skyldigheter kan tillämpas på vissa försäkrings- och återförsäkringsföretag och försäkrings- och återförsäkringsgrupper med avseende på följande:

- a) Innehåll och närmare uppgifter i planer för förebyggande återhämtningsplaner.
- b) Det senaste datum då de första planerna för förebyggande återhämtningsplaner ska utarbetas och de intervall med vilka planer för förebyggande återhämtningsplaner ska uppdateras, vilka kan vara längre än de intervall som föreskrivs.

Detta ska ske med beaktande av de effekter som ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags fallissemang kan ha till följd av

- arten av dess verksamhet,
- dess aktieägarstruktur,
- dess juridiska form,

- dess riskprofil,
- storlek och juridiska ställning,
- dess grad av sammankoppling med andra reglerade företag eller med det finansiella systemet i allmänhet,
- verksamhetens omfattning och komplexitet, och
- huruvida dess fallissemang och därpå följande avveckling enligt normala insolvensförfaranden sannolikt skulle medföra en betydande negativ inverkan på finansmarknaderna, på andra företag, på försäkringstagare, på finansieringsvillkor eller på ekonomin i stort.

Eiopa ska utfärda riktlinjer för att specificera ytterligare detaljer om de kriterier som ska beaktas (artikel 4.2).

Finansinspektionen ska få besluta om undantag

Av artikel 4.1 följer att en tillsynsmyndighet ska få besluta om undantag från vissa krav för en plan för förebyggande återhämtningsplan eller en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan. I första hand rör det sig om det grundläggande kravet om att upprätta en plan, när en plan ska uppdateras och innehållet i den.

För att genomföra denna del av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det tas in bestämmelser i försäkringsrörelselagen om att Finansinspektionen bör få besluta om undantag från vissa krav för en plan för förebyggande återhämtningsplan eller en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan. Detta gäller när en första plan ska upprättas och inom vilka intervall en plan därefter ska uppdateras. Ett undantag får också gälla innehållet i en plan.

Det bör även tas in bestämmelser om de omständigheter som Finansinspektionen ska beakta vid prövningen, dvs. vid ett beslut om undantag. Om det rör en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan bör inspektionen beakta både svenska och utländska företag som bedriver försäkringsrörelse, dvs. både försäkringsföretag och försäkringsgivare.

En fråga om förenklade skyldigheter bör alltid beaktas i samband med ett beslut om att ett företag ska upprätta en plan för förebyggande av återhämtningsplan eller en plan för förebyggande gruppåterhämtningsplan.

ning. I annat fall torde det i första hand bli aktuellt efter någon form av ändring hos ett företag eller en grupp och efter en begäran från företaget som är skyldig att upprätta en plan.

7 Resolutionsplaner

7.1 Bakgrund och syfte

Arbetet med att upprätta och uppdatera en resolutionsplan utgör tillsammans med arbetet med en plan för förebyggande återhämtning en del av det krisförberedande arbetet. En resolutionsplan ska beskriva hur ett försäkringsföretag ska hanteras i en kris. I första hand gäller detta de åtgärder som en resolutionsmyndighet kan komma att vidta mot företaget. I likhet med planer för förebyggande återhämtning behöver det inte upprättas resolutionsplaner för alla försäkringsföretag (se avsnitt 6.2.1). Även när det gäller resolutionsplaner görs en skillnad om det rör sig om ett enskilt försäkringsföretag eller ett försäkringsföretag som ingår i en grupp (se avsnitt 7.2 och 7.3).

Till skillnad från en plan för förebyggande återhämtning, som tas fram av försäkringsföretaget och granskas av tillsynsmyndigheten, är det resolutionsmyndigheten som svarar för upprättande och uppdatering av en resolutionsplan. Ett försäkringsföretag ska dock vara resolutionsmyndigheten till hjälp.

Utgångspunkten är att en resolutionsmyndighet ska vidta de åtgärder som anges i en resolutionsplan om ett försäkringsföretag uppfyller villkoren för resolution. Likväl är en resolutionsplan inte bindande för resolutionsmyndigheten. Om målen med ett resolutionsförfarande uppnås effektivare med hjälp av andra åtgärder, behöver planen inte tillämpas fullt ut, varvid de andra åtgärderna bör vidtas (skäl 44 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

7.2 Resolutionsplaner

7.2.1 Upprättande av en resolutionsplan

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska upprätta en resolutionsplan för ett försäkringsföretag om

1. det vid en jämförelse med andra försäkringsföretag, är mer sannolikt att resolutionsåtgärder skulle ligga i allmänhetens intresse om företaget fallerar, eller
2. företaget utför en kritisk funktion.

Vid ett beslut om huruvida en resolutionsplan ska upprättas ska Riksgäldskontoret beakta försäkringsföretagets

1. storlek,
2. affärsmodell,
3. riskprofil,
4. sammankoppling med andra företag, och
5. utbytbarhet.

Om försäkringsföretaget bedriver gränsöverskridande verksamhet ska Riksgäldskontoret i synnerhet beakta den verksamheten.

Riksgäldskontoret ska beakta behovet av att använda resolutionsåtgärder för att uppnå resolutionsändamålen.

En resolutionsplan ska bara upprättas för ett litet och icke-komplext företag om företaget utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå.

En resolutionsplan ska inte upprättas om försäkringsföretaget ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering.

Riksgäldskontoret ska se till att minst 40 procent av den svenska marknaden för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 40 procent av den svenska marknaden för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring omfattas av krav på resolutionsplanering. Marknadsandelen för livförsäkring ska baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto. För skadeförsäkring ska marknadsandelen baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna. Vid beräk-

ning av marknadstäckningsgraden ska dotterföretag i en grupp få beaktas om de omfattas av gruppresolutionsplanen.

Riksgäldskontoret ska inte få besluta om en resolutionsplan om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser om vilka försäkringsföretag som ska omfattas av krav på resolutionsplanering.

Resolutionsmyndigheterna ska utarbeta en resolutionsplan för varje försäkrings- eller återförsäkringsföretag som inte ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering (artikel 9.1).

En resolutionsplan ska enligt artikel 9.2 utarbetas för ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag om det är mer sannolikt, vid en jämförelse med andra företag inom deras ansvarsområde, att resolutionsåtgärder skulle ligga i allmänhetens intresse om det berörda företaget fallerar, eller för vilka myndigheterna bedömer att de utför en kritisk funktion. En sådan bedömning ska åtminstone ta hänsyn till behovet av att uppnå resolutionsändamålen och företagets storlek, affärsmodell, riskprofil, graden av sammankoppling, utbytbarhet och i synnerhet dess gränsöverskridande verksamhet.

Resolutionsmyndigheterna ska säkerställa att minst 40 procent av medlemsstatens marknad för livförsäkring och livåterförsäkring samt minst 40 procent av dess marknad för skadeförsäkring och skadeåterförsäkring, där marknadsandelen för livförsäkring baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto och marknadsandelen för skadeförsäkring baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna, omfattas av resolutionsplanering. Vid beräkningen av marknadstäckningsgraden får dotterföretagen i en grupp beaktas om de dotterföretagen omfattas av gruppresolutionsplanen (artikel 9.2).

Små och icke-komplexa företag ska inte omfattas av krav på resolutionsplanering, utom när en resolutionsmyndighet anser att ett sådant företag utgör en särskild risk på nationell eller regional nivå (artikel 9.2).

Om en resolutionsmyndighet bedömt att det föreligger hinder mot resolution ska kravet om att utarbeta en resolutionsplan till-

fälligt upphävas till dess att åtgärderna för att avlägsna de väsentliga hindren för möjligheten till resolution har godtagits av resolutionsmyndigheten (artikel 15.2).

Riksgäldskontoret ska upprätta en resolutionsplan

I enlighet med bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska det införas bestämmelser om resolutionsplaner för försäkringsföretag i svensk rätt. Enligt direktivet är det resolutionsmyndigheten som ska bestämma att en resolutionsplan ska upprättas. Det är också resolutionsmyndigheten som ska upprätta själva planen, även om försäkringsföretaget ska vara myndigheten till hjälp (avsnitt 12.1).

Liksom motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag bör bestämmelser om resolutionsplaner tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag (se prop. 2015/16:5 s. 233). Således bör det tas in en bestämmelse i den nya lagen om när Riksgäldskontoret, i enlighet med direktivet, ska upprätta en resolutionsplan för ett försäkringsföretag (artikel 9.2). Riksgäldskontoret ska således upprätta en resolutionsplan för ett försäkringsföretag om det, jämfört med för andra företag inom myndighetens ansvarsområde, är mer sannolikt att resolutionsåtgärder skulle ligga i allmänhetens intresse om företaget fallerar. Med andra företag inom myndighetens ansvarsområde bör av i detta sammanhang bara avses andra försäkringsföretag. En resolutionsplan ska även upprättas om försäkringsföretaget utför en kritisk funktion.

Enligt direktivet ska, på samma sätt som för planer för förebyggande återhämtning (se avsnitt 6.2.1), en minsta del av marknaden omfattas av resolutionsplaner. Detta är något som Riksgäldskontoret ska ha att beakta när myndigheten beslutar om vilka försäkringsföretag som det ska upprättas en resolutionsplan för. För livförsäkring ska minst 40 procent av den svenska marknaden omfattas. Också för skadeförsäkring gäller att minst 40 procent av den svenska marknaden ska omfattas. För livförsäkring ska marknadsandelen baseras på försäkringstekniska avsättningar brutto. För skadeförsäkring ska marknadsandelen baseras på bruttovärdet av de tecknade premierna. Vid beräkningen av marknadstäckningsgraden får dotterföretagen i en grupp beaktas om dotterföretagen omfattas av en gruppresolu-

tionsplan. När det gäller planer för förebyggande återhämtning anges att kommissionen ska meddela tekniska standarder om de metoder som ska användas för att fastställa marknadsandelar (se artikel 5.12 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Detta bör även gälla för bestämmande av marknadsandelar såvitt gäller resolutionsplaner.

När det gäller Riksgäldskontorets arbete med upprättande av en resolutionsplan bör det omfatta hela arbetet med en plan, dvs. från att arbetet inleds och att uppgifter samlas in och sammanställs till dess att myndigheten fattar ett slutligt beslut om att upprätta en plan. Detta arbete bör inrymma bedömningen av möjligheten till resolution och åtgärder som vidtas om det föreligger hinder mot resolution. Kravet i artikel 15.2 bör därmed förstås som Riksgäldskontoret får inte besluta om en resolutionsplan, dvs. fatta ett slutligt beslut om upprättande av en plan, om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution. För denna bedömning och eventuella åtgärder, se avsnitt 7.2.4 och 7.2.6.

7.2.2 Översyn av en resolutionsplan

Utredningens förslag: En resolutionsplan ska ses över minst vartannat år. En resolutionsplan ska alltid ses över

1. efter varje väsentlig förändring av försäkringsföretagets juridiska eller organisatoriska struktur eller av företagets affärsverksamhet eller finansiella ställning om förändringen skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt skulle nödvändiggöra en revidering av planen, eller
2. när en väsentlig förändring av försäkringsföretagets finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt nödvändiggör en revidering av planen, blir förutsebar.

Vid behov ska en resolutionsplan uppdateras.

Ett försäkringsföretag ska utan dröjsmål underrätta Riksgäldskontoret om varje händelse som kan kräva en uppdatering av resolutionsplanen. Även Finansinspektionen ska utan dröjsmål underrätta Riksgäldskontoret om en sådan händelse.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 9.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheterna se över, och vid behov uppdatera, resolutionsplanerna minst vartannat år, och under alla omständigheter

- efter varje väsentlig förändring av försäkringsföretagets juridiska eller organisatoriska struktur, av dess affärsverksamhet eller av dess finansiella ställning, som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt skulle nödvändiggöra en revidering av resolutionsplanen,
- när en väsentlig förändring av försäkringsföretagets finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet, eller på annat sätt nödvändiggör en revidering av resolutionsplanen, blir förutsebar.

Försäkringsföretagen och tillsynsmyndigheterna ska utan dröjsmål underrätta resolutionsmyndigheterna om varje händelse som kräver en revidering eller uppdatering av resolutionsplanen (artikel 9.5).

En plan ska ses över och vid behov uppdateras

För att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om att Riksgäldskontoret ska se över och utifrån vad som framkommer, uppdatera en resolutionsplan. Bestämmelsen bör överensstämma med motsvarande bestämmelse i direktivet.

I första hand rör det sig om en översyn av redan upprättade resolutionsplaner. Detta minst vartannat år och alltid i vissa fall. En resolutionsplan ska alltid ses över efter varje väsentlig förändring av försäkringsföretagets juridiska eller organisatoriska struktur eller av företagets affärsverksamhet eller finansiella ställning om förändringen skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt skulle nödvändiggöra en revidering av planen. En plan ska också alltid ses över när en väsentlig förändring av försäkringsföretagets finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt nödvändiggör en revidering av

planen, blir förutsebar. Utifrån vad som framkommer vid översynen kan det finnas behov av att uppdatera resolutionsplanen.

För att säkerställa att Riksgäldskontoret på ett tidigt stadium får kännedom om en omständighet som kan föranleda en uppdatering av en resolutionsplan bör det, i enlighet med artikel 9.5 i direktivet, införas en bestämmelse om att ett försäkringsföretag ska underrätta Riksgäldskontoret om varje händelse som kan kräva en uppdatering av resolutionsplanen. Detta bör ske utan dröjsmål och även gälla för Finansinspektionen.

7.2.3 Förfarande för att upprätta en resolutionsplan

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska ge Finansinspektionen tillfälle att yttra sig innan ett beslut om resolutionsplan.

Om ett försäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet, ska Riksgäldskontoret överlämna ett utkast till resolutionsplan till den behöriga myndigheten och resolutionsmyndigheten i det land där den gränsöverskridande verksamheten bedrivs. Riksgäldskontoret ska bemöta synpunkter som den behöriga myndigheten och resolutionsmyndigheten i det andra landet lämnar.

Om en EES-försäkringsgivare bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet i Sverige, ska Riksgäldskontoret och Finansinspektionen få granska om åtgärder i ett utkast till resolutionsplan skulle kunna inverka negativt på försäkringstagarna, realekonomin eller den finansiella stabiliteten i Sverige. Synpunkter ska lämnas till resolutionsmyndigheten i EES-försäkringsgivarens hemland. Vid oenigheter med resolutionsmyndigheten i EES-försäkringsgivarens hemland ska Riksgäldskontoret eller Finansinspektionen få begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling.

Riksgäldskontoret ska överlämna en resolutionsplan och uppdateringar av planen till Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter. Riksgäldskontoret ska informera ett försäkringsföretag om sammanfattningen av huvudinslagen i en resolutionsplan.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, efter samråd med tillsynsmyndigheten, utarbeta en resolutionsplan för varje försäkrings- eller återförsäkringsföretag som inte ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering (artikel 9.1). Samrådet gäller i första hand för bedömningen om en resolution av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget är möjlig (artikel 13.1).

Om det berörda försäkrings- eller återförsäkringsföretaget bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet, ska resolutionsmyndigheten i hemmedlemsstaten överlämna utkastet till resolutionsplanen till tillsyns- eller resolutionsmyndigheterna i värdmedlemsstaten. Tillsyns- eller resolutionsmyndigheterna i värdmedlemsstaten får granska utkastet till resolutionsplan i syfte att identifiera eventuella åtgärder i utkastet till resolutionsplan som skulle kunna inverka negativt på försäkringstagarna, realekonomin eller den finansiella stabiliteten i deras medlemsstat och lämna rekommendationer till resolutionsmyndigheten i hemmedlemsstaten rörande de frågorna. Resolutionsmyndigheten i hemmedlemsstaten ska lämna ett motiverat svar avseende sitt beslut att följa rekommendationerna eller inte. Om resolutionsmyndigheten i hemmedlemsstaten underlåter att vederbörligen beakta rekommendationerna från tillsyns- eller resolutionsmyndigheten i värdlandet får tillsyns- eller resolutionsmyndigheten i värdlandet hänskjuta ärendet till Eiopa för medling (artikel 9.3).

Resolutionsmyndigheten ska översända resolutionsplanerna och eventuella ändringar av dessa till de berörda tillsynsmyndigheterna (artikel 9.7). Sammanfattningen av planens viktigaste delar ska meddelas försäkrings- eller återförsäkringsföretaget (artikel 9.6).

Samarbete mellan myndigheter

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas bestämmelser om att Riksgäldskontoret ska ge andra myndigheter

möjlighet att yttra sig innan Riksgäldskontoret upprättar en resolutionsplan.

Först och främst ska Riksgäldskontoret ge Finansinspektionen tillfälle att yttra sig. Detta ska ske innan Riksgäldskontoret beslutar om en resolutionsplan, dvs. fattar ett slutligt beslut om att upprätta en plan.

Om ett försäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande ska även myndigheter i det land där den gränsöverskridande verksamheten bedrivs ges möjlighet att yttra sig. Med betydande verksamhet avses detsamma som enligt Solvens II-direktivet, dvs. en försäkrings- och återförsäkringsverksamhet som bedrivs i ett annat land än hemlandet och där antingen de totala årliga tecknade bruttopremieinkomster motsvarande den verksamhet som bedrivs av företaget i den värdmedlemsstaten med stöd av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster överstiger 15 000 000 euro eller den verksamhet som bedrivs av tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten anses vara relevant när det gäller värdmedlemsstatens marknad (artikel 2.24 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och artikel 152aa.1 i Solvens II-direktivet).

Om den gränsöverskridande verksamheten bedrivs av ett försäkringsföretag, dvs. ett företag med hemvist i Sverige, ska Riksgäldskontoret lämna över ett utkast till resolutionsplan både till den behöriga myndigheten och till resolutionsmyndigheten i det land där den gränsöverskridande bedrivs. Om myndigheterna i det andra landet lämnar synpunkter, ska Riksgäldskontoret bemöta synpunkterna.

Om det i stället är en EES-försäkringsgivare, dvs. ett företag med hemvist i ett annat land än Sverige inom EES, som bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet i Sverige, ska en resolutionsplan överlämnas för granskning till Riksgäldskontoret och Finansinspektionen. Riksgäldskontoret och Finansinspektionen får då granska ett utkast till resolutionsplan. En sådan granskning ska beakta om de föreslagna åtgärderna skulle kunna inverka negativt på försäkringstagarna, real ekonomin eller den finansiella stabiliteten i Sverige. Synpunkter ska lämnas till samma resolutionsmyndighet som överlämnat planen, dvs. resolutionsmyndigheten i EES-försäkringsgivarens hemland.

Förutom att lämna synpunkter får Riksgäldskontoret och Finansinspektionen, vid oenighet med resolutionsmyndigheten i EES-försäkringsgivarens hemland, begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling mellan

myndigheterna. Detta bör gälla om den andra myndigheten inte beaktar synpunkter som Riksgäldskontoret och Finansinspektionen har lämnat.

Underrättelser

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse om att Riksgäldskontoret ska översända en resolutionsplan och uppdateringar av planen till Finansinspektionen och andra berörda behöriga myndigheter. I första hand bör det röra sig om behöriga myndigheter, dvs. tillsynsmyndigheter, i länder där ett försäkringsföretag bedriver gränsöverskridande verksamhet. Det kan dock finnas anledning till att överlämna en resolutionsplan till även andra behöriga myndigheter som på annat sätt berörs av den verksamhet som ett försäkringsföretag bedriver, till exempel till följd av förhållanden till företag i andra länder inom EES även om det inte rör sig om en grupp som omfattas av krav på gruppresolutionsplan.

När det gäller försäkringsföretaget som resolutionsplanen avser är det tillräckligt att Riksgäldskontoret underrättar företaget om de huvudsakliga inslagen i en plan.

7.2.4 Bedömning av möjligheten till resolution av ett försäkringsföretag

Utredningens förslag: I samband med att Riksgäldskontoret upprättar eller uppdaterar en resolutionsplan för ett försäkringsföretag ska myndigheten bedöma möjligheten till resolution av företaget. Resolution av ett försäkringsföretag ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att

1. företaget kan avvecklas genom konkurs eller likvidation, eller
2. Riksgäldskontoret kan försätta företaget i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på företaget.

En bedömning ska inte få förutsätta tillgång till extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användning av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang. Regeringen ska få meddela föreskrifter om de ytterligare kraven för bedömningen av möjligheten till resolution.

Om Riksgäldskontoret bedömer att resolutionsåtgärder kan vara nödvändiga med hänsyn till allmänintresset, eftersom en avveckling genom konkurs eller likvidation inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning som en eller flera resolutionsåtgärder, ska myndigheten:

1. välja den eller de resolutionsåtgärder som är lämpliga för att uppnå resolutionsändamålen utifrån försäkringsföretagets struktur och affärsmodell,
2. bedöma om det är möjligt att vidta den eller de resolutionsåtgärder som valts på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera eventuella hinder för genomförande av resolutionsåtgärder, och
3. bedöma trovärdigheten av den eller de resolutionsåtgärder som valts, med beaktande av resolutionens sannolika påverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i Sverige eller EES och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen, i syfte att säkerställa att de kritiska funktioner som utförs av försäkringsföretaget kan utföras utan avbrott.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheterna bedöma i vilken utsträckning resolution av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag som inte ingår i en grupp är möjlig utan antagande om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang (artikel 13.1).

Resolution av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att företaget kan av-

vecklas enligt ett normalt insolvensförfarande, eller att resolutionsmyndigheten kan försätta företaget i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter (artikel 13.1).

I artikel 13.2 anges att om en resolutionsmyndighet konstaterar att en resolutionsåtgärd kan vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset eftersom en avveckling enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning, ska resolutionsmyndigheten gå vidare med följande på varandra följande steg:

- Välja en föredragen resolutionsåtgärd som är lämplig för att uppnå resolutionsändamålen med tanke på försäkrings- eller återförsäkringsföretagets struktur och affärsmodell.
- Bedöma om det är rimligt att vidta den valda resolutionsåtgärden på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera potentiella hinder för dess genomförande.
- Bedöma den valda resolutionsåtgärdens trovärdighet, med beaktande av resolutionens sannolika inverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i medlemsstaterna eller unionen och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen, i syfte att säkerställa att kritiska funktioner som utförs av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget upprätthålls.

Resolutionsmyndigheterna ska göra en bedömning av möjligheten till resolution samtidigt med, och med avseende på, utarbetandet och uppdateringen av en resolutionsplanen (artikel 13.3).

För bedömningen av möjligheten till resolution får resolutionsmyndigheterna begära att försäkrings- eller återförsäkringsföretag tillhandahåller all nödvändig information (artikel 13.4).

Eiopa ska utfärda riktlinjer för att specificera ytterligare frågor och kriterier för bedömningen av möjligheten till resolution av försäkrings- eller återförsäkringsföretag (artikel 13.5).

Riksgäldskontoret ska bedöma om resolution är möjligt

Riksgäldskontoret ska upprätta och därefter uppdatera en resolutionsplan för ett försäkringsföretag (se avsnitt 7.2.1 och 7.2.2). Såväl vid upprättandet som vid en uppdatering av en plan ska Riksgäldskontoret enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bedöma möjligheten till resolution av försäkringsföretaget (artikel 13). En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. En sådan bedömning får inte förutsätta att det finns tillgång till extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användning av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.

I enlighet med direktivet ska resolution av ett försäkringsföretag anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att företaget kan avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande eller att Riksgäldskontoret kan försätta företaget i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter. Med normala insolvensförfaranden avses kollektiva insolvensförfaranden som innebär total eller delvis avyttring av en gäldenärs tillgångar och tillsättande av en förvaltare eller rekonstruktör och som normalt gäller för försäkrings- och återförsäkringsföretag enligt nationell rätt, antingen specifikt för sådana företag eller generellt för alla fysiska eller juridiska personer (artikel 2.38). I Sverige bör detta vara konkurs enligt konkurslagen (1987:672) och likvidation enligt bland annat aktiebolagslagen (2005:551) (se prop. 2015/16:5 s. 193).

I bilagan till direktivet anges ytterligare bestämmelser för bedömningen av möjligheten till resolution. Dessa mer detaljerade bestämmelser bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen bör få meddela föreskrifter om detta (jfr prop. 2015/16:5 s. 240).

Om Riksgäldskontoret bedömer att resolutionsåtgärder kan vara nödvändiga med hänsyn till allmänintresset, eftersom en avveckling genom konkurs eller likvidation inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning, ska myndigheten göra en särskild prövning. Riksgäldskontoret ska först välja en resolutionsåtgärd som är lämplig för att uppnå resolutionsändamålen utifrån försäkringsföretagets struktur och affärsmodell. I vissa fall kan det dock krävas mer än en åtgärd. Riksgäldskontoret bör därmed även få välja mer än en åtgärd. Därefter ska Riksgäldskontoret bedöma om det är möjligt att vidta den eller de resolutionsåtgärder som valts på ett ända-

målsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera eventuella hinder för genomförande av åtgärderna. Riksgäldskontoret ska också bedöma trovärdigheten av den eller de åtgärder som valts. Detta ska ske med beaktande av resolutionens sannolika påverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i Sverige eller inom EES. Även skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen ska beaktas, i syfte att säkerställa att de kritiska funktioner som utförs av försäkringsföretaget kan utföras utan avbrott.

När det gäller Riksgäldskontorets möjligheter att begära in uppgifter för bedömningen (artikel 13.4), se avsnitt 12.1.

7.2.5 Innehåll i en resolutionsplan

Utredningens förslag: En resolutionsplan ska ange de resolutionsåtgärder som Riksgäldskontoret avser att vidta om försäkringsföretaget uppfyller villkoren för resolution. En resolutionsplan får inte förutsätta tillgång till extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användning av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.

En resolutionsplan ska innehålla:

1. En sammanfattning av huvudinslagen i planen.
2. En sammanfattning av de väsentliga förändringar för försäkringsföretaget som inträffat sedan den senaste resolutionsrelaterade informationen lämnades in.
3. En beskrivning av hur kritiska funktioner och kärnaffärsområden, i den utsträckning som krävs, skulle kunna avskiljas juridiskt och ekonomiskt från övriga funktioner för att säkerställa fortsatt verksamhet efter försäkringsföretagets fallissemang.
4. En sammanställning av de tillgångar som kan förväntas godtas som säkerheter.
5. En uppskattning av tidsramen för att genomföra varje väsentlig del av planen.

6. En detaljerad beskrivning av Riksgäldskontorets bedömning av möjligheten till resolution, inbegripet en bedömning av hur genomförbar och trovärdig en avveckling enligt normala insolvensförfaranden är.
7. En beskrivning av de åtgärder som krävts för att undanröja eller hantera väsentliga hinder för möjligheten till resolution.
8. En förklaring av hur resolutionsalternativen skulle kunna finansieras utan antagande om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.
9. En detaljerad beskrivning av de olika resolutionsstrategierna med beaktande av de olika möjliga scenarierna samt de tillämpliga tidsramarna.
10. En beskrivning av kritiska ömsesidiga beroenden.
11. En analys av resolutionsplanens effekter på försäkringsföretagets anställda, inbegripet en bedömning av därmed förknippade kostnader, och en beskrivning av planerade förfaranden för samråd med personalen under resolutionsprocessen, i tillämpliga fall med beaktande av nationella system för dialog mellan arbetsmarknadens parter.
12. En plan för kommunikation med media och allmänheten.
13. En beskrivning av försäkringsföretagets grundläggande verksamhet och system för att upprätthålla företagets operativa verksamhet.

Om försäkringsföretaget har yttrat sig över resolutionsplanen ska yttrandet återges i resolutionsplanen.

I resolutionsplanen ska det anges alternativ till att använda resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på försäkringsföretaget. Vid bestämmande av alternativen ska relevanta resolutionsscenarier beaktas, inbegripet ett scenario där försäkringsföretagets fallissemang är en isolerad händelse och ett scenario där det inträffar vid en tidpunkt med mer omfattande finansiell instabilitet eller systemomfattande händelser.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

En resolutionsplan ska enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehålla de resolutionsåtgärder som resolutionsmyndigheten ska få vidta, om försäkrings- och återförsäkringsföretaget uppfyller villkoren för resolution (artikel 9.1).

Vid fastställandet av alternativen för tillämpning av resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter i resolutionsplanerna ska relevanta resolutionsscenarier beaktas. Detta innebär det scenario där försäkrings- eller återförsäkringsföretagets fallissemang är idiosynkratiskt och det scenario där det inträffar vid en tidpunkt med mer omfattande finansiell instabilitet eller systemomfattande händelser (artikel 9.4).

En resolutionsplan får inte bygga på antaganden om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang (artikel 9.4).

I resolutionsplanerna ska anges alternativ för tillämpningen av resolutionsverktyg på, och utövande av resolutionsbefogenheter med avseende på, försäkrings- eller återförsäkringsföretaget (artikel 9.6). Vidare anges att en resolutionsplanen ska innehålla:

- En sammanfattning av huvudinslagen i planen.
- En sammanfattning av de väsentliga förändringar för företaget som inträffat sedan den senaste resolutionsrelaterade informationen lämnades in.
- En beskrivning av hur kritiska funktioner och kärnaffärsområden, i den utsträckning som krävs, skulle kunna avskiljas juridiskt och ekonomiskt från övriga funktioner för att säkerställa fortsatt verksamhet efter företagets fallissemang.
- En identifiering av de tillgångar som kan förväntas godtas som säkerhet.
- En uppskattning av tidsramen för att genomföra varje väsentlig del av planen.

- En detaljerad beskrivning av den bedömning av möjligheten till resolution som gjorts, inbegripet en bedömning av hur rimlig och trovärdig en avveckling enligt normala insolvensförfaranden är.
- En beskrivning av alla åtgärder som krävs för att åtgärda eller avlägsna identifierade hinder för möjligheten till resolution som ett resultat av den bedömning som gjorts av resolutionsmyndigheten.
- En förklaring av hur resolutionsalternativen skulle kunna finansieras utan antagande om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.
- En detaljerad beskrivning av de olika resolutionsstrategier som skulle kunna tillämpas med beaktande av de olika möjliga scenarierna samt de tillämpliga tidsramarna.
- En beskrivning av kritiska ömsesidiga beroenden.
- En analys av resolutionsplanens effekter på företagets anställda, inbegripet en bedömning av därmed förknippade kostnader, och en beskrivning av planerade förfaranden för samråd med personalen under resolutionsprocessen, i tillämpliga fall med beaktande av nationella system för dialog mellan arbetsmarknadens parter.
- En plan för kommunikation med media och allmänheten.
- En beskrivning av grundläggande rutiner och system för kontinuerlig drift av företagets operativa verksamhet.
- I förekommande fall eventuella yttranden från företaget om resolutionsplanen.

Vad en resolutionsplan ska innehålla

En resolutionsplan ska, enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, innehålla de resolutionsåtgärder som Riksgäldskontoret får vidta om försäkringsföretaget uppfyller villkoren för resolution. En bestämmelse om detta bör tas in i den ny lagen om resolution av försäkringsföretag.

Upprättande av en resolutionsplan är en del av det krisförebyggande arbetet. Utgångspunkten bör vara att en resolutionsmyndighet när den vidtar resolutionsåtgärder ska beakta och följa de åtgär-

der som anges i en resolutionsplan. När det väl blir aktuellt att vidta resolutionsåtgärder kan det dock vara så att resolutionsändamålen skulle uppnås mer effektivt genom andra åtgärder än de som anges i planen. I ett sådant fall har en resolutionsmyndighet möjlighet att avvika från en plan (se avsnitt 9.1, se även skäl 44). Detta bör i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag anges som att Riksgäldskontoret i en resolutionsplan ska ange de åtgärder som myndigheten avser att vidta.

Också i enlighet med direktivet gäller att en resolutionsplan inte får förutsätta att statligt stöd lämnas.

Till skillnad mot en plan för förebyggande återhämtning är det resolutionsmyndigheten, dvs. Riksgäldskontoret, som ska upprätta en resolutionsplan (se avsnitt 6.2.1) och en resolutionsplan innehåller inte några direkta skyldigheter för ett försäkringsföretag (se avsnitt 7.2.1). Ett försäkringsföretag är dock skyldigt att lämna Riksgäldskontoret de uppgifter som myndigheten behöver för att upprätta en resolutionsplan (se avsnitt 12.1) och därefter underrätta myndigheten om händelser som kan föranleda en ändring av en plan (se avsnitt 7.2.2). Riksgäldskontoret har också möjlighet att förelägga ett försäkringsföretag att vidta vissa åtgärder för att undanröja eller minska ett hinder mot resolution (se avsnitt 7.2.6).

I artikel 9.4 och 9.6 anges mer detaljerat vad en resolutionsplan ska innehålla. En motsvarande uppräkningslista om innehållet i en resolutionsplan bör tas in i den nya lagen. Som anges i avsnitt 7.2.1 får Riksgäldskontoret inte besluta om en resolutionsplan om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution. Därmed bör det vara de åtgärder som krävts för att undanröja eller hantera väsentliga hinder för möjligheten till resolution som ska anges i en plan (artikel 9.6 g jämförd med artikel 15.2).

Utöver detta ska kommissionen anta tekniska standarder som ytterligare specificerar innehållet i en resolutionsplan (se artikel 9.8).

7.2.6 Väsentliga hinder för möjligheten till resolution

Utredningens förslag: Om Riksgäldskontoret vid upprättande av en resolutionsplan bedömer att det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution av ett försäkringsföretag, ska Riksgäldskontoret underrätta försäkringsföretaget och Finansinspektionen detta. Riksgäldskontoret ska samtidigt förelägga försäkringsföretaget om att inom fyra månader föreslå åtgärder för att undanröja eller hantera hindren och en tidsplan för genomförande av sådana åtgärder. I tidsplanen ska hänsyn tas till orsakerna till hindren.

Om Riksgäldskontoret anser att det som ett försäkringsföretag föreslår inte effektivt undanröjer eller hanterar hindren för möjligheten till resolution, ska myndigheten förelägga företaget att vidta åtgärder. Ett försäkringsföretag ska inom en månad föreslå en plan för att genomföra sådana åtgärder.

Innan Riksgäldskontoret beslutar om ett föreläggande om att vidta åtgärder, ska myndigheten särskilt beakta den potentiella effekten av sådana åtgärder på lönsamheten och stabiliteten för försäkringsföretagets löpande verksamhet och för den inre marknaden. Riksgäldskontoret ska ge Finansinspektionen tillfälle att yttra sig innan ett beslut.

De åtgärder som Riksgäldskontoret ska få besluta om ska vara desamma som de som anges i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Åtgärderna ska särskilt anges i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

När Riksgäldskontoret bestämmer de åtgärder som ett försäkringsföretag ska vidta, ska myndigheten ange på vilket sätt det som företaget har föreslagit inte skulle kunna undanröja eller hantera hindren för möjligheten till resolution och att den eller de åtgärderna som beslutas är proportionerliga. Riksgäldskontoret ska beakta åtgärdernas inverkan på försäkringsföretagets verksamhet, stabilitet och förmåga att bidra till ekonomin.

Utredningens bedömning: Kravet i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att Riksgäldskontoret ska motivera ett beslut om att ett försäkringsföretag ska föreslå åtgärder eller vidta åtgärder tillgodoses av gällande rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om det vid en bedömning av möjligheten till resolution av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag visar sig att det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution, ska medlemsstaterna säkerställa att resolutionsmyndigheten skriftligen meddelar företaget och den berörda tillsynsmyndigheten om detta (artikel 15.1).

Inom fyra månader från mottagandet av ett meddelande ska försäkrings- eller återförsäkringsföretaget till resolutionsmyndigheten föreslå möjliga åtgärder för att åtgärda eller avlägsna de väsentliga hinder som angetts i meddelandet. I tidsplanen för genomförande av de åtgärder som föreslås av företaget ska hänsyn tas till orsakerna till de väsentliga hindren. Resolutionsmyndigheten ska, efter samråd med tillsynsmyndigheten, bedöma huruvida åtgärderna effektivt åtgärdar eller avlägsnar de väsentliga hindren (artikel 15.3).

Om en resolutionsmyndighet konstaterar att de åtgärder som föreslås av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag inte effektivt minskar eller avlägsnar det berörda hindret, ska resolutionsmyndigheten antingen direkt eller indirekt genom tillsynsmyndigheten, kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget vidtar någon eller några alternativa åtgärder och skriftligen meddela sådana åtgärder till företaget, som inom en månad efter mottagande av meddelandet ska föreslå en plan för att uppfylla kraven. När resolutionsmyndigheter identifierar alternativa åtgärder ska den visa på vilket sätt de åtgärder som föreslagits av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget inte skulle kunna avlägsna hindren för möjligheten till resolution och hur de föreslagna alternativa åtgärderna är proportionella när det gäller att avlägsna hindren. Detta bör rimligen ske genom att Riksgäldskontoret i ett föreläggande om alternativa åtgärder anger skälen för sin bedömning också av de åtgärder som föreslagits av försäkringsföretaget. Resolutionsmyndigheterna ska beakta åtgärdernas inverkan på försäkrings- eller återförsäkringsföretagets verksamhet, dess stabilitet och dess förmåga att bidra till ekonomin (artikel 15.4).

Innan resolutionsmyndigheten identifierar eventuella alternativa åtgärder ska den, efter samråd med tillsynsmyndigheten, noggrant överväga den potentiella effekten av sådana åtgärder på sundheten och stabiliteten för det berörda försäkrings- eller återförsäkrings-

företagets löpande verksamhet och för den inre marknaden (artikel 15.6).

Enligt artikel 15.5 ska resolutionsmyndigheterna ha befogenhet att vidta åtminstone någon av följande alternativa åtgärder:

- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget ser över gruppinterna finansieringsarrangemang eller omprövar avsaknaden av sådana, eller upprättar serviceavtal, antingen gruppinterna avtal eller avtal med tredje part.
- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget begränsar sina maximala enskilda och sammanlagda exponeringar.
- Införa särskilda eller regelbundna kompletterande informationskrav som är relevanta för resolutionsändamål.
- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget avyttrar specifika tillgångar eller omstrukturerar skulder.
- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget begränsar eller upphör med specifik befintlig eller föreslagen verksamhet.
- Begränsa eller förhindra utveckling av nya eller befintliga affärsområden eller försäljning av nya eller befintliga produkter.
- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget ändrar återförsäkringsstrategin.
- Kräva förändringar av juridiska eller operativa strukturer för försäkrings- eller återförsäkringsföretaget eller varje gruppenhet som direkt eller indirekt står under dess kontroll så att komplexiteten minskas för att säkerställa att kritiska funktioner juridiskt och operativt kan avskiljas från övriga funktioner genom tillämpning av resolutionsverktygen.
- Kräva att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget eller ett moderföretag bildar ett moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat eller ett moderförsäkringsholdingbolag inom unionen.
- Om försäkrings- eller återförsäkringsföretaget är ett dotterföretag till ett försäkringsholdingbolag med blandad verksamhet, kräva att försäkringsholdingbolaget med blandad verksamhet bildar ett separat försäkringsholdingbolag för att kontrollera försäkrings- eller återförsäkringsföretaget, om nödvändigt för att under-

lätta resolutionen av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget och för att undvika att tillämpningen av resolutionsverktygen och utövandet av resolutionsbefogenheterna får negativa konsekvenser för den icke-finansiella delen av gruppen.

Ett meddelande eller ett beslut om att ett försäkringsföretag ska föreslå åtgärder eller vidta alternativa åtgärder ska enligt artikel 15.7

- innehålla skälen för bedömningen eller fastställandet i fråga,
- kunna överklagas.

Dessutom ska ett beslut om alternativa åtgärder ange hur det uppfyller kravet på proportionalitet.

Ett särskilt förfarande vid hinder mot resolution

Riksgäldskontoret ska i samband med att myndigheten upprättar eller uppdaterar en resolutionsplan bedöma möjligheten till resolution (se avsnitt 7.2.4). Om Riksgäldskontoret bedömer att det föreligger väsentliga hinder för möjligheten för resolution, gäller ett särskilt förfarande enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. För att genomföra direktivet bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag tas in bestämmelser om detta förfarande.

Om Riksgäldskontoret bedömer att det föreligger väsentliga hinder mot resolution av ett försäkringsföretag, ska myndigheten först underrätta företaget. Riksgäldskontoret ska, samtidigt som underrättelsen, förelägga försäkringsföretaget att inom fyra månader föreslå åtgärder som undanröjer eller hanterar de aktuella hindren. Försäkringsföretaget ska tillsammans med åtgärderna föreslå en tidsplan för genomförande.

Finansinspektionen ska ges möjlighet att yttra sig över de åtgärder och den tidsplan som försäkringsföretaget föreslår. I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges, liksom enligt motsvarande EU-rättsliga bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag (artikel 17.4), att resolutionsmyndigheten antingen direkt eller indirekt genom tillsynsmyndigheten, ska kräva att företaget vidtar någon eller några alternativa åtgärder. Även när det gäller försäkringsföretag är det angeläget att det finns en tydlig ansvarsfördel-

ning mellan resolutionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten. Den nu aktuella uppgiften rör möjligheten till resolution av ett försäkringsföretag. Också i detta fall bör det vara resolutionsmyndigheten, dvs. Riksgäldskontoret, som ska ha möjlighet att förelägga ett företag att vidta åtgärder för att undanröja eller hantera hinder mot resolution (jfr prop. 2015/16:5 s. 242).

När det gäller bedömningen av om åtgärderna effektivt undanröjer eller hanterar hindren bör, liksom gäller enligt motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag, de åtgärder som ett försäkringsföretag föreslår anses tillräckliga om hindren inte längre bedöms vara väsentliga. Huruvida hindren kan undanröjas eller hanteras framstår som mindre betydelsefullt. Det avgörande är om hindren vid en förnyad prövning är av en sådan vikt att de motiverar ingripanden, dvs. fortsatt är väsentliga (se samma prop. s. 242–243)

Åtgärder för att undanröja hinder

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 15.5) anges åtgärder som resolutionsmyndigheterna åtminstone ska ha befogenhet att vidta mot ett försäkringsföretag. Dessa åtgärder bör, liksom gäller för kreditinstitut och värdepappersbolag, anges i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag (jfr 3 kap. 24 § lagen [2015:1016] om resolution).

Vissa åtgärder är särskilt ingripande och därmed gäller särskilda krav för att Riksgäldskontoret ska få besluta om en åtgärd. Riksgäldskontoret ska först, innan myndigheten beslutar om en åtgärd, särskilt beakta den potentiella effekten av åtgärden på sundheten, dvs. lönsamheten, och stabiliteten för försäkringsföretagets löpande verksamhet och för den inre marknaden. Även i denna fråga ska Finansinspektionen ges möjlighet att yttra sig innan Riksgäldskontoret fattar ett beslut. Om Riksgäldskontoret därefter beslutar att ett försäkringsföretag ska vidta en åtgärd, ska myndigheten visa på vilket sätt det som företaget har föreslagit inte skulle kunna undanröja eller hantera hindren för möjligheten till resolution och att åtgärderna som bestäms är proportionerliga. Riksgäldskontoret ska även beakta åtgärdernas inverkan på försäkringsföretagets verksamhet, stabilitet och förmåga att bidra till ekonomin.

Ett försäkringsföretag ska inom en månad från ett beslut om åtgärder föreslå en plan för att genomföra dem.

Riksgäldskontorets beslut

Som anges ovan finns det i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag vissa krav på resolutionsmyndighetens beslut.

En skyldighet för Riksgäldskontoret att motivera ett beslut om att ett försäkringsföretag ska föreslå åtgärder eller vidta åtgärder (artikel 15.7 första stycket a och andra stycket) följer av gällande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) (se 32 §). Denna bestämmelse i direktivet kräver således inte några ytterligare lagstiftningsåtgärder.

För möjligheten att överklaga denna typ av beslut (artikel 15.7 första stycket b), se avsnitt 20.2.2.

7.3 Gruppresolutionsplan

7.3.1 Upprättande och översyn av en gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, få upprätta en gruppresolutionsplan för en grupp. Riksgäldskontoret ska vid bedömningen av om en gruppresolutionsplan ska upprättas, i tillämpliga delar, beakta de omständigheter som gäller för upprättande av en resolutionsplan för ett enskilt försäkringsföretag.

En gruppresolutionsplan ska ses över minst vartannat år. En gruppresolutionsplan ska alltid ses över

1. efter varje förändring inom gruppen eller hos de enskilda företagen i gruppen av den juridiska eller organisatoriska strukturen, av affärsverksamheten eller av den finansiella ställningen, som kan ha en väsentlig inverkan på eller nödvändiggöra en ändring av planen,
2. när en väsentlig förändring av gruppens eller de enskilda företagen i gruppens finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt nödvändiggöra en revidering av planen, blir förutsebar.

Vid behov ska en gruppresolutionsplan uppdateras.

Moderföretaget med det yttersta ägarintresset i en grupp ska utan dröjsmål underrätta Riksgäldskontoret om varje händelse som kan kräva en uppdatering av gruppresolutionsplanen. Även Finansinspektionen ska utan dröjsmål underrätta Riksgäldskontoret om en sådan händelse.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det särskilda bestämmelser om resolution av grupper.

Medlemsstaterna ska säkerställa att resolutionsmyndigheter på gruppnivå har befogenhet att utarbeta gruppresolutionsplaner för grupper som omfattas av resolutionsplanering på grundval av de villkor som gäller för att ett enskilt försäkringsföretag ska upprätta en resolutionsplan (artikel 10.1).

Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att gruppresolutionsplanerna ses över och, om så är lämpligt, uppdateras minst vartannat år, och under alla omständigheter

- efter varje förändring av den juridiska eller organisatoriska strukturen, av affärsverksamheten, eller av den finansiella ställningen inom gruppen, inbegripet varje gruppenhet, som kan ha en väsentlig inverkan på eller nödvändiggöra en ändring av planen,
- när en väsentlig förändring av dess finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet, eller på annat sätt nödvändiggöra en revidering av resolutionsplanen, blir förutsebar.

Riksgäldskontorets ska få upprätta en gruppresolutionsplan

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser om när en resolutionsmyndighet ska upprätta en gruppresolutionsplan. För att genomföra denna del av direktivet bör det införas motsvarande bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Riksgäldskontoret ska därmed, i egenskap av resolutionsmyndighet (se avsnitt 3.7.1), i vissa fall upprätta en gruppresolutionsplan för en grupp. Detta gäller bara i de fall då Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå, dvs. i de fall som Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet för en grupp (se artikel 3.33 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Vid bedömningen av om en gruppresolutionsplan ska upprättas ska Riksgäldskontoret, i tillämpliga delar, beakta de omständigheter som gäller för upprättande av en resolutionsplan, till exempel storlek, affärsmodell, riskprofil, sammankoppling med andra företag och utbytbarhet. Även marknadstäckningsgrader ska beaktas. Liksom det som föreslås när det gäller upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning (se avsnitt 6.3.1) torde detta avse dels omständigheter som rör gruppen som helhet, dels omständigheter som rör de enskilda gruppenheterna, dvs. de företag som ingår i gruppen.

En gruppresolutionsplan ska ses över och vid behov uppdateras

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det även bestämmelser om att en upprättad plan regelbundet och i vissa fall ska ses över och vid behov uppdateras. Motsvarande bestämmelser bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Liksom för resolutionsplaner (se avsnitt 7.2.2) ska en upprättad gruppresolutionsplan regelbundet ses över. Detta ska ske minst vartannat år. I vissa fall ska en gruppresolutionsplan alltid ses över. Det gäller efter varje förändring inom gruppen eller hos de enskilda företagen i gruppen av den juridiska eller organisatoriska strukturen, av affärsverksamheten eller av den finansiella ställningen, som kan ha en väsentlig inverkan på eller nödvändiggöra en ändring av planen. En plan ska också alltid ses över när en väsentlig förändring av gruppens eller de enskilda företagen i gruppens finansiella ställning som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller på annat sätt nödvändiggöra en revidering av planen, blir förutsebar. Utifrån vad som framkommer vid översynen kan det finnas behov av att uppdatera gruppresolutionsplanen.

I direktivet finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp eller tillsynsmyndigheten ska underrätta resolutionsmyndigheten på grupp-

nivå om varje händelse som kräver en revidering eller uppdatering av resolutionsplanen (jfr artikel 9.5). Även när det gäller gruppresolutionsplaner är det dock av vikt att Riksgäldskontoret i ett tidigt skede får kännedom om händelser som kan påverka en resolutionsstrategi. Den allmänna skyldigheten att lämna uppgifter (se avsnitt 12.1) bedöms inte tillräcklig. En skyldighet, motsvarande det som gäller för resolutionsplaner (se avsnitt 7.2.2), om att underätta Riksgäldskontoret om händelser som kan kräva en uppdatering av gruppresolutionsplanen ska därmed gälla för moderföretaget med det yttersta ägarintresset och Finansinspektionen.

7.3.2 Överenskommelse om upprättande av gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, om möjligt, inom fyra månader från och med att myndigheten har överlämnat eller mottagit uppgifter som ett företag har lämnat in till resolutionsmyndigheten på gruppnivå, försöka komma överens med berörda resolutionsmyndigheter om en gruppresolutionsplan. Riksgäldskontoret ska få begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling för att nå en överenskommelse.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, ge Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium tillfälle att lämna synpunkter innan en överenskommelse om gruppresolutionsplan. Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, få inhämta synpunkter från en resolutionsmyndighet i tredjeland där gruppen har etablerat ett dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag, ett försäkringsholdingbolag eller en betydande filial.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna säkerställa att resolutionsmyndigheterna på gruppnivå i resolutionskollegier, som agerar gemensamt med de resolutionsmyndigheter som är medlemmar i resolutionskollegiet, och efter att ha samrått med de berörda tillsynsmyndigheter som är medlemmar i eller deltar i tillsynskollegiet, utarbetar och upprätthåller gruppresolutionsplaner. I arbetet med att utarbeta gruppresolutionsplaner och upprätthålla dem får resolutionsmyndigheterna på gruppnivå om de så önskar, och med förbehåll för att de uppfyller de krav på konfidentiell behandling, involvera ett tredjelands resolutionsmyndigheter från de jurisdiktioner där gruppen har etablerat dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag, försäkringsholding-bolag, eller betydande filialer (artikel 11.2).

Vidare gäller att grupp-tillsynsmyndigheter, tillsynsmyndigheter, resolutionsmyndigheter på gruppnivå och resolutionsmyndigheter ska sträva efter att nå de gemensamma beslut, beroende på vad som är tillämpligt, inom fyra månader från och med den dag då resolutionsmyndigheten på gruppnivå översänder information (artikel 17.1).

Antagandet av gruppresolutionsplanen ska ske i form av ett gemensamt beslut av resolutionsmyndigheten på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna för dotterförsäkrings- och dotteråterförsäkringsföretagen och av de enheter som avses i artikel 1.1 b–e (artikel 11.4).

Eiopa får på begäran av en tillsynsmyndighet eller en resolutionsmyndighet bistå grupp-tillsynsmyndigheterna, tillsynsmyndigheterna, resolutionsmyndigheterna på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna när det gäller att nå ett gemensamt beslut (artikel 17.1).

En överenskommelse inom resolutionskollegiet

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska en gruppresolutionsplan upprättas efter en överenskommelse inom resolutionskollegiet. För att genomföra denna del av direktivet bör det tas in bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

tag om hur Riksgäldskontoret ska agera. Resolutionskollegier behandlas i avsnitt 9.2.

Riksgäldskontoret ska i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag verka för att det nås en överenskommelse om upprättande av en gruppresolutionsplan. En sådan överenskommelse ska nås av resolutionsmyndigheten på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna för dotterförsäkringsföretag, moderförsäkringsföretag och vissa holdingföretag (artikel 11.4). Detta bör i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag benämnas som berörda resolutionsmyndigheter. Detta ska gälla både när Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå och när myndigheten inte är det. De aktuella överenskommelserna bör utgöra internationella överenskommelser enligt regeringsformen (se avsnitt 6.3.3).

För de fall Riksgäldskontoret ska vara resolutionsmyndighet på gruppnivå, se avsnitt 7.3.1. Riksgäldskontoret ska även få begära att Eiopa bistår med icke-bindande medling. Också detta ska gälla oavsett om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå eller inte. Artikel 17.1 är utformad som att även tillsynsmyndigheter ska ha rätt att begära hjälp av Eiopa. Det torde dock inte ha varit avsikten då bestämmelsen även rör planer för förebyggande gruppåterhämtning, vilka hanteras av tillsynskollegier (se avsnitt 6.3.3). Således bör Finansinspektionen inte ha rätt att begära medling av Eiopa när det gäller upprättande av en gruppresolutionsplan.

En överenskommelse ska enligt direktivet träffas inom fyra månader från och med den dag då resolutionsmyndigheten på gruppnivå översänder uppgifter som har tillhandahållits för upprättande av en gruppresolutionsplan (artikel 17 tillsammans med hänvisningar till artikel 11 och 12). Om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå, bör tidsfristen gälla från och med att myndigheten har överlämnat uppgifter till de andra myndigheterna i resolutionskollegiet. Om Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå, bör tidsfristen i stället gälla från och med att myndigheten har mottagit uppgifter från den myndighet som är resolutionsmyndighet på gruppnivå i det aktuella resolutionskollegiet.

När det gäller själva arbetet i ett resolutionskollegium ska Riksgäldskontoret ha en mer aktiv roll när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå (se avsnitt 9.2). Vid upprättande av en gruppresolutionsplan ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är

resolutionsmyndighet på gruppnivå, ge Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium tillfälle att lämna synpunkter innan en överenskommelse om en gruppresolutionsplan. Riksgäldskontoret får också inhämta synpunkter från en resolutionsmyndighet i tredjeland där gruppen har etablerat ett dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag, ett försäkringsholdingbolag eller en betydande filial.

7.3.3 Om en överenskommelse inte kan nås

Utredningens förslag: Om en överenskommelse om upprättande av en gruppresolutionsplan inte har träffats inom den angivna tiden ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, besluta om gruppresolutionsplanen. Riksgäldskontoret ska beakta synpunkter och reservationer som de andra myndigheterna har uttryckt. Riksgäldskontoret ska överlämna gruppresolutionsplanen till moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen och de berörda resolutionsmyndigheterna. Moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen ska informeras om sammanfattningen av huvudinslagen i en resolutionsplan.

Om en överenskommelse inte har träffats inom den angivna tiden och en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES som är resolutionsmyndighet på gruppnivå inte har beslutat om en gruppresolutionsplan, ska Riksgäldskontoret upprätta en resolutionsplan för ett dotterföretag i gruppen som är försäkringsföretag. Riksgäldskontoret ska beakta synpunkter och reservationer som de andra myndigheterna har uttryckt. Riksgäldskontoret ska överlämna resolutionsplanen till de berörda resolutionsmyndigheterna. För en sådan plan ska samma gälla som för ett företag som inte ingår i en grupp.

Om Riksgäldskontoret och de berörda resolutionsmyndigheterna inte har kommit överens om en gruppresolutionsplan inom den angivna tiden ska Riksgäldskontoret och andra resolutionsmyndigheter få komma överens om en gruppresolutionsplan för företag i gruppen som de ansvarar för. Riksgäldskontoret ska bara få ingå en sådan överenskommelse om den inte har haft något att invända mot ett särskilt beslut som rör en resolutionsplan för en EES-försäkringsgivare.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om ett gemensamt beslut om en gruppresolutionsplan inte kan nås inom den angivna perioden ska resolutionsmyndigheten på grupp-nivå fatta ett eget beslut. Det beslut som fattas av resolutionsmyn-digheten på grupp-nivå ska vara fullständigt motiverat och beakta synpunkter och reservationer som de övriga resolutionsmyndig-heterna uttryckt under den period som gäller för att fatta ett gemen-samt beslut. Beslutet ska lämnas till moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och till de övriga berörda myndigheterna (artikel 17.2).

Om ett gemensamt beslut om antagande av en gruppresolutions-plan inte nås av resolutionsmyndigheterna inom den angivna perio-den, ska varje resolutionsmyndighet som ansvarar för ett dotter-företag, fatta ett eget beslut och utarbeta en resolutionsplan för de enheter som lyder under dess jurisdiktion och hålla den resolutions-planen uppdaterad. Varje resolutionsmyndighet ska meddela sitt beslut till de andra medlemmarna i resolutionskollegiet (artikel 17.4).

Varje beslut som fattas av resolutionsmyndigheter om upprät-tande av en resolutionsplan ska vara fullständigt motiverat och be-akta synpunkter och reservationer som uttryckts av de övriga reso-lutionsmyndigheterna eller resolutionsmyndigheterna på grupp-nivå (artikel 17.5).

De resolutionsmyndigheter som inte har invändningar mot ett beslut får fatta ett gemensamt beslut om en gruppresolutionsplan som omfattar företag inom deras jurisdiktioner (artikel 17.6).

Eget beslut av Riksgäldskontoret

Om myndigheterna inte kan enas om upprättande av en gruppreso-lutionsplan inom den angivna tiden, ska en resolutionsmyndighet i vissa fall fatta ett eget beslut i ärendet. Det gäller dock inte om någon en resolutionsmyndighet har hänskjutit ärendet till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning (se avsnitt 7.3.5). För att genomföra denna del av krishanteringsdirek-tivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser i den nya

lagen om resolution av försäkringsföretag om när Riksgäldskontoret ska fatta ett eget beslut.

Riksgäldskontoret ska fatta ett eget beslut när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå. Riksgäldskontoret ska då besluta om gruppresolutionsplanen. Riksgäldskontoret ska beakta synpunkter och reservationer som de andra resolutionsmyndigheterna har uttryckt. En gruppresolutionsplan ska överlämnas till de berörda resolutionsmyndigheterna, dvs. de myndigheter som inte lyckats nå en överenskommelse. Liksom gäller för en resolutionsplan (se avsnitt 7.2.3) bör det vara tillräckligt att Riksgäldskontoret informerar moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen om sammanfattningen av huvudinslagen i en resolutionsplan.

Om det i gruppen finns dotterföretag som Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet för, dvs. dotterföretag som är försäkringsföretag, och det inte nås en överenskommelse ska Riksgäldskontoret upprätta resolutionsplaner för dotterföretagen. Enligt artikel 9.1 ska en resolutionsplan dock inte upprättas för ett försäkringsföretag som ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering. Det bör därmed bara upprättas en plan för ett enskilt dotterföretag om en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES inte har fattat ett eget beslut om en gruppresolutionsplan, dvs. ett beslut enligt artikel 17.2 som Riksgäldskontoret ska fatta om den är resolutionsmyndighet på gruppnivå, jfr ovan. Riksgäldskontoret ska, liksom om myndigheten upprättar en gruppresolutionsplan, beakta synpunkter och reservationer som de andra myndigheter har uttryckt. En plan ska också i dessa fall överlämnas till de berörda resolutionsmyndigheterna. För en sådan plan ska samma gälla som för ett företag som inte ingår i en grupp.

Det ska även finnas möjlighet att upprätta en gruppresolutionsplan för bara en del av gruppen, dvs. en partiell gruppresolutionsplan. Detta gäller om resolutionsmyndigheterna inte har lyckats komma överens om en gruppresolutionsplan för hela gruppen. Dessutom krävs att Riksgäldskontoret inte har haft något att invända mot ett beslut om en resolutionsplan för ett dotterföretag i gruppen som är EES-försäkringsgivare, dvs. ett särskilt beslut som en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES har fattat när det inte nåts en överenskommelse om en gruppresolutionsplan.

7.3.4 Ny bedömning av en gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: Om det har träffats en överenskommelse om att upprätta en gruppresolutionsplan för hela eller delar av en grupp och en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES uppger att en oenighet om gruppresolutionsplanen inkräktar på det landets finanspolitiska ansvar, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, göra en ny bedömning av gruppresolutionsplanen.

Om det, när Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå, har träffats en överenskommelse om en gruppresolutionsplan för hela eller delar av en grupp och Riksgäldskontoret anser att en oenighet om gruppresolutionsplanen inkräktar på Sveriges finanspolitiska ansvar, ska myndigheten underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå om det.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att om gemensamma beslut fattas om gruppresolutionsplaner och en resolutionsmyndighet bedömer att föremålet för en oenighet avseende gruppresolutionsplaner inkräktar på dess medlemsstats finanspolitiska ansvar ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå företa en ny bedömning av gruppresolutionsplanen (artikel 17.9).

En gruppresolutionsplan som inkräktar på en medlemsstats finanspolitiska ansvar

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det en bestämmelse om vad som ska gälla om det har upprättats en gruppresolutionsplan, fullständig eller partiell, och en resolutionsmyndighet gör gällande att en oenighet om en gruppresolutionsplan inkräktar på dess medlemsstats finanspolitiska ansvar. En bestämmelse som reglerar detta bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Bestämmelsen bör reglera vad som ska gälla när Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå och en annan resolutionsmyndighet

dighet gör en invändning. Bestämmelsen bör också reglera vad som ska gälla när Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på grupp-nivå och den anser att en oenighet om en gruppresolutionsplan inkräktar på Sveriges finanspolitiska ansvar. Följande bör således gälla.

Om en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES uppger att en oenighet om en gruppresolutionsplan inkräktar på det landets finanspolitiska ansvar, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på grupp-nivå, göra en ny bedömning av grupp-resolutionsplanen.

Om Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på grupp-nivå och Riksgäldskontoret anser att en oenighet om en gruppresolutionsplan inkräktar på Sveriges finanspolitiska ansvar, ska myndigheten underrätta resolutionsmyndigheten på grupp-nivå om det.

7.3.5 Hänskjutande till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få hänskjuta ett ärende om upprättande av en gruppresolutionsplan till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning. Ett ärende ska inte få hänskjutas till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten efter att den angivna tiden har löpt ut eller en överenskommelse har träffats.

Om ett ärende har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska Riksgäldskontoret avvakta med ett eget beslut och invänta det beslut som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten kan komma att fatta.

Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten har fattat ett beslut, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på grupp-nivå, fatta ett beslut i enlighet med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens beslut.

Om ett ärende har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och myndigheten inte fattar ett beslut inom den tid som särskilt anges, ska Riksgäldskontoret i vissa fall besluta i ärendet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag gäller att om någon av de berörda resolutionsmyndigheterna vid utgången av den angivna perioden har hänskjutit en fråga till Eiopa, ska den berörda resolutionsmyndigheten på gruppnivå eller resolutionsmyndigheten skjuta upp sitt beslut, invänta eventuella beslut som Eiopa kan komma att fatta och fatta sitt beslut i enlighet med Eiopas beslut (artikel 17.7).

Eiopa ska fatta sitt beslut inom en månad. Frågan får inte hänskjutas till Eiopa efter utgången av den angivna perioden eller efter det att ett gemensamt beslut har nåtts. Om Eiopa inte har fattat ett beslut inom en månad efter hänskjutandet till Eiopa, ska beslutet från resolutionsmyndigheten på gruppnivå eller resolutionsmyndigheten för gruppen eller dotterföretaget på individuell nivå, beroende på vad som är tillämpligt, tillämpas (artikel 17.7).

Särskild tvistlösning

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser om ett särskilt tvistlösningsförfarande om myndigheterna i ett resolutionskollegium inte kan enas om upprättande av en grupp-resolutionsplan. För att genomföra denna del av direktivet bör det tas in bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Bestämmelserna bör dock bara gälla hur Riksgäldskontoret ska förfara i en sådan situation.

Riksgäldskontoret ska få hänskjuta ett ärende om upprättande av en grupp-resolutionsplan till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning. Det gäller dock bara om det inte har träffats en överenskommelse inom den föreskrivna tiden, dvs. inom fyra månader från och med att myndigheten har överlämnat eller mottagit uppgifter som ett moderföretag med ett yttersta ägarintresse i en grupp har lämnat in till resolutionsmyndigheten på gruppnivå (se avsnitt 7.3.2). Ett ärende får inte heller hänskjutas efter att en överenskommelse har träffats.

Om Riksgäldskontoret eller någon annan myndighet i resolutionskollegiet hänskjuter ett ärende för tvistlösning, ska Riksgäldskontoret avvakta med ett eget beslut och invänta det beslut som Euro-

peiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten kan komma att fatta.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska fatta ett beslut inom en månad från hänskjutandet (artikel 17.7). Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten fattar ett beslut, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, fatta ett eget beslut i enlighet med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens beslut. Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten däremot inte fattar något beslut inom en månad, ska Riksgäldskontoret fatta ett beslutet i ärendet, på samma sätt som om ärendet inte hade hänskjutits för tvistlösning (se avsnitt 7.3.3).

7.3.6 Beslut om gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: Om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå ska den fatta ett beslut i enlighet med en överenskommelse.

Ett beslut av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska gälla i Sverige om det har fattats efter en överenskommelse i resolutionskollegiet. Detsamma gäller för sådana beslut som har fattats av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES på grund av att myndigheterna i resolutionskollegiet inte har kommit överens inom den angivna tiden.

Besluten ska vara bindande för de berörda företagen och Riksgäldskontoret och ska ligga till grund för Riksgäldskontorets uppgifter enligt denna lag.

När Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå, ska Riksgäldskontoret lämna över gruppresolutionsplanen och eventuella ändringar av planen till Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium. Om en grupp också är eller ingår i ett finansiellt konglomerat ska gruppresolutionsplanen och eventuella ändringar överlämnas till den relevanta resolutionsmyndighet som utsetts i enlighet med krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersbolag och till den behöriga myndighet som definieras i tillsynsförordningen.

Riksgäldskontoret ska inte få ingå en överenskommelse om en gruppresolutionsplan om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 11.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska antagandet av gruppresolutionsplanen ske i form av ett gemensamt beslut av resolutionsmyndigheten på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna för dotterförsäkrings- och dotteråterförsäkringsföretagen och av de enheter som avses i artikel 1.1 b–e, dvs. moderförsäkrings- och moderåterförsäkringsföretag som är etablerade i unionen, försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen, moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat och blandade finansiella moderholdingföretag i en medlemsstat, och moderförsäkringsholdingbolag inom unionen och blandade finansiella moderholdingföretag inom unionen.

De gemensamma beslut och beslut som resolutionsmyndigheter har rätt att fatta enligt direktivet ska erkännas som slutgiltiga och tillämpas av resolutionsmyndigheter i de berörda medlemsstaterna (artikel 17.8).

Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska översända gruppresolutionsplanerna och eventuella ändringar av dessa till de berörda tillsynsmyndigheterna och, om gruppen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat, till den relevanta resolutionsmyndighet som utsetts i enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012, nedan krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersbolag och till den behöriga myndighet som definieras i artikel 4.1.40 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag

och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, nedan tillsynsförordningen (artikel 10.3).

Kravet på resolutionsmyndigheterna att utarbeta resolutionsplaner och på de berörda resolutionsmyndigheterna att fatta ett gemensamt beslut om gruppresolutionsplaner, ska efter ett meddelande till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag och tillsynsmyndigheten om att föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution, tillfälligt upphävas till dess att åtgärderna för att avlägsna de väsentliga hindren för möjligheten till resolution har godtagits av resolutionsmyndigheten eller att den myndigheten har beslutat om alternativa åtgärder (artikel 15.4).

Bindande beslut om upprättande av en gruppresolutionsplan

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges dels att antagandet av en gruppresolutionsplan ska ske i form av ett gemensamt beslut, dels att sådana beslut är bindande. Även de beslut som resolutionsmyndigheten på gruppnivå och en enskild resolutionsmyndighet enligt direktivet får fatta, om det inte träffas en överenskommelse inom den föreskrivna tiden, ska vara bindande.

För svensk del bör en överenskommelse med resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES utgöra en internationell överenskommelse enligt regeringsformen. En förutsättning för att Riksgäldskontoret ska kunna träffa en sådan överenskommelse är att regeringen, i enlighet med 10 kap. 2 § regeringsformen har bemyndigat Riksgäldskontoret att ingå sådana överenskommelser. När Riksgäldskontoret tillsammans med andra myndigheter ingår en överenskommelse i någon av dessa egenskaper, blir Riksgäldskontoret, liksom de övriga myndigheterna bundna av överenskommelsen. För att ett företag ska bli bundet av en överenskommelse måste dock Riksgäldskontoret fatta ett nationellt beslut med samma innehåll (prop. 2015/16:5 s. 229–230). När Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå bör den fatta ett beslut i enlighet med överenskommelsen (jfr avsnitt 6.3.3 om planer för förebyggande gruppåterhämtning.). För överenskommelser när Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå, se avsnitt 7.3.15.

Överlämnande av beslut

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får det införas bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om att Riksgäldskontoret ska överlämna en gruppresolutionsplan till andra myndigheter. Detta bör bara gälla när Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå. Riksgäldskontoret ska då lämna över en gruppresolutionsplan till Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett sådant tillsynskollegium som avses i artikel 248.3 i Solvens II-direktivet, dvs. de myndigheter som ska ges tillfälle att yttra sig innan en plan upprättas.

Om en grupp också är eller ingår i ett finansiellt konglomerat ska gruppresolutionsplanen och eventuella ändringar överlämnas till den relevanta resolutionsmyndighet som utsetts i enlighet med krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersbolag och till den behöriga myndighet som definieras i tillsynsförordningen. De myndigheter som en gruppresolutionsplan ska överlämnas till kan variera utifrån de företag som ingår i den enskilda gruppen och var företagen har hemvist. Om det bara finns företag som har hemvist i Sverige bör detta vara Riksgäldskontoret och Finansinspektionen.

Om det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 15.2) bör det för tydlighetens skull, också när det gäller gruppresolutionsplaner (jfr resolutionsplaner i avsnitt 7.2.1), införas en bestämmelse om att en gruppresolutionsplan inte ska upprättas om det föreligger ett väsentligt hinder för möjligheten till resolution. Riksgäldskontoret bör därmed inte få ingå en överenskommelse om en gruppresolutionsplan om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution.

För bedömningen av och eventuella åtgärder om det föreligger väsentliga hinder för möjligheten till resolution, se avsnitt 7.3.10 och 7.3.12.

7.3.7 Om det inte finns någon gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: Om det inte finns någon gruppresolutionsplan, ska Riksgäldskontoret få upprätta en resolutionsplan för

1. ett dotterföretag som är försäkringsföretag,
2. ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag med huvudkontor inom EES om minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag, och
3. ett moderförsäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat om minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag.

För en sådan resolutionsplan ska samma gälla som för en plan för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheterna utarbeta resolutionsplaner för dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag eller de enheter som avses i artikel 1.1 c och d, dvs. försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag som är etablerade i unionen samt moderförsäkringsholdingbolag och blandade finansiella moderholdingföretag i en medlemsstat, om det inte finns någon gruppresolutionsplan (artikel 10.4).

Riksgäldskontoret ska i vissa fall upprätta en resolutionsplan

I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas en bestämmelse om att Riksgäldskontoret, när det inte finns någon gruppresolutionsplan, ska få upprätta en resolutionsplan. En sådan plan ska då upprättas för ett dotterföretag som är försäkringsföretag, dvs. ett företag som Riksgäldskontoret skulle få upprätta en resolutionsplan för om det inte ingick i en grupp (se avsnitt 7.2.1).

Riksgäldskontoret ska enligt direktivet även få upprätta en resolutionsplan för ett försäkringsholdingbolag eller ett blandat finansiellt holdingföretag med huvudkontor inom EES och ett moderförsäkringsholdingbolag i en medlemsstat eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag i en medlemsstat. Också i dessa fall gäller att en resolutionsplan bara ska få upprättas om det inte finns någon gruppresolutionsplan. När det gäller denna typ av företag torde det också krävas väsentlig en anknytning till Sverige för att företaget ska vara föremål för resolutionsplanering i Sverige. Det bör således krävas att minst ett av dotterföretagen är ett försäkringsföretag.

Som anges ovan ska det inte upprättas en resolutionsplan för ett försäkringsföretag om företaget ingår i en grupp som omfattas av resolutionsplanering (se avsnitt 7.2.1). Det finns också möjlighet för en myndighet att driva igenom att en gruppresolutionsplan upprättas även utan en överenskommelse inom ett resolutionskollegium (se avsnitt 7.3.3 och 7.3.5). I skälen till direktivet anges vidare att enskilda planer för förebyggande återhämtning och resolution för företag som ingår i en grupp endast bör utarbetas i exceptionella fall som är vederbörligen motiverade, och samma standarder bör tillämpas som för jämförbara företag i den berörda medlemsstaten. Om enskilda planer för förebyggande återhämtning och resolution för företag som ingår i en grupp utarbetas bör berörda myndigheter i största möjliga mån eftersträva samstämmighet med planer för förebyggande återhämtning och resolution för resten av gruppen (skäl 26). Det krävs således mycket starka skäl för att Riksgäldskontoret ska upprätta en resolutionsplan för ett företag om det finns förutsättningar för att upprätta en gruppresolutionsplan. I en sådan situation bör Riksgäldskontoret i första hand i stället verkas för att det upprättas en gruppresolutionsplan.

För en resolutionsplan som upprättas när det inte finns någon gruppresolutionsplan ska samma krav gälla som för upprättande av en plan för ett försäkringsföretag som inte ingår i en grupp.

7.3.8 Beaktande av resolutionsstrategier som gäller i tredje land

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret upprättar en resolutionsplan för ett försäkringsföretag som är dotterföretag till en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag med huvudkontor utanför EES, ska myndigheten få beakta en resolutionsstrategi som gäller i tredjeland för den grupp som dotterföretaget ingår i.

Om Riksgäldskontoret bedömer att resolutionsstrategin är trovärdig och rimlig ska myndigheten i sin resolutionsplan på lämpligt sätt få återspegla resolutionsstrategin och dess eventuella konsekvenser för försäkringsföretaget. Detta får dock inte äventyra uppnåendet av resolutionsändamålen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

När resolutionsmyndigheterna för dotterföretag inom unionen utarbetar resolutionsplaner får de ta hänsyn till den resolutionsstrategi som de berörda myndigheterna i tredjeland tillämpar för de grupper som dessa resolutionsmyndigheter ansvarar för. Om resolutionsmyndigheten anser att en sådan resolutionsstrategi är trovärdig och rimlig får myndigheten i sin resolutionsplan på lämpligt sätt återspegla den resolutionsstrategin och dess eventuella konsekvenser för det berörda dotterföretaget inom unionen. Detta får inte äventyra uppnåendet av resolutionsändamålen (artikel 15.5).

Resolutionsstrategier som utarbetats i tredje land

Ett försäkringsföretag kan vara dotterföretag till t.ex. en försäkringsgivare från tredjeland. Beroende på regelverket i det landet kan såväl enskilda företag som gruppen omfattas av resolutionsplanering. Om så är fallet bör Riksgäldskontoret, i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, när myndigheten upprättar en resolutionsplan få beakta en resolutionsstrategi som gäller i tredje land för den grupp som dotterföretaget ingår i. Enligt direktivet ska

detta gälla för dotterföretag inom unionen. Med detta avses ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag som har sitt huvudkontor i en medlemsstat och som är ett dotterföretag till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland (artikel 2.88). För Riksgäldskontorets del bör detta gälla i de fall ett försäkringsföretag är dotterföretag till en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag med huvudkontor utanför EES.

Också i enlighet med direktivet bör Riksgäldskontoret, om myndigheten bedömer att resolutionsstrategin är trovärdig och rimlig, i sin resolutionsplan på ett lämpligt sätt återspegla resolutionsstrategin i tredje land och dess eventuella konsekvenser för dotterföretaget. Detta får dock inte äventyra uppnåendet av resolutionsändamålen.

Bestämmelser om hur en resolutionsstrategi i tredje land ska beaktas bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

7.3.9 Uppgifter från ett moderföretag

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå, ska myndigheten överlämna uppgifter från ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp till

- Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten,
- resolutionsmyndigheter som är medlemmar i resolutionskollegiet, och
- Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna säkerställa att moderföretag som har det yttersta ägarintresset lämnar information till resolutionsmyndigheten på gruppnivå. Denna information ska röra moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och i den utsträckning som krävs av var och en av grupp- enheterna (artikel 11.1).

Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska enligt samma bestämmelse, under förutsättning att de krav på konfidentiell behandling som finns i direktivet efterlevs, översända den relevanta information som tillhandahålls till

- Eiopa,
- de resolutionsmyndigheter som är medlemmar i resolutionskollegiet,
- de relevanta tillsynsmyndigheter som är medlemmar i eller deltar i tillsynskollegiet.

*Uppgiftsskyldighet och överlämnande
av uppgifter till andra myndigheter*

En resolutionsmyndighet på gruppnivå behöver åtskilliga uppgifter för att till exempel kunna upprätta en gruppresolutionsplan. I avsnitt 12.1 föreslås bestämmelser om uppgiftsskyldighet för företag som omfattas av krav på resolutionsplanering. Dessa bestämmelser omfattar kraven i artikel 11.1.

Uppgifterna ska användas bland annat för att upprätta en gruppresolutionsplan. Riksgäldskontoret ska som ett led av upprättandet, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, överlämna uppgifterna till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och de resolutionsmyndigheter som är medlemmar i resolutionskollegiet. Det är också denna tidpunkt, när uppgifterna överlämnas till andra myndigheter, som inleder fristen för att nå en överenskommelse om upprättande av en gruppresolutionsplan (se avsnitt 7.3.2). En bestämmelse om överlämnande av uppgifter bör därmed tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. I enlighet med direktivet ska uppgifterna också lämnas till de Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter i ett tillsynskollegium.

7.3.10 Bedömning av möjligheten till resolution av en grupp

Utredningens förslag: I samband med att Riksgäldskontoret upprättar eller uppdaterar en gruppresolutionsplan ska myndigheten bedöma möjligheten till resolution av gruppen. Bedömningen ska göras tillsammans med de berörda resolutionsmyndigheterna.

Resolution av en grupp ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att

1. företagen i gruppen kan avvecklas genom konkurs eller likvidation eller motsvarande normala insolvensförfaranden i ett annat land inom EES än Sverige där ett företag har sitt huvudkontor, eller
2. Riksgäldskontoret eller en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES än Sverige kan försätta gruppen i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter mot de enskilda företagen.

En bedömning får inte förutsätta tillgång till statligt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användning av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang. Regeringen ska få meddela föreskrifter om de ytterligare kraven för bedömningen av möjligheten till resolution.

Om Riksgäldskontoret och de berörda resolutionsmyndigheterna bedömer att resolutionsåtgärder kan vara nödvändiga med hänsyn till allmänintresset, eftersom en avveckling genom konkurs eller likvidation eller motsvarande normala insolvensförfaranden i ett annat land inom EES än Sverige inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning som en eller flera resolutionsåtgärder, ska Riksgäldskontoret:

1. välja den eller de resolutionsåtgärder som är lämpliga för att uppnå resolutionsändamålen utifrån gruppens struktur och affärsmodell,
2. bedöma om det är möjligt att vidta den eller de resolutionsåtgärder som valts på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera eventuella hinder för genomförande av resolutionsåtgärder, och

3. bedöma trovärdigheten av den eller de resolutionsåtgärder som valts, med beaktande av resolutionens sannolika påverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i Sverige eller EES och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen, i syfte att säkerställa att de kritiska funktioner som utförs av företag i gruppen kan utföras utan avbrott.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna säkerställa att resolutionsmyndigheterna på gruppnivå, tillsammans med resolutionsmyndigheterna för dotterföretag, efter att ha samrått med grupp tillsynsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna för de dotterföretagen, bedömer i vilken utsträckning resolution av grupper är möjlig utan antagande om extraordinärt offentligt finansiellt stöd utöver, i förekommande och tillämpliga fall, användningen av försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang (artikel 14.1).

Resolution av en grupp ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att resolutionsmyndigheterna antingen kan avveckla grupp enheterna enligt ett normalt insolvensförfarande eller försätta gruppen i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg på, och utöva resolutionsbefogenheter i förhållande till, gruppenheter i fall där de utan svårigheter kan avskiljas vid lämplig tidpunkt, eller på annat sätt som föreskrivs i nationell rätt (artikel 14.2).

Om en resolutionsmyndighet konstaterar att en resolutionsåtgärd kan vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset eftersom en avveckling enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning, ska den enligt artikel 14.3 gå vidare med följande på varandra följande steg:

- Välja föredragna resolutionsåtgärder som är lämpliga för att uppnå resolutionsändamålen med tanke på gruppens struktur och affärsmodell.
- Bedöma om det är rimligt att vidta den valda resolutionsåtgärden på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera potentiella hinder för dess genomförande.

- Bedöma den valda resolutionsåtgärdens trovärdighet, med beaktande av resolutionens sannolika inverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i medlemsstaterna eller unionen och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen, i syfte att säkerställa att kritiska funktioner som utförs av gruppen upprätthålls.

Resolutionsmyndigheterna på gruppnivå ska enligt artikel 14.4 göra en bedömning av möjligheten till resolution av en grupp samtidigt med, och med avseende på, utarbetandet och uppdateringen av resolutionsplaner för grupper. Bedömningen ska ske i enlighet med den beslutsprocess som gäller för antagande av en gruppresolutionsplan. När resolutionsmyndigheterna på gruppnivå gör en bedömning av om resolution av gruppen är möjlig ska de åtminstone granska de dimensioner av möjligheten till resolution som anges i bilagan till direktivet.

För bedömningen av möjligheten till resolution får resolutionsmyndigheten på gruppnivå begära att gruppenheterna tillhandahåller all nödvändig information (artikel 14.5).

En gemensam bedömning av myndigheterna i resolutionskollegiet

Vid arbetet med en gruppresolutionsplan ska myndigheterna, liksom gäller vid framtagande av en resolutionsplan (se avsnitt 7.2.4), bedöma möjligheten till resolution. Bestämmelser om detta bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

I enlighet med direktivet, bör bedömningen göras när en gruppresolutionsplan tas fram och av resolutionsmyndigheten på gruppnivå tillsammans med resolutionsmyndigheterna för företagen i gruppen, dvs. dotterföretagen. Riksgäldskontoret ska således göra denna bedömning inte bara när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå. Riksgäldskontorets roll kommer dock att variera utifrån om myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå eller inte, dvs. bara medlem i ett resolutionskollegium. För resolutionskollegiet, se avsnitt 9.2.

Bedömningen ska avse gruppen som helhet. Det är dock, liksom gäller enligt motsvarade regelverk för kreditinstitut och värdepappersbolag, de enskilda företagen i gruppen som kan bli föremål för reso-

lution. Bedömningen bör därmed avse möjligheten att hantera de olika företagen i gruppen (se prop. 2015/16:5 s. 251). I första hand torde detta gälla de företag som är försäkringsföretag eller EES-försäkringsrörelse, dvs. de företag som bedriver försäkringsrörelse.

Resolution av en grupp ska anses möjlig om det är rimligt och trovärdigt att resolutionsmyndigheterna kan avveckla företagen i en grupp genom ett normalt insolvensförfarande eller försätta gruppen i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg på, och utöva resolutionsbefogenheter i förhållande till de enskilda företagen (se artikel 14.2). För svenska företag bör med normala insolvensförfaranden avses konkurs enligt konkurslagen (1987:672) och likvidation enligt bl.a. aktiebolagslagen (2005:551) (se avsnitt 7.2.4). Om det i en grupp finns företag med huvudkontor i andra länder inom EES än Sverige kan även andra förfaranden bli aktuella, dvs. de förfaranden som enligt det landet är att anse som normala insolvensförfaranden enligt artikel 2.38 i direktivet.

Om en resolutionsmyndighet bedömer att en resolutionsåtgärd kan vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset, eftersom en avveckling enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla resolutionsändamålen i samma utsträckning, ska myndigheten genomföra en särskild prövning (artikel 14.3). När det gäller Riksgäldskontoret bör detta i första avse svenska normala insolvensförfaranden, dvs. konkurs eller likvidation. I gruppen kan det dock finnas företag med hemvist i andra länder inom EES, t.ex. EES-försäkringsgivare. I så fall blir det aktuellt att beakta normala insolvensförfaranden i andra länder inom EES. Hur detta väl ska genomföras bestäms inom resolutionskollegiet (artikel 70.1). Riksgäldskontoret ska i den särskilda prövningen först välja en eller flera resolutionsåtgärder som är lämpliga för att uppnå resolutionsändamålen utifrån gruppens struktur och affärsmodell. Därefter ska Riksgäldskontoret bedöma om det är rimligt att vidta den eller de resolutionsåtgärder som valts på ett ändamålsenligt sätt inom en lämplig tidsram och identifiera potentiella hinder för genomförande av resolutionsåtgärder. Riksgäldskontoret ska även bedöma trovärdighet av den eller de resolutionsåtgärder som myndigheten har valt. Detta ska ske med beaktande av resolutionens sannolika påverkan på de finansiella systemen eller realekonomierna i Sverige eller EES och skyddet av försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollek-

tiva intressen, i syfte att säkerställa att kritiska funktioner som utförs av företag i gruppen upprätthålls.

Liksom gäller för resolution av ett försäkringsföretag (se avsnitt 7.2.4) finns det i bilagan till direktivet ytterligare bestämmelser om bedömningen av möjligheten till resolution av en grupp. Även när det gäller resolution av en grupp bör detta regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen bör få meddela föreskrifter om detta (jfr prop. 2015/16:5 s. 251).

För en bedömning av möjligheten till resolution av en grupp kan myndigheterna komma att behöva vissa uppgifter, utöver de uppgifter som behövs för att upprätta en gruppresolutionsplan. I avsnitt 12.1 föreslås bestämmelser om uppgiftsskyldighet för företag som omfattas av krav på resolutionsplanering. Dessa bestämmelser omfattar kraven i artikel 14.5.

7.3.11 Innehåll i en gruppresolutionsplan

Utredningens förslag: En gruppresolutionsplan ska

1. ange de resolutionsåtgärder som en resolutionsmyndighet får vidta mot ett företag i gruppen om åtgärder kommer att krävas för att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls,
2. undersöka i vilken utsträckning det skulle vara möjligt att tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheter på ett samordnat sätt och identifiera potentiella hinder för en samordnad resolution,
3. identifiera åtgärder som är nödvändiga för att underlätta gruppresolution, inklusive att juridiskt och ekonomiskt avskilja särskilda funktioner eller affärsområden med beaktande av ömsesidiga beroenden inom gruppen,
4. identifiera tillgängliga finansieringskällor för att finansiera gruppresolutionsåtgärderna och, om försäkringsgarantisystem eller ett finansieringsarrangemang skulle behöva användas, ange principer för att dela upp ansvaret för den finansieringen mellan finansieringskällor i olika länder inom EES, men inte förutsätta något extraordinärt offentligt finansiellt stöd,

5. innehålla de uppgifter som ska finnas i en resolutionsplan.

Om det i en grupp finns företag från tredjeland, ska gruppresolutionsplanen identifiera lämpliga arrangemang för samarbete och samordning med de relevanta myndigheterna i dessa tredjeländer och följderna av detta för resolution inom EES.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 10.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska en gruppresolutionsplan

- ange de resolutionsåtgärder som ska vidtas för varje enhet om åtgärder kommer att krävas för att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls,
- undersöka i vilken utsträckning det skulle vara möjligt att tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheter på ett samordnat sätt, samt identifiera potentiella hinder för en samordnad resolution,
- om en grupp rymmer enheter med säte i tredjeland, identifiera lämpliga arrangemang för samarbete och samordning med de relevanta myndigheterna i dessa tredjeländer och följderna av detta för resolution inom unionen,
- identifiera åtgärder som är nödvändiga för att underlätta gruppresolution, inklusive att juridiskt och ekonomiskt avskilja särskilda funktioner eller affärsområden, med beaktande av ömsesidiga beroenden inom gruppen,
- identifiera tillgängliga finansieringskällor för att finansiera gruppresolutionsåtgärderna och, om försäkringsgarantisystem eller ett finansieringsarrangemang skulle behöva användas, ange principer för att dela upp ansvaret för den finansieringen mellan finansieringskällor i olika medlemsstater, men inte förutsätta något extraordinärt offentligt finansiellt stöd,
- innehålla de uppgifter som alltid ska anges i en resolutionsplan.

En gruppresolutionsplan ska innehålla

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges vad en gruppresolutionsplan ska innehålla. Liksom föreslås för resolutionsplaner (se avsnitt 7.2.5), bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om detta. Denna bör överensstämma med uppräknningen i artikel 10.2.

En gruppresolutionsplan ska enligt direktivet utarbetas för gruppen som helhet. Själva planen är dock inriktad på de enskilda företagen och de åtgärder som kan komma att vidtas mot dem. I skälen till direktivet anges att planen bör identifiera åtgärder både för ett moderföretag som har det yttersta ägarintresset och för enskilda dotterföretag som ingår i gruppen. I vilken mån dotterföretag beaktas i planerna för förebyggande gruppåterhämtning och gruppresolution bör dock stå i proportion till deras relevans för gruppen och försäkringstagarna, realekonomin och det finansiella systemet i de medlemsstater där de har verksamhet (skäl 26). En gruppresolutionsplan torde därmed i de flesta fallen bara innehålla de åtgärder som kan bli aktuella att vidta mot företag som är försäkringsföretag eller EES-försäkringsgivare. I den mån moderföretaget med det yttersta ägarintresset är ett holdingföretag torde även det omfattas.

7.3.12 Hinder för möjligheten till resolution

Utredningens förslag: Om Riksgäldskontoret och de berörda resolutionsmyndigheterna vid upprättandet av en gruppresolutionsplan har bedömt att det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution av gruppen, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, tillsammans med Finansinspektionen och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten utarbeta en rapport om hinder för möjligheten till resolution.

En rapport om hinder för möjligheten till resolution ska innehålla

1. en analys av de väsentliga hindren för en ändamålsenlig tillämpning av resolutionsverktyg och ett ändamålsenligt utövande av resolutionsbefogenheter med avseende på gruppen, och

2. förslag till proportionella och riktade åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för att avlägsna hindren, med beaktande av effekterna som åtgärderna kan ha på gruppens affärsmodell.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, överlämna en rapport om hinder för möjligheten till resolution till

- moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen,
- dotterföretag i gruppen som Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet för, och
- berörda resolutionsmyndigheter.

En rapport om hinder för möjligheten till resolution som överlämnats till Riksgäldskontoret ska överlämnas till dotterföretag i gruppen som myndigheten är resolutionsmyndighet för.

Riksgäldskontoret ska samtidigt som myndigheten överlämnar en rapport till moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen, förelägga moderföretaget att inom fyra månader inkomma med synpunkter och föreslå åtgärder för att undanröja eller hantera hindren. Riksgäldskontoret ska underrätta de berörda resolutionsmyndigheterna om de åtgärder som föreslås av moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen.

Riksgäldskontoret ska, om möjligt, inom fyra månader från och med att moderföretaget med det yttersta ägarintresset i en grupp inkommer med synpunkter eller föreslår alternativa åtgärder eller den tid som moderföretaget har haft att inkomma med synpunkter och föreslå alternativa åtgärder löper ut, beroende på vad som inträffar först, försöka komma överens med berörda resolutionsmyndigheter om

1. vilka väsentliga hinder som föreligger för möjligheten till resolution,
2. en bedömning av de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset har föreslagit, och
3. de åtgärder som kan krävas för att undanröja eller hantera hindren.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, ge Finansinspektionen och berörda behöriga myndigheter ska ges tillfälle att yttra sig innan en överenskommelse. Riksgäldskontoret ska beakta de effekter som åtgärder kan ha i länder inom EES där gruppen är verksam. Riksgäldskontoret ska få begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling för att nå en överenskommelse.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, förelägga moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen att vidta de åtgärder som följer av en överenskommelse.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska tillsammans med resolutionsmyndigheterna för dotterföretagen, efter samråd med tillsynskollegiet för gruppen, överväga den bedömning av möjligheten till resolution av gruppen som gjorts inom resolutionskollegiet och vidta alla rimliga mått och steg för att fatta ett gemensamt beslut om tillämpningen av åtgärder som identifierats för att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution med avseende på samtliga relevanta gruppenheter (artikel 16.1).

Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska i samarbete med grupp-tillsynsmyndigheten och Eiopa, utarbeta och överlämna en rapport till moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och till dotterföretagens resolutionsmyndigheter, som ska överlämna den till de dotterföretag som de ansvarar för. Rapporten ska utarbetas efter samråd med tillsynsmyndigheterna och ska analysera de väsentliga hindren för en ändamålsenlig tillämpning av resolutionsverktyg och ett ändamålsenligt utövande av resolutionsbefogenheter med avseende på gruppen. Rapporten ska också innehålla förslag till proportionella och riktade åtgärder som, enligt resolutionsmyndigheten på gruppnivå, är nödvändiga eller lämpliga för att avlägsna de hindren, med beaktande av effekterna av dessa åtgärder på gruppens affärsmodell (artikel 16.2).

Inom fyra månader från mottagandet av rapporten får moderföretaget som har det yttersta ägarintresset inkomma med synpunkter och för resolutionsmyndigheten på gruppnivå föreslå alternativa åtgärder för att åtgärda eller avlägsna de hinder som identifierats i rapporten. Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska, efter samråd med grupp tillsynsmyndigheten, bedöma huruvida de åtgärderna effektivt åtgärdar eller avlägsnar de väsentliga hindren (artikel 16.3).

Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska meddela alla eventuella åtgärder som föreslås av moderföretaget som har det yttersta ägarintresset till de myndigheter som ingår eller deltar i resolutionskollegiet. Resolutionsmyndigheten på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna för dotterföretagen ska, efter samråd med tillsynsmyndigheterna, göra allt de kan för att fatta ett gemensamt beslut, inom resolutionskollegiet beträffande identifieringen av väsentliga hinder och, om så krävs, beträffande bedömningen av de åtgärder som föreslås av moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och av de åtgärder som krävs av myndigheterna för att åtgärda eller avlägsna hindren. När de gör detta ska de ta hänsyn till de potentiella effekter som åtgärderna kan ha i alla de medlemsstater där gruppen är verksam (artikel 16.4).

Vidare gäller enligt direktivet att resolutionsmyndigheter på gruppnivå och resolutionsmyndigheter ska sträva efter att nå ett gemensamt beslut, beroende på vad som är tillämpligt, inom fyra månader från och med den dag då moderföretaget som har det yttersta ägarintresset inkommer med synpunkter eller föreslår alternativa åtgärder, eller då den period som moderföretaget som har det yttersta ägarintresset har haft att inkomma med synpunkter och föreslå alternativa åtgärder för att åtgärda eller avlägsna de hinder löper ut, beroende på vilket som inträffar först (artikel 17.1 c).

Eiopa får på begäran av en resolutionsmyndighet bistå resolutionsmyndigheten på gruppnivå och resolutionsmyndigheterna när det gäller att nå ett gemensamt beslut i enlighet med artikel 31.2 c i förordning (EU) nr 1094/2010 (artikel 17.1).

Ett särskilt förfarande vid hinder mot resolution

I samband med att en gruppresolutionsplan tas fram ska det göras en bedömning av möjligheten till resolution av gruppen (avsnitt 7.3.10). Om Riksgäldskontoret, tillsammans med de berörda resolutionsmyndigheterna, bedömt att det finns väsentliga hinder för möjligheten till resolution av gruppen gäller ett särskilt förfarande enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Bestämmelser om detta bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Först och främst ska det utarbetas en rapport. Rapporten ska tas fram av de myndigheter som har det yttersta ansvaret för gruppen. Riksgäldskontoret ska således, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, utarbeta rapporten tillsammans med grupp-tillsynsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten. Med resolutionsmyndighet på gruppnivå avses i direktivet resolutionsmyndigheten i den medlemsstat i vilken grupp-tillsynsmyndigheten är belägen (artikel 2.33). Om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå ska rapporten således utarbetas tillsammans med Finansinspektionen (den svenska grupp-tillsynsmyndigheten). En rapport ska innehålla en analys av de väsentliga hindren och en rekommendation av de åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för att avlägsna hindren.

Om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå, ska myndigheten överlämna rapporten till moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen, dotterföretag som Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet för och till dotterföretagens resolutionsmyndigheter, dvs. berörda resolutionsmyndigheterna. Om Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå ska myndigheten överlämna en rapport, som överlämnats från en resolutionsmyndighet på gruppnivå, till de dotterföretag som Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet för.

Riksgäldskontoret ska samtidigt som myndigheten överlämnar en rapport till ett moderföretag, dvs. när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, förelägga företaget att inom fyra månader inkomma med synpunkter och föreslå alternativa åtgärder för att undanröja eller hantera hindren. De andra medlemmarna i resolutionskollegiet ska underrättas om de åtgärder som därefter föreslås av moderföretaget.

I nästa steg ska myndigheterna pröva om det finns anledning att vidta åtgärder med anledning av de hinder som uppmärksamrats och de åtgärder som ett företag har föreslagit för att komma till rätta med hindren. Detta ska ske genom ett gemensamt beslut, dvs. en överenskommelse inom resolutionskollegiet. Riksgäldskontoret ska såldes försöka komma överens med de andra myndigheterna i resolutionskollegiet om vilka väsentliga hinder som föreligger, om en bedömning av de alternativa åtgärder som moderföretaget har föreslagit och om de åtgärder som kan krävas för att undanröja eller hantera hindren. De aktuella överenskommelserna bör utgöra internationella överenskommelser enligt regeringsformen (se avsnitt 6.3.3). De olika tillsynsmyndigheterna ska ges tillfälle att yttra sig. Dessutom ska effekter som åtgärder kan ha i länder inom EES där gruppen är verksam ska beaktas.

En överenskommelse ska träffas inom fyra månader. Detta gäller antingen från och med att moderföretaget har svarat eller från och med att den period som moderföretaget har haft att svara har löpt ut, beroende på vad som inträffar först.

Liksom gäller vid upprättande av en gruppresolutionsplan (se avsnitt 7.3.2) får Riksgäldskontoret begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling. Också i detta fall bör det bara vara Riksgäldskontoret som ska ha denna möjlighet.

Om myndigheterna når en överenskommelse ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, förelägga moderföretaget att vidta de åtgärder som följer av överenskommelsen.

7.3.13 Om en överenskommelse inte kan nås

Utredningens förslag: Om en överenskommelse om åtgärder vid hinder mot resolution inte har träffats inom den angivna tiden ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, besluta om de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen ska vidta för att undanröja eller hantera hindren. Riksgäldskontoret ska beakta synpunkter och reservationer som andra myndigheter har uttryckt. Riksgäldskontoret ska överlämna beslutet till moderföretaget med

det yttersta ägarintresset i gruppen, till berörda resolutionsmyndigheter, till Finansinspektionen och till berörda behöriga myndigheter.

Om en överenskommelse inte har träffats inom den angivna tiden ska Riksgäldskontoret, när Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå, för dotterföretag som är försäkringsföretag, besluta om

1. vilka väsentliga hinder som föreligger för möjligheten till resolution,
2. en bedömning av de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen har föreslagit, och
3. de åtgärder som dotterföretaget ska vidta för att undanröja eller hantera hindren mot resolution.

Riksgäldskontoret ska även i dessa fall beakta synpunkter och reservationer som andra myndigheter har uttryckt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om ett gemensamt beslut om åtgärder vid hinder mot resolution inte nås inom den angivna perioden, ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå fatta ett eget beslut. Det beslut som fattas av resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska vara fullständigt motiverat och beakta synpunkter och reservationer som de övriga tillsynsmyndigheterna eller resolutionsmyndigheterna, beroende på vad som är tillämpligt, har uttryckt under den angivna perioden. Beslutet ska lämnas till moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och till de övriga berörda myndigheterna (artikel 17.2).

Om ett gemensamt beslut inte nås inom den angivna perioden ska ett dotterföretags resolutionsmyndighet fatta sitt eget beslut om identifiering av de väsentliga hindren och, vid behov, bedömning av de åtgärder som föreslås av moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och de åtgärder som krävs av myndigheterna för att åtgärda eller avlägsna dessa hinder (artikel 17.3 c).

Varje beslut som fattas av resolutionsmyndigheter ska vara fullständigt motiverade och beakta synpunkter och reservationer som uttryckts av de övriga tillsynsmyndigheterna, resolutionsmyndigheterna, grupp tillsynsmyndigheterna eller resolutionsmyndigheterna på grupp nivå, beroende på vad som är tillämpligt (artikel 17.5).

Eget beslut av Riksgäldskontoret

På motsvarande sätt som för upprättande av en grupp resolutionsplan finns det i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bestämmelser om vad som ska gälla om det inte nås en överenskommelse om de åtgärder som ska vidtas om det föreligger hinder mot resolution. Även i detta fall bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag tas in bestämmelser om hur Riksgäldskontoret ska förfara.

Liksom gäller vid upprättande av en grupp resolutionsplan (se avsnitt 7.3.3) ska Riksgäldskontoret agera både när myndigheten är resolutionsmyndighet på grupp nivå och när myndigheten inte är det, dvs. när en myndighet i ett annat land inom EES är resolutionsmyndighet på grupp nivå.

När Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på grupp nivå och en överenskommelse om åtgärder inte har träffats, ska Riksgäldskontoret fatta beslut om de åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen ska vidta för att undanröja eller hantera hindren. Riksgäldskontoret ska beakta synpunkter och reservationer som de andra myndigheterna har uttryckt. Ett beslut ska överlämnas till moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen och berörda myndigheter (se artikel 17.2). Detta bör gälla till berörda resolutionsmyndigheter, till Finansinspektionen och till berörda behöriga myndigheter.

Om Riksgäldskontoret i stället inte är resolutionsmyndighet på grupp nivå, ska myndigheten för de dotterföretag som myndigheten ansvarar för, dvs. försäkringsföretag, fatta beslut om vilka väsentliga hinder som föreligger, en bedömning av de alternativa åtgärder som moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen har föreslagit och de åtgärder som dotterföretaget ska vidta för att undanröja eller hantera hindren. Riksgäldskontoret ska även i dessa fall

beakta synpunkter och reservationer som de andra myndigheterna har uttryckt.

7.3.14 Hänskjutande till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få hänskjuta ett ärende om hinder för möjligheten till resolution till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för tvistlösning. Ett ärende ska inte få hänskjutas till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten efter den angivna tiden har löpt ut eller en överenskommelse har träffats.

Om ett ärende har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska Riksgäldskontoret avvakta med ett beslut i ärendet och invänta det beslut om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten kan komma att fatta.

Om Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten har fattat ett beslut, ska Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, fatta ett beslut i enlighet med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens beslut.

Om ett ärende har hänskjutits till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och myndigheten inte fattar ett beslut inom den angivna tiden, ska Riksgäldskontoret i vissa fall besluta i ärendet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om någon av de berörda tillsynsmyndigheterna eller resolutionsmyndigheterna vid utgången av den angivna perioden har hänskjutit en fråga till Eiopa ska den berörda resolutionsmyndigheten på gruppnivå eller resolutionsmyndigheten skjuta upp sina egna beslut, invänta eventuella beslut som Eiopa kan komma att fatta och fatta sitt beslut i enlighet med Eiopas beslut (artikel 17.7).

Eiopa ska fatta sitt beslut inom en månad. Frågan får inte hänskjutas till Eiopa efter utgången av den angivna perioden eller efter det att ett gemensamt beslut har nåtts (artikel 17.7).

Om Eiopa inte har fattat ett beslut inom en månad efter hänskjutandet till Eiopa, ska beslutet från resolutionsmyndigheten på gruppnivå eller resolutionsmyndigheten, för gruppen eller för dotterföretaget på individuell nivå, beroende på vad som är tillämpligt, tillämpas (artikel 17.7).

Särskild tvistlösning

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det bestämmelser som ger en myndighet möjlighet att hänskjuta en fråga om de åtgärder som ska vidtas vid hinder mot resolution för tvistlösning. Dessa bestämmelser överensstämmer med vad som ska gälla om myndigheterna inte når en överenskommelse om upprättande av en gruppresolutionsplan (se avsnitt 7.3.5). Motsvarande bestämmelser som dels ger Riksgäldskontoret möjlighet att hänskjuta en fråga till Eiopa för tvistlösning, dels anger hur Riksgäldskontoret ska agera om myndigheten eller en annan myndighet hänskjuter en fråga bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Liksom gäller vid upprättande av en gruppresolutionsplan bör bestämmelserna bara gälla hur Riksgäldskontoret ska förfara.

7.3.15 Gemensamma beslut och beslut som fattas av resolutionsmyndigheter i ett annat land inom EES

Utredningen förslag: Ett beslut av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska gälla i Sverige om det har fattats efter en överenskommelse inom resolutionskollegiet. Detsamma ska gälla för sådana beslut som har fattats av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES på grund av att myndigheterna i resolutionskollegiet inte har kommit överens inom den angivna tiden.

Besluten ska vara bindande för de berörda företagen och Riksgäldskontoret och ska ligga till grund för Riksgäldskontorets uppgifter enligt denna lag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

De gemensamma beslut och de beslut som resolutionsmyndigheter har rätt att fatta enligt direktivet ska erkännas som slutgiltiga och ska tillämpas av tillsynsmyndigheter eller resolutionsmyndigheter i de berörda medlemsstaterna (artikel 17.8).

Bindande beslut

För att fullt ut genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om de gemensamma beslut som fattas och de beslut som en resolutionsmyndighet själv får fatta om det inte nås en överenskommelse. Detta motsvarar vad som föreslås för planer för förebyggande gruppåterhämtning (se avsnitt 6.3.9).

De beslut som med stöd av direktivet fattas av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska därmed gälla i Sverige och vara bindande dels för de berörda företagen, dels för Riksgäldskontoret. Det innebär att besluten ska ligga till grund för Riksgäldskontorets uppgifter enligt lagen om resolution av försäkringsföretag och de åtgärder som kan bli aktuella.

7.4 Förenklade skyldigheter

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta om undantag från krav som gäller för en resolutionsplan och en grupp-resolutionsplan. Detta gäller kraven om

- när en första plan ska upprättas,
- när en plan ska uppdateras,
- detaljnivån vid bedömningen av om det föreligger hinder för möjligheten till resolution, och
- innehållet i en plan.

Vid prövningen ska Riksgäldskontoret beakta

1. vilken typ av verksamhet som försäkringsföretaget bedriver,
2. försäkringsföretagets ägarstruktur,
3. försäkringsföretagets associationsrättsliga form,
4. försäkringsföretagets riskprofil,
5. försäkringsföretagets storlek och juridiska ställning,
6. försäkringsföretagets grad av sammankoppling med andra reglerade företag eller med det finansiella systemet i allmänhet, och
7. omfattning och komplexitet i den verksamhet som försäkringsföretaget bedriver.

Riksgäldskontoret ska även beakta om ett försäkringsföretags fallissemang och därpå följande avveckling genom konkurs eller likvidation sannolikt skulle få en betydande negativ inverkan på finansmarknaderna, på andra försäkringsföretag, på försäkringsstagare, på finansieringsvillkor eller på ekonomin i stort.

Om det rör sig om en grupp ska såväl försäkringsföretag som EES-försäkringsgivare och försäkringsgivare från tredjeland i gruppen beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 4.1, som gäller såväl för planer för förebyggande återhämtning som för resolutionsplaner, anges att medlemsstaterna ska säkerställa att resolutionsmyndigheter fastställer huruvida förenklade skyldigheter kan tillämpas på vissa försäkrings- och återförsäkringsföretag och försäkrings- och återförsäkringsgrupper med avseende på följande:

- Innehåll och närmare uppgifter i resolutionsplaner.
- Det senaste datum då de första planerna för resolution ska utarbetas och de intervall med vilka planer för resolution ska uppdateras, vilka kan vara längre än de intervall som föreskrivs.
- Detaljnivån på bedömningen av möjligheten till resolution.

Detta ska ske med beaktande av de effekter som ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags fallissemang kan ha till följd av arten av dess verksamhet, dess aktieägarstruktur, dess juridiska form, dess riskprofil, storlek och juridiska ställning, dess grad av sammankoppling med andra reglerade företag eller med det finansiella systemet i allmänhet, verksamhetens omfattning och komplexitet, och huruvida dess fallissemang och därpå följande avveckling enligt normala insolvensförfaranden sannolikt skulle medföra en betydande negativ inverkan på finansmarknaderna, på andra företag, på försäkringstagare, på finansieringsvillkor eller på ekonomin i stort.

Eiopa ska utfärda riktlinjer för att specificera ytterligare detaljer om de kriterier som ska beaktas (artikel 4.2).

Riksgäldskontoret ska få besluta om undantag

Av artikel 4.1 följer att en resolutionsmyndighet ska få besluta om undantag från vissa krav för en resolutionsplan eller en gruppresolutionsplan. I första hand rör det sig om när en plan ska uppdateras och innehållet i den.

När det gäller resolutionsplaner och upprättande av sådana planer rör det sig i första hand om en skyldighet för resolutionsmyndigheten (jfr vad som gäller för upprättande av en plan för förebyggande återhämtning, avsnitt 6.2.1). Ett beslut om upprättande av en resolutionsplan kommer likväl att påverka de enskilda försäkringsföretagen som ska vara myndigheten behjälpliga vid upprättandet (se avsnitt 12.1). Det talar för att bestämmelserna om förenklade skyldigheter bör tas in i lag. För att genomföra denna del av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det tas in bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om att Riksgäldskontoret bör få besluta om undantag från vissa krav för en resolutionsplan eller en gruppresolutionsplan. Detta gäller när

en första plan ska utarbetas och inom vilka intervall en plan ska uppdateras. Ett undantag får också gälla innehållet i och de närmare uppgifterna i en plan samt detaljnivån vid bedömningen av om det föreligger hinder för möjligheten till resolution.

Det bör även tas in bestämmelser om de omständigheter som Riksgäldskontoret ska beakta vid prövningen. Ett försäkringsföretag kan bedrivas i formen av såväl ett aktiebolag som ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening (se 2 kap. 1 § försäkringsrörelselag [2010:2043]). Därmed bör även andra ägarstrukturer än aktieägarstrukturer kunna beaktas. Om det rör en gruppresolutionsplan bör Riksgäldskontoret beakta både svenska och utländska företag som bedriver försäkringsrörelse, dvs. både försäkringsföretag och EES-försäkringsgivare och försäkringsgivare från tredjeland.

En fråga om förenklade skyldigheter bör alltid beaktas i samband med ett beslut om upprättande av en resolutionsplan eller en grupp-resolutionsplan. I annat fall torde det i första hand bli aktuellt efter någon form av ändring hos ett företag eller en grupp.

8 Värdering

8.1 Bakgrund och syfte

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att värderingar ska göras i olika syften. En första värdering av företaget, dess tillgångar och förpliktelser ska göras inför det att ett företag försätts i resolution och ska utgöra underlag för beslutet om att inleda resolution. En andra värdering ska göras innan resolutionsmyndigheten vidtar någon resolutionsåtgärd. Den ska ligga till grund för valet av lämpliga resolutionsåtgärder och åtgärdernas närmare utformning. I direktivet preciseras även principiella utgångspunkter och tidpunkten för värderingen.

I direktivet görs dessutom en uppdelning mellan slutlig värdering – som ska utföras av en person som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheter och det företag som ska värderas – och en preliminär värdering. Kraven för dessa kategorier preciseras. Den preliminära värderingen får väljas av resolutionsmyndigheten i brådsakande fall där det krävs en skyndsam värdering av ett företags tillgångar eller skulder. Så snart som möjligt ska den följas av en slutlig värdering. Både den första och andra värderingen kan vara preliminär.

Till nu nämnda värderingar ska läggas en värdering som har till syfte att göra det möjligt att bedöma om ägare och borgenärer till följd av vidtagna resolutionsåtgärder har fått ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation och av detta skäl är berättigade till ersättning från det särskilda finansieringsarrangemang som har skapats för resolutionsändamål.

8.2 Värdering inför beslut om resolution eller resolutionsåtgärd

8.2.1 Principiella utgångspunkter för värderingen

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska säkerställa att alla beslut om resolution eller annan resolutionsåtgärd vidtas på grundval av en rättvis, försiktig och realistisk värdering av företagets tillgångar och förpliktelser.

Utredningens bedömning: Värderingen bör ge en rättvisande bild av företaget, dess tillgångar och förpliktelser. Den som utför värderingen bör utgå från förutsättningarna för företagets fortsatta verksamhet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag slås principerna för värdering i resolutionssyfte fast (artikel 23.1). Där anges att resolutionsmyndigheter ska säkerställa att alla resolutionsåtgärder vidtas på grundval av en värdering som säkerställer en rättvis, försiktig och realistisk bedömning av tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter för försäkringsföretag, moderförsäkringsföretag och holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet.

Principiella utgångspunkter för värderingen

Det är givetvis väsentligt att värderingen som syftar till resolution är korrekt. Att värderingen korrekt ska avspegla värdet på företaget, eller vad som nu är det specifika värderingsobjektet, motsvaras inom redovisningen av uttrycket att värderingen ska ge en rättvisande bild. I 2 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554) är kravet på rättvisande bild en grundläggande och principiell bestämmelse som har sin grund i unionsrätten. Den är att betrakta som en målsättning som ska vara styrande för all redovisning. Själva begreppet har dock ingen klar definition. Generellt anses det betyda att redovisningen ska vara korrekt

och fri från systematiska skevheter. I praktiken innebär det en överensstämmelse med rådande redovisningsprinciper som anger att redovisningen ska återspegla de faktiska ekonomiska förhållandena och vara objektiv. Om avvikelse vid värderingen av poster i redovisningen görs från vad som följer av allmänna råd eller rekommendationer från normgivande organ, ska det upplysas om detta och skälen för avvikelsen ska motiveras. Nu nämnd bestämmelse i årsredovisningslagen ska tillämpas även på försäkringsföretag enligt 2 kap. 2 § lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.

I detta sammanhang bör även något sägas om försiktighetsprincipen, som även den är en etablerad princip inom redovisningen. Den innebär i korthet att värdering ska ske med en rimlig försiktighet. Mer konkret innebär den att alla förväntade kostnader ska tas med, men endast konstaterade intäkter (se 2 kap. 4 § första stycket 3 årsredovisningslagen, till vilken 2 kap. 2 § lagen om årsredovisning i försäkringsföretag hänvisar). Syftet med försiktighetsprincipen är inte att undervärdera tillgångar och övervärdera skulder för att bygga upp dolda reserver, utan i stället är det fråga om att hantera den osäkerhet som finns kring exempelvis värdering av en tillgång. I praktiken kan en tillämpning av principen ändå leda till en viss undervärdering av tillgångarna. Avsikten är delvis också att skydda ett företags borgenärer eftersom försiktighetsprincipen hindrar att företag dräneras genom utdelning av orealiserade vinster.

I resolution framstår försiktighetsprincipen som relevant då det är centralt för den fortsatta krishanteringen att förluster identifieras så korrekt som möjligt och att särskilt risken för negativa överraskningar framöver reduceras. Negativa överraskningar skulle kunna få till följd att vidtagna resolutionsåtgärder visar sig otillräckliga, vilket riskerar att göra resolutionen mer utdragen eller, om den är avslutad, att företaget ånyo behöver försättas i resolution. Det är också sannolikt att värderingen i ett resolutionsförfarande är behäftad med en inte obetydlig osäkerhet beroende rent allmänt på svårigheter att värdera finansiella tillgångar och särskilt i tider av oro i det finansiella systemet.

Det finns sammanfattningsvis anledning att göra bedömningen att vad som avses med begreppen rättvis, försiktig och realistisk i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i stort ska motsvara begreppet en rättvisande bild av företagets ställning enligt redovisningslagstiftningen. Principen om en rättvisande bild bör därför, i

likhet med i all redovisning, vara den övergripande målsättningen för värderingen även i resolution. Det handlar mer konkret om att värderingen ska utföras enligt rådande värderingsprinciper och praxis samt vara fri från systematiska skevheter. Värderingen bör alltså som en utgångspunkt göras i enlighet med hur företag i allmänhet normalt värderar och redovisar tillgångar och förpliktelser samt i enlighet med de regler som finns för detta, inbegripet försiktighetsprincipen.

Det bör dock framhållas att detta inte innebär att den värdering som företaget tidigare har gjort som en del av sin redovisning därmed blir styrande. Tvärtom kan företagets tidigare värdering (redovisningens bokförda värden) troligen komma att skilja sig på ett betydande sätt från en ny värdering vid resolution, exempelvis till följd av att de omvärldsfaktorer som påverkar värderingen har förändrats kraftigt på kort tid.

Ytterligare en central fråga i värderingen av företag är vilka förutsättningar som gäller för företagets fortsatta verksamhet. Utgångspunkten enligt principen för fortlevnad är att bolagets verksamhet ska fortsätta att bedrivas under normala förhållanden. Redovisningen utgår från att företagets verksamhet pågår och förväntas fortsätta (se 2 kap. 4 § första stycket 1 årsredovisningslagen, till vilken 2 kap. 2 § lagen om årsredovisning i försäkringsföretag hänvisar). Ur ett värderingsperspektiv innebär det att tillgångarna ska värderas på basis av företagets fortlöpande verksamhet och inte som ett utförsäljningsobjekt i en avvecklingssituation. Om det däremot finns ett beslut om att bolaget ska likvideras, ska fortlevnadsprincipen givetvis inte tillämpas.

Om bolaget har gått i konkurs ska konkursförvaltaren upprätta en bouppteckning över tillgångarna i konkursboet med noggrant uppskattade värden, se 7 kap. 13 § konkurslagen (1987:672). I praktiken betyder det att man måste beakta samtliga kända omständigheter som kan inverka på värdet. I normalfallet är bolagets värde vid fortlevnad högre än i en konkurssituation, eftersom det typiskt sett uppstår kostnader (förluster) när ett företags tillgångar säljs var för sig. Detta följer av att värderingen ska vara korrekt och därmed ska den också baseras på förutsättningarna för verksamheten.

Om företaget ska avvecklas ska värderingen också baseras på vad avvecklingen kan generera, eftersom det är vad företaget (eller dess inkråm) är värt. Om rörelsen i stället ska drivas vidare, bör värder-

ingen göras med detta som utgångspunkt. Värderingen bör således avspegla förutsättningarna för verksamheten vid resolutionstidpunkten och framöver. Generellt handlar emellertid resolution om att undvika avveckling genom konkurs och att driva större eller mindre delar av verksamheten vidare. Därför bör värderingen som ligger till grund för beslutet att försätta ett företag i resolution normalt utgå från en fortlevnadsansats.

I sammanhanget bör dessutom bestämmelsen i artikel 23.4 särskilt uppmärksammas. Där sägs att en andra värdering ska vara förenlig med artikel 75 i Solvens II-direktivet, men att den kan justeras för att återspegla att antagandet att företaget fortsätter sin verksamhet inte uppfylls och även beakta de särskilda omständigheterna i samband med tillämpningen av resolutionsverktyg (se även skäl 43). I artikel 75 preciseras detaljerat hur värderingen av ett försäkringsföretags tillgångar och skulder ska ske, givetvis här med beaktande av en fortlevnadsprincip.

Det finns således skäl att tolka artiklarna 23–25 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag som att fortlevnadsansatsen är *huvudprincipen* vid en värdering enligt bestämmelserna i de artiklarna, i motsats till vad som gäller vid en värdering i enlighet med artikel 56 i direktivet, dvs. vid likvidation eller konkurs. Ett skäl till det är att resolution syftar till att företagets verksamhet, i sin helhet eller delar, ska drivas vidare.

Kommissionen kommer att komplettera bestämmelserna i artikel 23 genom att anta tekniska standarder för tillsyn i syfte att fastställa åtskillnaden mellan värderingarna enligt artikel 23 och artikel 56.

Sammanfattningsvis bör Riksgäldskontoret säkerställa att alla beslut om resolution eller resolutionsåtgärder vidtas på grundval av en rättvis, försiktig och realistisk värdering av företagets tillgångar och förpliktelser. Värderingen bör ge en rättvisande bild av företaget, dess tillgångar och förpliktelser. Dessutom bör den som utför värderingen utgå från förutsättningarna för företagets fortsatta verksamhet.

8.2.2 En första och en andra värdering

Utredningens förslag: Innan Riksgäldskontoret försätter ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag i resolution, ska myndigheten säkerställa att en första värdering görs för att fastställa om villkoren för resolution är uppfyllda.

Efter beslut om resolution av ett försäkringsföretag eller ett annat företag, ska Riksgäldskontoret säkerställa att en andra värdering görs, som ska ligga till grund för myndighetens beslut om

1. vilken resolutionsåtgärd som är lämplig att vidta,
2. omfattningen av indragning eller utspädning av äganderättsinstrument,
3. omfattningen av nedskrivningen eller konverteringen av skulder utan säkerheter, inklusive skuldinstrument,
4. vilka tillgångar och förpliktelser eller äganderättsinstrument som får överföras till ett broföretag och värdet av ersättning som får betalas ut till företaget i resolution eller till innehavarna av äganderättsinstrument, om broföretagsverktyget tillämpas,
5. vilka tillgångar och förpliktelser eller ägandeinstrument som får överföras till en förvärvande tredje part och bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor vid tillämpningen av bestämmelserna som reglerar verktyget för försäljning av verksamheten.

En andra värdering ska även säkerställa att eventuella förluster hos ett företag fullt ut erkänns vid den tidpunkt då resolutionsverktygen tillämpas.

En andra värdering ska vara förenlig med försäkringsrörelselagens bestämmelser om värdering av tillgångar och skulder, men kan justeras för att återspegla att antagandet att företaget fortsätter sin verksamhet inte uppfylls och även beakta de särskilda omständigheterna i samband med tillämpningen av resolutionsverktyg.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att innan resolutionsmyndigheten försätter ett försäkringsföretag, ett moderförsäkringsföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet i resolution, ska den säkerställa att en första värdering görs för att fastställa om villkoren för resolution är uppfyllda (artikel 23.2).

Där anges även (artikel 23.3) att efter ett beslut om resolution för ett av nyss nämnda företag, ska resolutionsmyndigheten säkerställa att en andra värdering görs som ska

- a) fungera som underlag för beslutet om vilken resolutionsåtgärd som är lämplig att vidta,
- b) säkerställa att eventuella förluster hos den enheten till fullo erkänns vid den tidpunkt då resolutionsverktygen tillämpas,
- c) fungera som underlag för beslutet om omfattningen av indragning eller utspädning av äganderättsinstrument,
- d) fungera som underlag för beslutet om omfattningen av nedskrivningen eller konverteringen av eventuella skulder utan säkerhet, inklusive skuldinstrument,
- e) om broföretagsverktyget tillämpas, fungera som underlag för beslutet om vilka tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter eller äganderättsinstrument som får överföras till broföretaget, och som underlag för beslutet om värdet av eventuell ersättning som får betalas ut till företaget i resolution eller, i tillämpliga fall, till innehavarna av äganderättsinstrumenten,
- f) om verktyget för försäljning av verksamhet tillämpas, fungera som underlag för beslutet om vilka tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter eller äganderättsinstrument som får överföras till en förvärvande tredje part och fungera som underlag för resolutionsmyndighetens bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor vid tillämpning av artikel 31.

Denna andra värdering ska vara förenlig med artikel 75 i Solvens II-direktivet. Värderingen får dock, när så är lämpligt, justeras för att återspegla att antagandet att företaget fortsätter sin verksamhet, enligt fortlevnadsprincipen, inte uppfylls och för att återspegla de särskilda omständigheterna i samband med användningen av resolutionsverktyg (artikel 23.4).

En första och en andra värdering får överklagas i enlighet med artikel 67 endast tillsammans med beslutet om att tillämpa ett resolutionsverktyg eller utöva en resolutionsbefogenhet (artikel 23.5).

En första värdering

Inledningsvis kan sägas att det bör vara möjligt för resolutionsmyndigheterna att i exceptionella, brådskande fall skyndsamt värdera ett fallerande försäkringsföretags tillgångar eller skulder (skäl 43). En sådan första värdering ska kunna ligga till grund för beslutet att försätta ett företag i resolution.

Detta leder till att Riksgäldskontoret bör se till att värderingen påbörjas så tidigt som möjligt och behöver därför information på ett tidigt stadium om ett försäkringsföretag eller annat företag visar tecken på finansiella problem. Finansinspektionen bör därför underätta Riksgäldskontoret om de ingripandeåtgärder som vidtas mot försäkringsföretag.

En skyndsamt första värdering inför beslut om att försätta ett företag i resolution är oftast en preliminär värdering som ska följas av en slutlig sådan.

Sammanfattningsvis bör det införas bestämmelser som innebär att innan Riksgäldskontoret försätter ett försäkringsföretag eller ett annat företag i resolution, bör myndigheten säkerställa att en första värdering görs för att fastställa om villkoren för resolution är uppfyllda.

En andra värdering

Enligt artikel 23.3 ska resolutionsmyndigheten se till att en andra värdering görs efter att beslutet att försätta ett försäkringsföretag i resolution är taget. I artikel 23.3 anges vilka ändamål som denna värdering ska fylla. Även denna andra värdering kan vara preliminär.

Huvudinriktningen på denna andra värdering är att den ska vara förenlig med försäkringsrörelselagens bestämmelser om värdering av tillgångar och skulder (5 kap. 2 §), men att den kan justeras för att återspegla att antagandet att företaget fortsätter sin verksamhet inte uppfylls och även beakta de särskilda omständigheterna i samband med tillämpningen av resolutionsverktyg (se även skäl 43). I nämnd bestämmelse i försäkringsrörelselagen preciseras detaljerat hur värderingen av ett försäkringsföretags tillgångar och skulder ska ske, med beaktande av en fortlevnadsprincip.

Sammanfattningsvis bör det införas bestämmelser som innebär att efter beslut om resolution av ett försäkringsföretag eller ett annat företag, ska Riksgäldskontoret säkerställa att en andra värdering görs, som ska ligga till grund för myndighetens beslut beträffande de sex ändamål som framgår av artikel 23.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Det bör även läggas fast att en andra värdering ska vara förenlig med 5 kap. 2 § FRL, men att den kan justeras för att återspegla att antagandet att företaget fortsätter sin verksamhet inte uppfylls och även beakta de särskilda omständigheterna i samband med tillämpningen av resolutionsverktyg.

Frågor om överklagande av beslut om en första respektive en andra värdering i resolutionssyfte behandlas i avsnitt 20.2.2.

8.2.3 En slutlig värdering

Utredningens förslag: En slutlig värdering ska utföras av en person som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheter och det företag som ska värderas. Den ska baseras på försiktiga antaganden och får inte bygga på antaganden om statligt stöd från den tidpunkt då resolutionsåtgärder vidtas.

Den slutliga värderingen ska innehålla en indelning av borgenärer med angivande av respektive fordrans prioritet enligt förmånsrättslagen. Värderingen ska också innehålla en uppskattning av det ekonomiska utfallet för ägare och borgenärer, om företaget försätts i konkurs eller går i likvidation.

Tillsammans med den slutliga värderingen ska följande information lämnas, såsom den framgår av företagets information i enlighet med Solvens II-direktivet:

1. en uppdaterad finansiell rapportering och ekonomisk värdering av företaget,
2. en rapport om enhetens finansiella ställning och vid behov, en utvärdering av enhetens försäkringstekniska avsättningar, utförd av en oberoende aktuariefunktion, och
3. all ytterligare information om marknaden och det redovisade värdet på tillgångar, försäkringstekniska avsättningar och andra skulder.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag läggs i artikel 24 fast kraven för värdering. Förutsatt att en värdering uppfyller samtliga krav i artikel 24 anses den som slutlig. En slutlig värdering ska utföras av en person som är oberoende i förhållande till offentliga myndigheter och det företag som ska värderas (artikel 24.1 a). Den ska baseras på försiktiga antaganden och inte bygga på antaganden om extraordinärt offentligt finansiellt stöd från den tidpunkt då resolutionsåtgärder vidtas (artikel 24.3). Tillsammans med den slutliga värderingen ska viss information lämnas i enlighet med Solvens II-direktivets regler (artikel 24.4). En slutlig värdering ska vidare innehålla en indelning av borgenärer i klasser efter deras prioriteringsnivåer enligt tillämplig insolvensrätt. Den ska även innehålla en uppskattning av vilken behandling varje klass av aktieägare och borgenärer skulle ha förväntats få om den berörda enheten avvecklades enligt ett normalt insolvensförfarande.

Krav för en slutlig värdering

Det första kravet på en slutlig värdering är att denna utförs av en person som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheter och det företag som ska värderas. Det krävs även att den slutliga

värderingen ska baseras på försiktiga antaganden och inte bygga på antaganden om statligt stöd från den tidpunkt då resolutionsåtgärder vidtas.

Vidare krävs – för att värderingen ska anses vara slutlig – att det till denna lämnas information enligt bestämmelser i Solvens II-direktivet om följande.

1. En uppdaterad finansiell rapportering och ekonomisk värdering av företaget.
2. En rapport om enhetens finansiella ställning, och vid behov, en utvärdering av enhetens försäkringstekniska avsättningar, utförd av en oberoende aktuariefunktion.
3. All ytterligare information om marknaden och det redovisade värdet på tillgångar, försäkringstekniska avsättningar och andra skulder.

Det krävs avslutningsvis att den slutliga värderingen innehåller en indelning av borgenärer med angivande av respektive fordrans prioritet enligt förmånsrättslagen (1970:979). Värderingen ska också innehålla en uppskattning av det ekonomiska utfallet för ägare och borgenärer, om företaget försätts i konkurs eller går i likvidation.

Det sistnämnda är viktig information för att Riksgäldskontoret ska kunna vidta resolutionsåtgärder som inte leder till att ägare och borgenärer får ett sämre ekonomiskt utfall än om resolution inte hade inletts, dvs. om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation. Uppskattningen av det ekonomiska utfallet enligt ovan förutsätter en indelning av borgenärerna i prioritetsordning.

Kommissionen kommer att komplettera bestämmelserna i artikel 24 genom att anta tekniska standarder för tillsyn i syfte att fastställa de omständigheter under vilka en person anses vara oberoende i förhållande till både resolutionsmyndigheten och det företag som ska värderas samt metoderna för att bedöma värdet av tillgångarna och skulderna i försäkringsföretaget i samband med resolution.

Sammanfattningsvis kan noteras att alla nu nämnda krav i direktivet ska vara uppfyllda för att värderingen ska anses vara slutlig. Kraven bör därför införas i lag.

8.2.4 En preliminär värdering

Utredningens förslag: Om en slutlig värdering inte kan utföras på grund av att kraven på en sådan värdering inte kan uppfyllas, ska en preliminär värdering genomföras av Riksgäldskontoret.

En preliminär värdering ska innehålla en buffert för ytterligare förluster och en lämplig motivering till denna buffert.

Om Riksgäldskontoret vidtar resolutionsåtgärder på grundval av en preliminär värdering ska myndigheten säkerställa att en slutlig värdering görs så snart som möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

En värdering som inte uppfyller alla kraven för en slutlig värdering, ska betraktas som en preliminär sådan. Preliminära värderingar ska innehålla en buffert för ytterligare förluster och en lämplig motivering till denna buffert (artikel 25.1).

Resolutionsmyndigheter som vidtar resolutionsåtgärder på grundval av en preliminär värdering ska säkerställa att en slutlig värdering görs så snart som möjligt (artikel 25.2 första stycket).

En preliminär värdering i brådska fall

Om det på grund av brådska inte är möjligt att uppfylla kraven på att en oberoende person ska utföra värderingen eller till exempel att den information som ska framgå av värderingen inte är komplett, bör en preliminär värdering kunna utföras av Riksgäldskontoret (se även skäl 43). En sådan värdering ska innehålla en buffert för ytterligare förluster och en lämplig motivering till denna buffert.

En preliminär värdering kan ligga till grund både för beslut om resolution och resolutionsåtgärder, fram till dess att en slutlig värdering har lämnats. Om Riksgäldskontoret vidtar resolutionsåtgärder på grundval av en preliminär värdering bör myndigheten så snart som möjligt se till att den preliminära värderingen kompletteras och uppfyller kraven i en slutlig värdering.

En slutlig värdering som kompletterar en preliminär sådan syftar dels till att säkerställa att eventuella förluster redovisas till fullo, dels till att fungera som underlag för ett beslut om att återföra borgenärsfordringar eller öka värdet av den ersättning som betalas om den slutliga värderingen visar ett högre nettotillgångsvärde än den preliminära.

Kommissionen kommer att komplettera bestämmelserna i artikel 25.1 andra stycket genom att anta tekniska standarder i syfte att fastställa metoden för beräkning av bufferten för ytterligare förluster som ska ingå i de preliminära bedömningarna.

Nu beskrivna krav i krishanteringsdirektivet på en preliminär värdering bör införas i lag.

8.2.5 Skillnaden i utfall mellan en preliminär och en slutlig värdering

Utredningens förslag: Om den slutliga värderingens uppskattning av nettotillgångsvärdet för ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, är högre än den preliminära värderingens uppskattning av det värdet, ska Riksgäldskontoret få

1. öka värdet på fordringar från drabbade borgenärer vars fordringar har skrivits ned eller omstrukturerats, och
2. begära att ett broföretag gör ytterligare en ersättningsbetalning med avseende på tillgångar och förpliktelser till företaget i resolution eller, i tillämpliga fall, till ägarna till äganderättsinstrumenten.

Riksgäldskontoret ska säkerställa att den slutliga värderingen

1. möjliggör ett fullständigt erkännande av eventuella förluster för försäkringsföretaget, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, i dess bokföring, och

2. fungerar som underlag för ett beslut om att återföra borgenärs fordringar eller öka värdet av den ersättning som betalas när den slutliga värderingens uppskattning av nettotillgångsvärdet är högre än den preliminära värderingens uppskattning av värdet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 25.2 andra stycket anges att resolutionsmyndigheterna ska säkerställa att den slutliga värdering som följer på en preliminär värdering ska möjliggöra ett fullständigt erkännande av eventuella förluster för försäkringsföretaget, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, i dess bokföring och fungera som underlag för ett beslut att återföra borgenärs fordringar eller öka värdet av den ersättning som betalas i enlighet med artikel 25.3.

Om den slutliga värderingens uppskattning av nettotillgångsvärdet för försäkringsföretaget, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet är högre än den preliminära värderingens uppskattning av nettotillgångsvärdet för företaget, får resolutionsmyndigheten öka värdet på fordringar som har skrivits ned eller omstrukturerats samt begära att ett broföretag gör ytterligare en ersättningsbetalning med avseende på tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter till företaget i resolution eller, i tillämpliga fall, till ägarna av äganderättsinstrument (artikel 25.3).

Skillnaden i utfall mellan en preliminär och en slutlig värdering

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretags bestämmelser om möjligheten att vidta åtgärder när det föreligger en skillnad mellan den preliminära och den slutliga värderingen blir tillämpliga när resolutionsåtgärder har vidtagits med tillämpning av den preliminära värderingen, men när den slutliga värderingen utvisar ett annat värde än den preliminära värderingen.

För det fall den slutliga värderingen utvisar ett lägre värde, trots den extra förlustbufferten i den preliminära värderingen, är nästa

steg att ta ställning till om ytterligare resolutionsåtgärder är nödvändiga, till exempel i form av nedskrivningar av borgenärernas fordringar. Ytterligare bestämmelser behövs inte för detta fall utan en prövning av behovet av åtgärder kan göras inom ramen för gällande regelverk. Det finns inte heller någon uttrycklig bestämmelse i krishanteringsdirektivet om att företagets fordringar i detta fall ska, eller får, skrivas ned ytterligare.

I sammanhanget bör dock nämnas att i artikel 38 andra stycket anges – beträffande verktyget för nedskrivning och konvertering – att en uppvärderingsmekanism får tillämpas för att ersätta borgenärer och därefter aktieägare om den preliminära värderingen har visat på större nedskrivningsbehov än vad den slutliga värderingen visar. Genom att resolutionsmyndigheten i den preliminära värderingen har underskattat företagets värde och baserat på den vidtagit vissa resolutionsåtgärder, måste resolutionsmyndigheten korrigera resolutionsåtgärderna baserat på den slutliga värderingen.

Om den slutliga värderingen däremot utvisar ett högre värde anges i artikel 25.3 i direktivet att resolutionsmyndigheten får öka värdet på fordringar från drabbade borgenärer vars fordringar har skrivits ned eller omstrukturerats eller begära att ett broföretag gör ytterligare en ersättningsbetalning med avseende på tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter till företaget i resolution eller, i tillämpliga fall, till ägarna av äganderättsinstrumenten.

Sammanfattningsvis bör bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om skillnaden i utfall mellan en preliminär och en slutlig värdering genomföras på ett direktivnära sätt.

8.3 Värdering när resolutionsåtgärder har vidtagits

Utredningens förslag: I syfte att bedöma om det ekonomiska utfallet för aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare och andra borgenärer skulle ha blivit bättre om företaget i stället för att försättas i resolution hade försatts i konkurs eller gått i likvidation, ska Riksgäldskontoret så snart som möjligt efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits, uppdra åt en person som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheter och det företag som ska värderas, att göra en värdering som fastställer

1. vilket ekonomiskt utfall aktieägare, försäkringstagare, förmåns- tagare och andra borgenärer skulle ha fått om företaget i stället hade försatts i konkurs eller gått i likvidation vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades,
2. vilket ekonomiskt utfall aktieägare, försäkringstagare, förmåns- tagare och andra borgenärer faktiskt har fått vid resolutionen av företaget, och
3. vilken skillnaden är mellan det ekonomiska utfallet enligt 1 och 2.

Vid värderingen ska den oberoende värderaren

1. utgå från att försäkringsföretaget ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag är försatt i reso- lution, i stället hade försatts i konkurs eller gått i likvidation, vid den tidpunkt då beslutet att försätta försäkringsföretaget eller företaget i resolution fattades,
2. beakta en kommersiellt rimlig uppskattning av ersättnings- kostnaderna för redan återköpta försäkringar för lämpliga grup- per av försäkringstagare, vid den tidpunkt då beslutet att för- sätta försäkringsföretaget eller företaget i resolution fattades, och
3. inte beakta statligt stöd till försäkringsföretaget eller företaget i resolution.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att det ska göras en bedömning av om aktieägare, försäkringstagare, förmåns- tagare, fordringsägare och andra borgenärer skulle ha behandlats bättre om företaget i resolution hade blivit föremål för ett normalt insolvensförfarande. Till stöd för bedömningen ska, så snart som möjligt efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits, en oberoende person genomföra en värdering (artikel 56.1).

Värderingen ska enligt artikel 56.2 fastställa

- a) den behandling som aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare, andra borgenärer eller relevanta försäkringsgarantisystem, skulle ha fått om det företag i resolution avseende vilket resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna vidtogs skulle ha blivit föremål för ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades,
- b) den faktiska behandlingen som aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare, andra borgenärer har fått vid resolutionen av företaget i resolution,
- c) om det finns skillnad mellan den behandling som avses i punkt a och punkt b.

Värderingen ska enligt artikel 56.3

- a) utgå från att det företag i resolution avseende vilket resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna vidtogs skulle ha blivit föremål för ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades,
- b) utgå från att resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna inte hade vidtagits,
- c) beakta en kommersiellt rimlig uppskattning av ersättningskostnaderna, inklusive mäklar- och avslutningsavgifter, för redan inköpta försäkringar för lämpliga grupper av försäkringstagare vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades,
- d) bortse från eventuellt extraordinärt offentligt finansiellt stöd till företaget i resolution.

Värdering i efterhand för att avgöra skillnad i ekonomiskt utfall

En grundläggande princip i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att ingen ägare eller borgenär som en följd av resolution eller resolutionsåtgärder ska få ett sämre ekonomiskt utfall än om företaget i stället hade försatts i konkurs eller gått i likvidation. Principen syftar ytterst till att upprätthålla egendomsskyddet. Om någon ägare eller borgenär får ett sämre ekonomiskt utfall än om resolution

inte hade inletts och företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation, är denne berättigad till ersättning från finansieringsarrangemanget.

För att kunna bedöma om någon har drabbats hårdare än vid en konkurs eller likvidation krävs en värdering med detta ändamål. De krav som ska ställas på en sådan värdering framgår av artikel 56 i direktivet. En sådan värdering ska alltid göras så snart som möjligt efter det att en eller flera resolutionsåtgärder har genomförts. Det är således inte nödvändigt att göra en värdering efter varje enskild resolutionsåtgärd. Detta gör det möjligt att göra en värdering som avser samtliga resolutionsåtgärder som har vidtagits under ett och samma resolutionsärende.

Kommissionen kommer att komplettera bestämmelserna i artikel 56 genom att anta tekniska standarder för tillsyn som närmare anger metoden för värderingen, särskilt metoden för att bedöma vilken behandling aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer skulle ha fått om företaget i resolution hade blivit föremål för ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades och metoden för uppskattning av ersättningskostnaderna.

Värderingen ska så långt möjligt utföras under antagandet att företaget i stället för att bli försatt i resolution hade försatts i konkurs eller gått i likvidation. Ett företags tillgångar kommer sannolikt att värderas snarlikt om konkurs eller likvidation är det alternativa scenariot. Däremot kan kostnaderna i en konkurs vara högre än kostnaderna vid likvidation. Uppskattningen av utfallet vid konkurs eller likvidation ska göras som om företaget hade försatts i konkurs eller gått i likvidation vid tidpunkten för beslutet om resolution och värderingen ska också bortse från eventuellt statligt stöd som kan ha utgått som ett led i resolutionen. Vid värderingen ska dessutom beaktas en kommersiellt rimlig uppskattning av ersättningskostnaderna för återköpta försäkringar för lämpliga grupper av försäkringstagare, vid den tidpunkt då beslutet att försätta företaget i resolution fattades.

Enligt artikel 56 i direktivet ska en värdering enligt den bestämmelsen göras av en oberoende person och den ska utföras separat från den värdering som ska ske före beslut om resolution eller resolutionsåtgärder.

9 Resolution av gränsöverskridande grupper

9.1 Allmänna principer vid beslutsfattande

Utredningen förslag: Riksgäldskontoret ska beakta och följa de resolutionsplaner som upprättats. Myndigheten får dock avvika från en upprättad plan om den anser att resolutionsändamålen uppnås mer effektivt med hjälp av andra åtgärder än de som anges i planen.

Regeringen kan meddela föreskrifter om vad som ska gälla för Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet för det fall ett beslut eller åtgärder enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag kan få effekter i ett annat land inom EES.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det en särskild bestämmelse om allmänna principer vid beslutsfattande som omfattar mer än en medlemsstat (artikel 69).

Medlemsstaterna ska säkerställa att deras myndigheter, när de fattar beslut eller vidtar åtgärder enligt direktivet som kan få effekter i en eller flera andra medlemsstater, tar hänsyn till:

- a) När resolutionsåtgärder vidtas är beslutsfattandet effektivt och resolutionskostnaderna hålls så låga som möjligt.
- b) Beslut fattas och åtgärder vidtas i god tid och, om nödvändigt, med vederbörlig skyndsamhet.

- c) Resolutionsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och andra myndigheter samarbetar med varandra för att säkerställa att beslut fattas och åtgärder vidtas på ett samordnat och effektivt sätt.
- d) Relevanta myndigheters roller och ansvar inom varje medlemsstat är tydligt definierade.
- e) Vederbörlig hänsyn tas till intressen hos och potentiella konsekvenser av beslut, åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärder samt negativa effekter på försäkringstagare, den finansiella stabiliteten, offentliga finanser, försäkringsgarantisystem, finansieringsarrangemang, liksom negativa ekonomiska och sociala effekter i alla medlemsstater där moderföretaget som har det yttersta ägarintresset och dess dotterföretag är verksamma eller där de bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet.
- f) Vederbörlig hänsyn tas till målet om en avvägning mellan olika berörda medlemsstaters intressen och målet om att undvika att vissa medlemsstaters intressen äventyras eller skyddas på ett orättvist sätt.
- g) Resolutionsmyndigheter beaktar och följer, när de vidtar resolutionsåtgärder, gruppresolutionsplanerna, såvida inte resolutionsmyndigheterna med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att resolutionsmålen uppnås på ett mer ändamålsenligt sätt genom att vidta åtgärder som inte anges i resolutionsplanerna.
- h) Ett förslag till ett beslut eller en åtgärd är transparent om beslutet eller åtgärden sannolikt kommer att få konsekvenser för försäkringstagare, realekonomin, den finansiella stabiliteten, offentliga finanser och, i förekommande fall, försäkringsgarantisystem och finansieringsarrangemang i en berörd medlemsstat.

Beslut som omfattar mer än en medlemsstat

Ett beslut enligt det nya regelverket om resolution för försäkringsföretag kan få effekter i mer än ett land inom EES. Detta kan t.ex. bero på att det aktuella försäkringsföretaget är verksamt i mer än ett land inom EES eller ingår i en grupp med en eller flera EES-försäkringsgivare. Mot denna bakgrund finns det i krishanteringsdirek-

tivet för försäkringsföretag en särskild bestämmelse för beslutsfattande som omfattar mer än en medlemsstat (artikel 69).

Liksom angavs vid genomförandet av motsvarade bestämmelse för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 87 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag) kan dessa principer till stor del utläsas av övriga bestämmelser i direktivet (prop. 2015/16:5 674–676). Så är exempelvis fallet för principen om att resolutionskostnaderna ska hållas nere (artikel 69.a jämförd med artikel 18.2 fjärde stycket). Det bör likväl, för att fullt ut uppfylla kraven i direktivet, införas bestämmelser i svensk rätt om vad svenska myndigheter ska beakta vid beslut som kan få effekter i andra länder inom EES. I de allra flesta fallen (artikel 69.a–69.f och 69.h) bör sådana bestämmelser införas på lägre nivå än lag (jfr 17 § förordningen [2015:1034] om resolution). Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om vad svenska myndigheter ska beakta vid denna typ av beslut.

I artikel 69.g finns det ett särskilt krav om skyldigheten att följa en gruppresolutionsplan. Detta krav är förhållandevis konkret och har betydelse för förutsebarheten, såväl för de andra medlemmarna i resolutionskollegiet, som de berörda företagen. Detta krav bör därför regleras i lag tillsammans med de andra bestämmelserna om gruppresolutionsplaner. Riksgäldskontoret bör i och med det beakta och följa de gruppresolutionsplaner som upprättats. Dock bör Riksgäldskontoret få avvika från en upprättad plan om myndigheten anser att resolutionsändamålen uppnås mer effektivt med hjälp av andra åtgärder än de som anges i planen.

Bestämmelsen i artikel 69.g rör enbart gruppresolutionsplaner. Ett allmänt och grundläggande krav om att följa en upprättad plan bör dock gälla även för en plan som rör ett enskilt försäkringsföretag. Riksgäldskontoret bör således även när det gäller resolutionsplaner beakta och följa de planer som upprättats och få avvika från en upprättad plan om myndigheten anser att resolutionsändamålen uppnås mer effektivt med hjälp av andra åtgärder än de som anges i planen.

9.2 Resolutionskollegier

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, inrätta ett resolutionskollegium för varje enskild grupp som omfattas av krav på resolutionsplanering.

Riksgäldskontoret ska, om myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, vara ordförande i ett resolutionskollegium.

Ett resolutionskollegium behöver inte inrättas om andra grupper eller kollegier utför motsvarande funktioner och uppgifter som ett resolutionskollegium och de uppfyller alla villkor och förfaranden som gäller för resolutionskollegier enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Bestämmelsen i lagen om resolution om samarbete och informationsutbyte ska kompletteras så att den även omfattar de fall när Finansinspektionen, som berörd myndighet enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, har bjudits in som observatör i ett resolutionskollegium enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Regeringen kan meddela föreskrifter om de uppgifter som Riksgäldskontoret ska utföra när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå och ordförande i ett resolutionskollegium.

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om uppgifter för resolutionskollegier kräver inte några lagstiftningsåtgärder. Detsamma gäller bestämmelserna om medlemmar och observatörer.

Skyldigheten att delta i verksamheten i resolutionskollegier följer delvis av den allmänna samarbets- och informationsskyldigheten som föreslås i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag och bör i övrigt framgå av föreskrifter meddelade av regeringen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Resolutionsmyndigheter på gruppnivå ska enligt artikel 70.1 inrätta resolutionskollegier som ska utföra vissa uppgifter enligt direktivet (artiklarna 10, 11, 14, 16, 73 och 74) och, när så är lämpligt, säkerställa samarbete och samordning med resolutionsmyndigheter i tredje-länder. Resolutionskollegierna ska i synnerhet tillhandahålla en ram för resolutionsmyndigheten på gruppnivå, övriga resolutionsmyndigheter och, när så är lämpligt, berörda tillsynsmyndigheter och grupp-tillsynsmyndigheter för utförandet av:

- a) Utbyta information som är relevant för utarbetandet av gruppresolutionsplaner och för utövandet av resolutionsbefogenheter med avseende på grupper.
- b) Utarbeta gruppresolutionsplaner.
- c) Bedöma möjligheten till resolution av grupper.
- d) Utöva befogenheter att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution av grupper.
- e) Besluta om behovet av att fastställa en gruppresolutionsordning.
- f) Uppnå enighet om en gruppresolutionsordning som har föreslagits.
- g) Samordna information till allmänheten om gruppresolutionsstrategier och gruppresolutionsordningar.
- h) Samordna användningen av eventuella försäkringsgarantisystem eller finansieringsarrangemang.

Resolutionskollegier kan dessutom användas som forum för diskussioner om frågor som rör resolution av gränsöverskridande grupper.

I artikel 70.2 anges vilka myndigheter som ska ingå i ett resolutionskollegium. Dessa benämns medlemmar. Följande myndigheter ska vara medlemmar i ett resolutionskollegium:

- a) Resolutionsmyndigheten på gruppnivå.
- b) Resolutionsmyndigheterna i varje medlemsstat där ett dotterföretag som omfattas av grupp-tillsyn är etablerat.

- c) Resolutionsmyndigheterna i medlemsstater där moderföretaget för ett eller flera företag i den grupp som är en sådan enhet som avses i artikel 1.1 b, d eller e i direktivet, är etablerat.
- d) Grupptillsynsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna i de medlemsstater vars resolutionsmyndighet är medlem i resolutionskollegiet.
- e) Behöriga ministerier, om de resolutionsmyndigheter som är medlemmar i resolutionskollegiet inte är de behöriga ministerierna.
- f) Den myndighet som är ansvarig för en medlemsstats försäkringsgarantisystem, i relevanta fall och om den medlemsstatens resolutionsmyndighet är medlem i resolutionskollegiet.
- g) Eiopa.
- h) Resolutionsmyndigheterna i medlemsstater där gruppens försäkrings- eller återförsäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet.

Eiopa ska bidra till att främja och övervaka att resolutionskollegierna fungerar effektivt, ändamålsenligt och konsekvent, samt konvergen- sen mellan resolutionskollegier. Eiopa ska för detta ändamål inbjudas att delta i resolutionskollegiets möten. Eiopa ska dock inte ha rösträtt i de frågor som ska beslutas inom ett resolutionskollegium. När det gäller resolutionsmyndigheter i medlemsstater där gruppens försäkrings- eller återförsäkringsföretag bedriver betydande gränsöverskridande verksamhet ska resolutionsmyndigheternas deltagande begränsas till vad som krävs för att uppnå målet om ett effektivt informationsutbyte.

Enligt artikel 70.3 ska resolutionsmyndigheterna i tredjeländer där ett moderföretag eller ett företag som är etablerat inom unionen har ett dotterförsäkrings- eller dotteråterförsäkringsföretag eller en filial som skulle betraktas som betydande om de var belägna i unionen får bjudas in att delta som observatörer i resolutionskollegiet, förutsatt att dessa myndigheter omfattas av konfidentialitetskrav som enligt bedömningen från resolutionsmyndigheten på gruppnivå motsvarar kraven i artikel 80.

Om gruppen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat ska de berörda myndigheter som utsetts i enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014

om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 bjudas in till resolutionskollegiet som observatörer (artikel 70.4).

Vidare ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska vara ordförande i resolutionskollegiet (artikel 70.5). Den ska i denna egenskap

- a) skriftligen fastställa arrangemang och förfaranden för resolutionskollegiets arbete, efter samråd med övriga medlemmar i resolutionskollegiet,
- b) samordna resolutionskollegiets alla aktiviteter,
- c) sammankalla och leda alla möten i resolutionskollegiet och hålla alla medlemmar i resolutionskollegiet fullt informerade i förväg om anordnandet av möten i resolutionskollegiet, om de huvudfrågor som ska diskuteras och om de diskussionspunkter som ska beaktas,
- d) underrätta medlemmarna i resolutionskollegiet om planerade möten så att de kan begära att få delta,
- e) besluta vilka medlemmar och observatörer som ska bjudas in att delta i resolutionskollegiets möten, på grundval av särskilda behov och med hänsyn till hur relevant den fråga som ska diskuteras är för dessa medlemmar och observatörer,
- f) i rimlig tid ge alla kollegiemedlemmar information om de beslut som har fattats vid dessa möten samt om resultaten av mötena.

Resolutionsmyndigheter ska dock alltid ha rätt att delta i resolutionskollegiets möten när frågor som måste beslutas gemensamt eller som berör en gruppenhet som är belägen i deras medlemsstat står på dagordningen.

Resolutionsmyndigheter på gruppnivå ska enligt artikel 70.6 inte vara skyldiga att inrätta ett resolutionskollegium om andra grupper eller kollegier utför samma funktioner och uppgifter som ska utföras av resolutionskollegiet och uppfyller alla villkor och förfaranden, inbegripet de om medlemskap och deltagande i resolutionskollegier

som fastställs i denna artikel och i artikel 72. I sådana fall ska alla hänvisningar till resolutionskollegier i direktivet tolkas som hänvisningar till de andra grupperna eller kollegierna.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska utarbeta förslag till tekniska standarder om resolutionskollegier och kommissionen har befogenhet att, utifrån förslagen, anta tekniska standarder (artikel 70.7).

Inrättande och ordförande

De frågor som uppkommer vid resolution av grupper, både under det förberedande arbetet och när åtgärder ska vidtas berör ofta myndigheter i mer än ett land inom EES. Detta kräver ett omfattande och väl fungerande samarbete mellan de olika myndigheterna (se skäl 6 och 11). För detta samarbete ska det inrättas ett särskilt forum, ett s.k. resolutionskollegium (artikel 70). Ett resolutionskollegium motsvarar i huvudsak det tillsynskollegium som ska inrättas för tillsynen över försäkringsföretag (se artikel 248 i Solvens II-direktivet). Liksom för motsvarande resolutionskollegier för kreditinstitut och värdepappersföretag är resolutionskollegierna i sig inte något beslutsfattande organ, utan är enbart ett verktyg för att underlätta de nationella myndigheternas beslutsfattande oavsett om det ska ske gemensamt med andra myndigheter eller ensamt (se prop. 2015/16:5 s. 676–677). Det ska finnas ett resolutionskollegium för varje enskild grupp. Även om det inte uttryckligen anges bör detta bara gälla för de grupper som omfattas av krav på resolutionsplanering (jfr artikel 10.1). Beroende på de företag som ingår i gruppen och var företagen hör hemma kommer medlemmarna, dvs. de nationella myndigheterna, att variera i de olika resolutionskollegierna.

I överensstämmelse med det som gäller för tillsynskollegier, men till skillnad från det som gäller för resolutionskollegier för kreditinstitut och värdepappersföretag, bör det tas in grundläggande bestämmelser om resolutionskollegier i lag (se 19 kap. 10 a–10 c §§ FRL och prop. 2015/16:5 s. 676–679). Bestämmelser som rör samarbete mellan olika myndigheter regleras helst på lägre nivå än lag. Resolutionskollegiet är dock av central betydelse för flera delar av resolutionsregelverket och bör därför, i vart fall övergripande, regleras i lag. Därmed bör det i den nya lagen anges att Riksgäldskon-

toret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på grupp-nivå, ska inrätta ett resolutionskollegium för varje enskild grupp. Det bör också anges i lag att Riksgäldskontoret i dessa fall ska vara ordförande i ett resolutionskollegium. För ordförandens uppgifter, se nedan.

I vissa fall saknas det anledning till att inrätta ett resolutionskollegium för en enskild grupp. Så är fallet om andra grupper eller kollegier utför motsvarande funktioner och uppgifter som ett resolutionskollegium och de uppfyller alla villkor och förfaranden som gäller för resolutionskollegier (artikel 70.6). En motsvarande bestämmelse bör tas in i den nya lagen.

Uppgifter

Som anges ovan är ett resolutionskollegium i första hand ett forum, dvs. en särskilt inrättad struktur, för ett mer ordnat och regelbundet samarbete mellan olika myndigheter från olika länder inom EES. Det bör inte vara vare sig möjligt eller lämpligt att i Sverige reglera vilka uppgifter som ska utföras av ett resolutionskollegium (artikel 70.1 andra stycket). I stället bör detta avse vad de svenska myndigheterna, i första hand Riksgäldskontoret och Finansinspektionen, ska göra och verka för i de olika situationer, t.ex. vid framtagande av en grupp-resolutionsplan eller gruppresolutionsordning. Detta bör dock mer eller mindre uttryckligen följa av de enskilda bestämmelserna och därmed inte kräva någon ytterligare reglering. Detta gäller t.ex. krav om samråd inför vissa beslut.

Det finns dock även bestämmelser med uppgifter som ska utföras av ordföranden i ett resolutionskollegium. I första hand gäller det mer organisatoriska uppgifter för arbetet i resolutionskollegiet, t.ex. att sammankalla och leda möten (artikel 70.5) och att säkerställa samarbete och samordning med resolutionsmyndigheter i tredjeländer (artikel 70.1 första stycket). Det bör också, om en resolutionsmyndighet i tredjeländ bjuds in till resolutionskollegiet som observatör, gälla konfidentialitetsbedömningen (artikel 70.3). Dessa bestämmelser riktar sig mot en viss myndighet, resolutionsmyndigheten på grupp-nivå. För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet bör det införas motsvarande bestämmelser. Detta bör lämpligen ske på lägre nivå än lag. Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om de uppgifter som Riksgäldskontoret enligt direktivet ska utföra när myndigheten är

resolutionsmyndighet på gruppnivå och ordförande i ett resolutionskollegium.

När det gäller informationsutbyte, se avsnitt 13.5.

Medlemmar och observatörer

I enlighet med vad som ovan anförts om bestämmelsen om uppgifter för resolutionskollegier (artikel 70.1 andra stycket), torde inte heller bestämmelsen om medlemmar i resolutionskollegiet kräva några uttryckliga svenska lagstiftningsåtgärder (artikel 70.2). Detta gäller även i huvudsak bestämmelserna om att en resolutionsmyndighet i tredjeland (artikel 70.3) eller en berörd myndighet enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 70.4) får respektive ska bjudas in till resolutionskollegiet som observatörer.

När det gäller skyldigheter för svenska myndigheter, i första hand Riksgäldskontoret och Finansinspektionen, angavs det vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag bl.a. att de svenska myndigheter som ska vara medlemmar i resolutionskollegier ska delta i kollegiesamarbetet i den omfattning som krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag kräver (prop. 2015/16:5 s. 678). Även när det gäller resolutionskollegier enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör denna skyldighet framgå av svensk rätt. Såvitt avser Riksgäldskontoret och Finansinspektionen följer en skyldighet att delta i resolutionskollegier och att samarbeta med motsvarande utländska medlemmar i ett resolutionskollegium av den allmänna bestämmelse om samarbetsskyldighet och informationsutbyte som föreslås i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag (se avsnitt 13.5.1). Samarbetsskyldigheten i resolutionskollegierna gäller också i detta fall också i förhållande till övriga medlemmar i kollegiet. Även när det gäller resolutionskollegier enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör detta inte regleras i lag, utan i stället framgå av föreskrifter meddelade av regeringen.

När det gäller artikel 70.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är Finansinspektionen berörd myndighet i Sverige enligt artikel 3 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (2 kap. 1 § lagen [2015:1016] om resolution). Detta

torde innebära en skyldighet för Finansinspektionen att delta i resolutionskollegier enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag även när Finansinspektionen bara har uppgifter enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, t.ex. i en grupp där det bara finns EES-försäkringsgivare samtidigt som gruppen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat och det i konglomeratet finns ett svenskt kreditinstitut. I enlighet med detta bör den allmänna bestämmelsen om samarbetskyldighet och informationsutbyte i lagen om resolution (28 kap. 5 §) kompletteras så att den omfattar även dessa fall, dvs. ett samarbete och informationsutbyte för Finansinspektionen också med medlemmar i ett resolutionskollegium enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

9.3 Europeiskt resolutionskollegium

Utredningens förslag: Om en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland har dotterföretag som är etablerade i två eller flera länder inom EES, eller har två eller flera unionsfilialer till ett tredjelandsföretag vilka betraktas som betydande av två eller flera länder inom EES, ska Riksgäldskontoret tillsammans med resolutionsmyndigheter i länderna inom EES där dotterföretagen är etablerade eller där unionsfilialerna till ett tredjelandsföretag är belägna få inrätta ett europeiskt resolutionskollegium för företagen.

Riksgäldskontoret ska vara ordförande i ett europeiskt resolutionskollegium om det i gruppen bara finns ett moderföretag som har sitt huvudkontor inom EES och moderföretaget har sitt huvudkontor i Sverige och innehar alla dotterföretag inom EES till en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland. Om det i gruppen inte i något land inom EES finns ett sådant moderföretag, ska Riksgäldskontoret vara ordförande om dotterföretaget som har det högsta värdet av totala tillgångar i balansräkningen har sitt huvudkontor i Sverige.

Regeringen kan meddela föreskrifter om de uppgifter som Riksgäldskontoret ska utföra när myndigheten ska vara ordförande i ett europeiskt resolutionskollegium.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om uppgifter för europeiska resolutionskollegier eller om medlemmar och observatörer i sådana kollegier.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland har dotterföretag inom unionen som är etablerade i två eller flera medlemsstater, eller har två eller flera unionsfilialer till ett tredjelandsföretag vilka betraktas som betydande av två eller flera medlemsstater, får resolutionsmyndigheterna i de medlemsstater där de dotterföretagen inom unionen är etablerade eller där de unionsfilialerna till ett tredjelandsföretag är belägna upprätta ett europeiskt resolutionskollegium (artikel 71.1).

Enligt artikel 71.2 ska ett europeiskt resolutionskollegium utföra de funktioner och uppgifter som ska utföras av ett resolutionskollegium (se artikel 70) med avseende på dotterföretagen inom unionen och, i den mån dessa uppgifter är relevanta, för unionsfilialer till ett tredjelandsföretag och ska i övrigt fungera i enlighet med de regler som gäller för resolutionskollegier (artikel 70).

Om endast ett moderföretag som är etablerat i en medlemsstat innehar alla dotterföretag inom unionen till ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland, ska det europeiska resolutionskollegiets ordförande vara resolutionsmyndigheten i den medlemsstat där det moderföretaget är etablerat. Om detta inte är tillämpligt ska resolutionsmyndigheten för den medlemsstat där det dotterföretag inom unionen är etablerat som har det högsta värdet av totala tillgångar i balansräkningen vara ordförande i det europeiska resolutionskollegiet (artikel 71.3).

Inrättande och uppgifter

Bestämmelserna i direktivet om europeiska resolutionskollegier (artikel 71) överensstämmer i huvudsak med bestämmelserna om vanliga resolutionskollegier (artikel 70). Även i detta fall bör det införas en grundläggande bestämmelse i lag om inrättande av ett

uropeiskt resolutionskollegium. I dessa fall rör det sig dock inte om en skyldighet, utan något som flera resolutionsmyndigheter i länder inom EES tillsammans får inrätta (artikel 71.1 jämförd med artikel 70.1). Riksgäldskontoret ska därmed, tillsammans med resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES, i vissa fall få inrätta ett europeiskt resolutionskollegium. Det gäller dock bara om en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland har dotterföretag som är etablerade i två eller flera länder inom EES, eller har två eller flera unionsfilialer till ett tredjelandsföretag vilka betraktas som betydande av två eller flera länder inom EES.

I direktivet anges att europeiska resolutionskollegiet ska utföra de funktioner och uppgifter som anges för vanliga resolutionskollegier med avseende på dotterföretagen inom unionen och, i den mån dessa uppgifter är relevanta, för unionsfilialer till ett tredjelandsföretag och i övrigt fungera i enlighet med de regler som fastställs för resolutionskollegier (artikel 71.2). Det som ovan anförs för vanliga resolutionskollegier om uppgifter och medlemmar bör gälla även för europeiska resolutionskollegier (se avsnitt 9.2). Därmed bör det bara införas bestämmelser om de uppgifter som Riksgäldskontoret ska utföra, när myndigheten är ordförande i ett europeiskt resolutionskollegium. Även i detta fall bör regeringen kunna meddela föreskrifter om de uppgifter som Riksgäldskontoret ska utföra.

När det gäller informationsutbyte mellan resolutionsmyndigheter och tillsynsmyndigheter (artikel 72), se avsnitt 13.5.

Ordförande

I krishanteringsdirektivet finns det en särskild bestämmelse om vilken myndighet som ska vara ordförande i ett europeiskt resolutionskollegium (artikel 70.3). Liksom gäller för vilken myndighet som ska vara grupp tillsynsmyndighet enligt försäkringsrörelselagen (19 kap. 7 och 8 §§) och det som föreslås ovan för resolutionskollegier, bör det införas bestämmelser i den nya lagen om när Riksgäldskontoret ska vara ordförande i ett europeiskt resolutionskollegium.

I enlighet med direktivet bör Riksgäldskontoret vara ordförande om det i gruppen bara finns ett moderföretag som har sitt huvudkontor inom EES och det moderföretaget har sitt huvudkontor i Sverige samtidigt som det innehar alla dotterföretag inom EES till

en försäkringsgivare från tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland. Om det i gruppen inte finns något sådant moderföretag i något land inom EES, ska Riksgäldskontoret vara ordförande om dotterföretaget som har det högsta värdet av totala tillgångar i balansräkningen har sitt huvudkontor i Sverige.

9.4 Överenskommelser med andra myndigheter

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret och Finansinspektionen ska bemyndigas att ingå sådana internationella överenskommelser som ska ingås enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet finns det flera bestämmelser om att om grupp tillsynsmyndigheter, tillsynsmyndigheter, resolutionsmyndigheter på gruppnivå och resolutionsmyndigheter ska fatta gemensamma beslut (se t.ex. artikel 17). Det gäller bl.a. ett beslut om att anta en gruppresolutionsplan (artikel 11.4). Även en gruppresolutionsordning ska utformas som ett gemensamt beslut (artikel 73.8 och 74.3).

Bemyndigande om att ingå internationella överenskommelser

Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om gemensamma beslut överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (se t.ex. artikel 73.8 och 74.3 i IRRD jämförda med artikel 91.7 och 92.3 i BRRD).

Vid genomförandet av bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag angavs följande. Överenskommelser mellan resolutionsmyndigheterna utgör internationella överenskommelser i regeringsformens mening. Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås sådana överenskommelser av regeringen. Regeringen kan dock med stöd av 10 kap. 2 § regeringsformen upp-

dra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Av 10 kap. 3 § regeringsformen framgår vidare att riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Detsamma gäller andra internationella överenskommelser som är av större vikt (prop. 2015/16:5 s. 374).

På motsvarande sätt som vid resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag föreslås att Riksgäldskontorets att ska försöka ingå internationella överenskommelser med andra resolutionsmyndigheter (se t.ex. 9 kap. 3 § lagen [2015:1016] om resolution jämförd med förslagen i avsnitt). Motsvarande gäller för Finansinspektionen när det gäller en plan för förebyggande gruppåterhämtning (se 6 a kap. 8 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelseavsnitt jämförd med förslagen i avsnitt 7.3.2). I enlighet med 10 kap. 2 § regeringsformen bör dessa skyldigheter kompletteras med bemyndigande om att Riksgäldskontoret och Finansinspektionen får ingå sådana internationella överenskommelser som avses i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, om inte överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Detta innefattar även internationella överenskommelser om en finansieringsplan, eftersom en sådan plan ska upprättas inom ramen för en gruppresolutionsordning (se artikel 73.7 och 74.1 andra stycket).

9.5 Resolution av gränsöverskridande grupper

9.5.1 Resolution av ett dotterföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska utan dröjsmål underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå, grupp tillsynsmyndigheten och de andra medlemmarna i resolutionskollegiet om Riksgäldskontoret

1. har fastställt att ett försäkringsföretag som är dotterföretag i en gränsöverskridande grupp fallerar eller sannolikt kommer att fallera,

2. har fått information från Finansinspektionen om att ett beslut har fattats om att ett försäkringsföretag som är dotterföretag i en gränsöverskridande grupp fallerar eller sannolikt kommer att fallera, eller
3. har fastställt att ett företag som Riksgäldskontoret ansvarar för som är dotterföretag i en gränsöverskridande grupp uppfyller förutsättningarna för resolution.

En underrättelse ska innehålla information om

1. beslutet där det fastställs att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att fallera,
2. beslutet om att ett företag uppfyller villkoren för resolution, eller
3. resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder som Riksgäldskontoret anser lämpliga att vidta mot företaget.

Riksgäldskontoret ska få vidta åtgärder som anges i en underrättelse om resolutionsmyndigheten på gruppnivå bedömer att de åtgärder som anges i underrättelsen sannolikt inte skulle leda till att villkor för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES. Riksgäldskontoret ska också få vidta åtgärder om resolutionsmyndigheten på gruppnivå inte gör en bedömning inom fem dagar efter att ha tagit emot en underrättelse eller den längre tid som Riksgäldskontoret godkänt.

Riksgäldskontoret ska när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå och har fått del av en sådan underrättelse som avses i artikel 73.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag från en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES än Sverige, bedöma

1. de sannolika effekterna av de åtgärder som anges i underrättelsen för gruppen och för företag i gruppen i andra länder inom EES än företaget som avses i underrättelsen, och
2. huruvida de åtgärder som anges i underrättelsen sannolikt skulle leda till att förutsättningarna för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES än företaget som avses i underrättelsen.

Riksgäldskontoret ska ge de andra medlemmarna i resolutionskollegiet tillfälle att yttra sig.

Om Riksgäldskontoret bedömer att de åtgärder som föreslås i en underrättelse skulle göra det sannolikt att förutsättningarna för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES än företaget som avses i underrättelsen, ska myndigheten ta fram ett förslag till gruppresolutionsordning. Ett förslag till gruppresolutionsordning ska tas fram och överlämnas till de andra medlemmarna i resolutionskollegiet inom fem dagar efter att Riksgäldskontoret har tagit emot en underrättelse eller den längre tid som har godkänts av resolutionsmyndigheten som lämnade underrättelsen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 73 finns det bestämmelser om gruppresolution som berör ett dotterföretag som ingår i en grupp. Bestämmelser om gruppresolution som berör ett moderföretag som har det yttersta ägarintresset i en grupp finns i artikel 74 (se avsnitt 9.5.2).

En resolutionsmyndighet ska enligt artikel 73.1 utan dröjsmål lämna en underrättelse till resolutionsmyndigheten på gruppnivå, om det är en annan myndighet, till grupp tillsynsmyndigheten och till medlemmarna i det berörda resolutionskollegiet om

- a) resolutionsmyndigheten fastställer att ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, som är ett dotterföretag i en grupp, fallerar eller sannolikt kommer att falla,
- b) resolutionsmyndigheten har informerats av tillsynsmyndigheten om att ett beslut har fattats om att ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, som är ett dotterföretag i en grupp, fallerar eller sannolikt kommer att falla, eller
- c) en resolutionsmyndighet fastställer att en enhet som avses i artikel 1.1 a–e, som är ett dotterföretag i en grupp, uppfyller villkoren för resolution.

Enligt artikel 73.2 ska en underrättelse innehålla information om:

- a) Det beslut där det fastställs att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla.
- b) Beslutet om att den enhet som avses i artikel 1.1 a–e uppfyller villkoren för resolution.
- c) De resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder som resolutionsmyndigheten anser vara lämpliga för den enhet som avses i artikel 1.1 a–e.

Vid mottagandet av en underrättelse ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå, efter samråd med övriga medlemmar i det berörda resolutionskollegiet, bedöma de sannolika effekterna av de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som meddelats, för gruppen och för gruppenheter i andra medlemsstater, och huruvida resolutionsåtgärderna eller de andra åtgärderna sannolikt skulle leda till att villkoren för resolution uppfylls för en gruppenhet i en annan medlemsstat (artikel 73.3).

Om resolutionsmyndigheten på gruppnivå bedömer att resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som det har lämnats underrättelse om sannolikt inte skulle leda till att villkoren för resolution uppfylls för en gruppenhet i en annan medlemsstat, får den resolutionsmyndighet som ansvarar för den enhet som avses i artikel 1.1 a–e vidta de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som den har lämnat underrättelse om (artikel 73.4). Om resolutionsmyndigheten på gruppnivå i stället bedömer att de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som det har lämnats underrättelse om skulle göra det sannolikt att villkor för resolution uppfylls för en gruppenhet i en annan medlemsstat, ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå inom fem dagar efter att ha tagit emot underrättelsen föreslå en gruppresolutionsordning och överlämna denna till resolutionskollegiet. Denna femdagarsperiod får förlängas efter godkännande av den resolutionsmyndighet som lämnade underrättelsen (artikel 73.5).

Om resolutionsmyndigheten på gruppnivå inte gör en bedömning inom fem dagar efter att ha tagit emot en underrättelse, eller en längre period enligt överenskommelse, får den resolutionsmyndighet som lämnade underrättelsen vidta de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som den har lämnat underrättelse om (artikel 73.6).

Ett särskilt förfarande

Om det blir aktuellt med resolutions- eller insolvensåtgärder mot ett försäkringsföretag som ingår i en grupp med företag i andra länder inom EES, en s.k. gränsöverskridande grupp, kan det finnas behov av åtgärder också mot företag i andra länder. I direktivet anges ett särskilt förfarande för hur detta ska ske.

Först och främst ska en enskild resolutionsmyndighet underrätta de andra medlemmarna i ett resolutionskollegium om att åtgärder kan komma i fråga för ett företag som myndigheten ansvarar för. Det gäller t.ex. om myndigheten fastställer att ett försäkringsföretag som är ett dotterföretag i en grupp, fallerar eller sannolikt kommer att falla. Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska därefter bedöma hur åtgärder mot det enskilda företaget påverkar gruppen och gruppenheter, dvs. företag i gruppen, i andra medlemsstater och huruvida åtgärderna skulle leda till att villkor för resolution uppfylls för ett företag i ett annat land. Detta kan leda till att åtgärder ska vidtas mot hela gruppen i enlighet med en gruppresolutionsordning, dvs. mot företag i mer än ett land inom EES, eller bara mot det företag som underrättelsen avser.

Om Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå

I enlighet med direktivet bör det tas in bestämmelser i den nya lagen om resolutions av försäkringsföretag om hur Riksgäldskontoret ska förfara om myndigheten inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå och det blir aktuellt att vidta åtgärder mot ett företag som ingår i en gränsöverskridande grupp som myndigheten ansvarar för.

Om företaget är ett dotterföretag och Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå ska myndigheten underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå, grupp tillsynsmyndigheten och de andra medlemmarna i resolutionskollegiet om att Riksgäldskontoret har fastställt att företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla eller om myndigheten har fått information från Finansinspektionen om att det har fattats ett beslut om att företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. Riksgäldskontoret ska också underrätta resolutionskollegiet om myndigheten har fastställt att ett företag som den ansvarar för, t.ex. ett försäkringsföretag, som är dotterföretag i en gränsöverskridande grupp uppfyller villkoren för resolution.

En underrättelse ska lämnas utan dröjsmål och innehålla beslutet där det fastställs att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla eller beslutet om att ett företag uppfyller villkoren för resolution och de resolutions- eller insolvensåtgärder som Riksgäldskontoret anser vara lämpliga att vidta mot företaget.

Vidare ska gälla att Riksgäldskontoret får vidta de åtgärder som anges i en underrättelse, om resolutionsmyndigheten på gruppnivå har bedömt att åtgärderna sannolikt inte skulle leda till att villkoren för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES. Riksgäldskontoret ska också få vidta åtgärder om resolutionsmyndigheten på gruppnivå inte gör en bedömning inom fem dagar efter att ha tagit emot en underrättelse eller den längre tid som Riksgäldskontoret godkänt.

Om Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet på gruppnivå

Liksom för när Riksgäldskontoret inte är resolutionsmyndighet på gruppnivå (se ovan), bör det i enlighet med direktivet införas bestämmelser om hur Riksgäldskontoret ska förfara om myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå och tar emot en underrättelse från en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES.

I ett sådant fall är det Riksgäldskontoret som ska bedöma de sannolika effekterna av de åtgärder som föreslås i underrättelsen. Detta ska gälla för gruppen och för företag i gruppen i andra länder inom EES och huruvida de åtgärder som föreslås sannolikt skulle leda till att villkoren för resolution uppfylls för ett företag i ett annat land inom EES, dvs. i ett annat land inom EES än det land där företaget som underrättelsen gäller har hemvist. De andra medlemmarna i resolutionskollegiet ska ges tillfälle att yttra sig.

Om åtgärderna som föreslås skulle göra det sannolikt att villkoren för resolution uppfylls för ett företag i ett annat land inom EES ska Riksgäldskontoret ta fram ett förslag till gruppresolutionsordning. Ett förslag till gruppresolutionsordning ska tas fram och överlämnas till de andra medlemmarna i resolutionskollegiet inom fem dagar efter att Riksgäldskontoret har tagit emot en underrättelse eller den längre tid som den resolutionsmyndighet som lämnat underrättelsen godkänt. För vad en gruppresolutionsordning ska innehålla och hur den ska beslutas, se avsnitt 9.5.3.

9.5.2 Resolution av ett moderföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, utan dröjsmål underrätta grupptillsynsmyndigheten och de andra medlemmarna i resolutionskollegiet om Riksgäldskontoret beslutar om att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en gränsöverskridande grupp som Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet för uppfyller förutsättningarna för resolution.

En underrättelse ska innehålla information om

1. beslutet om att moderföretaget uppfyller förutsättningarna för resolution, eller
2. resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder som Riksgäldskontoret anser lämpliga att vidta mot moderföretaget.

Resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder får omfatta genomförande av en gruppresolutionsordning om

1. de resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder som föreslås i underrättelsen gör det sannolikt att förutsättningarna för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES än företaget som avses i underrättelsen,
2. resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder enbart mot moderföretaget inte är tillräckliga för att stabilisera situationen eller sannolikt inte kommer att leda till ett optimalt resultat,
3. en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES än Sverige har fastställt att ett dotterföretag som den ansvarar för uppfyller förutsättningarna för resolution, eller
4. resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder på gruppnivå kommer att gynna dotterföretag i gruppen på ett sätt som gör att en gruppresolutionsordning lämplig.

Om Riksgäldskontoret, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, föreslår andra åtgärder än en gruppresolutionsordning ska Riksgäldskontoret ge de andra medlemmarna i resolutionskollegiet tillfälle att yttra sig innan beslut om sådana andra åtgärder.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 74 finns det bestämmelser om gruppresolution som berör ett moderföretag som har det yttersta ägarintresset i en grupp. Bestämmelser om gruppresolution som berör ett dotterföretag som ingår i en grupp finns i artikel 73 (se avsnitt 9.5.1).

Om en resolutionsmyndighet på gruppnivå beslutar att ett moderföretag som har det yttersta ägarintresset och som ingår i dess ansvarsområde uppfyller villkoren för resolution, ska myndigheten utan dröjsmål lämna viss information till grupp tillsynsmyndigheten och till de övriga medlemmarna i resolutionskollegiet (artikel 74.1). Resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder får omfatta genomförandet av en grupp resolutionsordning som om:

- a) De resolutionsåtgärder eller andra åtgärder på moderföretagsnivå om vilka en underrättelse lämnats gör det sannolikt att villkoren för resolution uppfylls för en gruppenhet i en annan medlemsstat.
- b) Resolutionsåtgärder eller andra åtgärder på enbart moderföretagsnivå är inte tillräckliga för att stabilisera situationen eller kommer sannolikt inte att leda till ett optimalt resultat.
- c) Resolutionsmyndigheterna har fastställt att ett eller flera dotterföretag som de är ansvariga för uppfyller villkoren för resolution.
- d) Resolutionsåtgärder eller andra åtgärder på gruppnivå kommer att gynna dotterföretag i gruppen på ett sätt som gör en grupp resolutionsordning lämplig.

Om de åtgärder som föreslås av resolutionsmyndigheten på gruppnivå inte innefattar en grupp resolutionsordning ska resolutionsmyndigheten på gruppnivå fatta sitt beslut efter samråd med medlemmarna i resolutionskollegiet (artikel 74.2).

Uppgifter för Riksgäldskontoret

För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet om resolution av ett moderföretag i en gränsöverskridande grupp (artikel 74) bör det införas bestämmelser om detta i den nya lagen om resolution av

försäkringsföretag. På motsvarande sätt som för dotterföretag (se avsnitt 9.5.1) ska detta gälla uppgifter för Riksgäldskontoret. Detta gäller dock bara uppgifter som Riksgäldskontoret ska utföra när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå.

Riksgäldskontoret ska således underrätta grupp tillsynsmyndigheten (Finansinspektionen) och de andra medlemmarna i resolutionskollegiet om Riksgäldskontoret beslutar att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en gränsöverskridande grupp uppfyller villkoren för resolution. Detta ska ske utan dröjsmål. En underrättelse ska innehålla information om beslutet om att moderföretaget uppfyller villkoren för resolution och de resolutions- eller insolvensåtgärder som Riksgäldskontoret anser vara lämpliga att vidta mot företaget.

När det gäller resolutions- eller insolvensåtgärder har Riksgäldskontoret möjlighet att föreslå att det ska omfatta genomförande av en gruppresolutionsordning. Detta gäller om

1. de åtgärder som föreslås i underrättelsen gör det sannolikt att förutsättningarna för resolution uppfylls för ett företag i gruppen i ett annat land inom EES än företaget som avses i underrättelsen,
2. åtgärder enbart mot moderföretaget inte är tillräckliga för att stabilisera situationen eller sannolikt inte kommer att leda till ett optimalt resultat,
3. resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES än Sverige fastställer att ett eller flera dotterföretag som de myndigheterna är ansvariga för uppfyller villkoren för resolution, eller
4. åtgärder på gruppnivå kommer att gynna dotterföretag i gruppen på ett sätt som gör en gruppresolutionsordning lämplig.

Det finns inte något krav om att en gruppresolutionsordning alltid ska tas fram och genomföras vid någon av dessa omständigheter. Detta bör dock vara huvudregeln. Om Riksgäldskontoret beslutar om andra åtgärder än en gruppresolutionsordning ska myndigheten ge de andra medlemmarna i resolutionskollegiet tillfälle att yttra sig. För vad en gruppresolutionsordning ska innehålla och hur den ska beslutas, se avsnitt 9.5.3.

9.5.3 Gruppresolutionsordning

Utredningens förslag: En gruppresolutionsordning ska

1. beskriva resolutionsåtgärder som berörda resolutionsmyndigheter bör vidta mot moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen eller andra företag i gruppen för att uppnå resolutionsändamålen och följa de allmänna tillämpningsprinciperna för resolution,
2. ange hur resolutionsåtgärder bör samordnas, och
3. innehålla en finansieringsplan som tar hänsyn till gruppresolutionsplanen och de principer om ansvarsdelning som anges i gruppresolutionsplanen.

Riksgäldskontoret ska, om möjligt, komma överens med berörda resolutionsmyndigheter om en gruppresolutionsordning. Riksgäldskontoret ska få begära att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bistår med icke-bindande medling för att nå en överenskommelse.

Om Riksgäldskontoret har invändningar mot ett förslag till gruppresolutionsordning eller anser att myndigheten, för att skydda det kollektiva intresset för försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten, behöver vidta särskilda resolutionsåtgärder eller andra åtgärder än de som föreslås i en gruppresolutionsordning mot ett sådant företag som Riksgäldskontoret ansvarar för, ska myndigheten

1. utförligt ange skälen för sina invändningar eller för att avvika från förslaget till gruppresolutionsordning,
2. underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå och berörda resolutionsmyndigheter om skälen, och
3. underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå och berörda resolutionsmyndigheter om resolutionsåtgärder eller insolvensåtgärder som Riksgäldskontoret har för avsikt att vidta.

Om gruppresolutionsordningen rör ett dotterföretag ska Riksgäldskontoret beakta gruppresolutionsplanen, de potentiella effekterna av de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som myndig-

heten kommer att vidta för försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i de berörda länderna inom EES, och de potentiella effekterna av dessa resolutionsåtgärder eller andra åtgärder för andra delar av gruppen.

Om gruppresolutionsordningen rör ett moderföretag ska Riksgäldskontoret beakta gruppresolutionsplanen, potentiella effekter av separata resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som myndigheten kommer att vidta för finansiell stabilitet, offentliga finanser, försäkringsgarantisystem och finansieringsarrangemang i de berörda länderna inom EES, och de potentiella effekterna av resolutionsåtgärderna eller de andra åtgärderna för andra delar av gruppen.

Om de berörda resolutionsmyndigheterna inte har kommit överens om en gruppresolutionsordning och Riksgäldskontoret inte har några invändningar mot ett förslag till gruppresolutionsordning, ska Riksgäldskontoret få komma överens med andra resolutionsmyndigheter som inte heller har haft invändningar om en gruppresolutionsordning som omfattar företag i gruppen som Riksgäldskontoret och de andra resolutionsmyndigheterna är resolutionsmyndigheter för.

Riksgäldskontoret ska, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, fatta ett beslut i enlighet med en överenskommelse om gruppresolutionsordning. Ett beslut om en gruppresolutionsordning som har fattats av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska gälla i Sverige om det har fattats efter en överenskommelse i ett resolutionskollegium. Detsamma ska gälla för vissa beslut om resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som beslutas när resolutionsmyndigheterna inte har kommit överens om en gruppresolutionsordning.

Riksgäldskontoret ska vidta resolutionsåtgärder och andra åtgärder så snart som möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det särskilda bestämmelser om dels beslutande av en gruppresolutionsordning, dels vad en gruppresolutionsordning ska innehålla. Detta gäller både för om det rör gruppresolution som berör ett dotterföretag

som ingår i gruppen (artikel 73) eller ett moderföretag som har det yttersta ägarintresset i en grupp (artikel 74).

En gruppresolutionsordning ska enligt artikel 73.7 (och artikel 74.1)

- a) beskriva de resolutionsåtgärder som de berörda resolutionsmyndigheterna bör vidta avseende moderföretaget som har det yttersta ägarintresset eller särskilda gruppenheter för att uppnå resolutionsmålen och följa de allmänna principerna för resolution,
- b) närmare ange hur resolutionsåtgärder som bör samordnas,
- c) upprätta en finansieringsplan som tar hänsyn till gruppresolutionsplanen och de principer om ansvarsdelning som anges i gruppresolutionsplanen.

En gruppresolutionsordning ska som utgångspunkt utformas som ett gemensamt beslut av resolutionsmyndigheten på gruppnivå och de resolutionsmyndigheter som ansvarar för dotterföretag som omfattas av gruppresolutionsordningen. Eiopa får på begäran av en resolutionsmyndighet bistå resolutionsmyndigheterna när det gäller att uppnå ett gemensamt beslut (för dotterföretag artikel 73.8 och för moderföretag artikel 74.3).

Om en gruppresolution berör ett dotterföretag gäller enligt artikel 73.9 att en resolutionsmyndighet som har invändningar mot den gruppresolutionsordning som föreslås av resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska

- a) utförligt ange skälen till sina invändningar eller till avvikelsen från gruppresolutionsordningen,
- b) underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå och övriga resolutionsmyndigheter som omfattas av gruppresolutionsordningen om skälen till sina invändningar eller till avvikelsen från gruppresolutionsordningen,
- c) underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå och övriga resolutionsmyndigheter som berörs av gruppresolutionsordningen om de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som den kommer att vidta.

Detta gäller också om resolutionsmyndigheten anser att den, för att skydda det kollektiva intresset för försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten, behöver vidta separata resolutionsåtgärder eller andra åtgärder än de som föreslås i gruppresolutionsordningen avseende en sådan enhet som avses i artikel 1.1 a–e. När en resolutionsmyndighet anger skälen till sina invändningar ska myndigheten beakta de gruppresolutionsplaner, de potentiella effekterna av de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som den kommer att vidta för försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i de berörda medlemsstaterna, samt de potentiella effekterna av dessa resolutionsåtgärder eller andra åtgärder för andra delar av gruppen. I huvudsak gäller detsamma om en gruppresolution berör ett moderföretag och en resolutionsmyndighet har invändningar mot den gruppresolutionsordning som föreslås av resolutionsmyndigheten på gruppnivå (artikel 74.4).

Vidare gäller enligt artikel 73.10 (för dotterföretag) respektive artikel 74.5 (för moderföretag) att resolutionsmyndigheter som inte har några invändningar mot den gruppresolutionsordning som föreslås av resolutionsmyndigheten på gruppnivå får fatta ett gemensamt beslut om en gruppresolutionsordning som omfattar gruppenheter i resolutionsmyndigheternas medlemsstater utan deltagande av de resolutionsmyndigheter som har invändningar.

Gemensamma beslut och resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som vidtas av en resolutionsmyndighet efter invändningar mot en gruppresolutionsordning ska erkännas som slutgiltiga och tillämpas av resolutionsmyndigheterna i berörda medlemsstater (artikel 73.11 och 74.6).

Resolutionsmyndigheterna ska vidta alla resolutionsåtgärder och andra åtgärder som avses i denna artikel utan dröjsmål och med vederbörlig hänsyn till hur brådskande situationen är (artikel 73.12 och 74.7).

Om en gruppresolutionsordning inte genomförs ska resolutionsmyndigheter, när de vidtar resolutionsåtgärder som avser en grupp-enhet, ha ett nära samarbete inom resolutionskollegiet för att uppnå en samordnad resolutionsstrategi för alla gruppenheter som fallerar eller sannolikt kommer att falla (artikel 73.13 och 74.8).

Resolutionsmyndigheter som vidtar resolutionsåtgärder som avser gruppenheter ska regelbundet ge fullständig information till medlem-

marna i resolutionskollegiet om dessa resolutionsåtgärder eller andra åtgärder och hur de utvecklas (73.14 och 74.9).

Innehåll i en gruppresolutionsordning

I direktivet anges vad en gruppresolutionsordning ska innehålla. Det gäller bl.a. en beskrivning av de resolutionsåtgärder som berörda resolutionsmyndigheter bör vidta och hur åtgärderna bör samordnas. För att fullt ut genomföra bestämmelserna i direktivet bör motsvarande bestämmelser tas in den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. En sådan bestämmelse om vad en gruppresolutionsordning ska innehålla bör gälla vid gruppresolution av såväl ett dotterföretag som ingår i gruppen (artikel 73.7), som ett moderföretag med det yttersta intresset i en grupp (74.1 andra stycket).

En gruppresolutionsordning ska, i enlighet med direktivet, beskriva resolutionsåtgärder som berörda resolutionsmyndigheter bör vidta mot moderföretaget som har det yttersta ägarintresset i gruppen eller andra företag i gruppen för att uppnå resolutionsändamålen och följa de allmänna tillämpningsprinciperna för resolution, t.ex. att aktieägarna i företaget i resolution ska bära de första förlusterna (se artikel 22).

En gruppresolutionsordning är i sig ett verktyg för att underlätta en samordnad resolution av flera företag inom en grupp, vilket mer sannolikt bör leda till det bästa resultatet för gruppens alla företag (skäl 82). En gruppresolutionsordning ska i och med det också ange hur resolutionsåtgärder bör samordnas, dvs. vilka åtgärder som resolutionsmyndigheterna i ett resolutionskollegium bör vidta mot de olika företagen i gruppen i de länder där de hör hemma.

Vidare ska en gruppresolutionsordning innehålla en finansieringsplan som tar hänsyn till gruppresolutionsplanen och de principer om ansvarsdelning som anges i gruppresolutionsplanen. För innehållet i en gruppresolutionsplan, se avsnitt 7.3.11.

Överenskommelse om en gruppresolutionsordning

Som utvecklas i avsnitt 9.5.1 ska resolutionsmyndigheten på grupp-nivå i vissa fall ta fram ett förslag till gruppresolutionsordning och överlämna det till de andra medlemmarna i resolutionskollegiet.

I direktivet anges att en gruppresolutionsordning ska utformas som ett gemensamt beslut av resolutionsmyndigheten på gruppnivå och de resolutionsmyndigheter som ansvarar för dotterföretag som omfattas av gruppresolutionsordningen. Resolutionsmyndigheterna ska ha möjlighet att begära hjälp av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för att nå en överenskommelse (artikel 73.8 och 74.3). Detta överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för framtagande av en gruppresolutionsplan (se avsnitt 7.3.2).

Även när det gäller framtagande av en gruppresolutionsordning bör det i den nya lagen införas bestämmelser om hur Riksgäldskontoret ska förfara. Riksgäldskontoret ska därmed, om möjligt, komma överens med berörda resolutionsmyndigheter om en gruppresolutionsordning. Också när det gäller en gruppresolutionsordning ska Riksgäldskontoret få begära hjälp av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten för att nå en överenskommelse.

Vid invändningar mot ett förslag till gruppresolutionsordning

Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse om en gruppresolutionsordning ska följande gälla. De resolutionsmyndigheter som har invändningar mot en gruppresolutionsordning eller anser att de behöver vidta enskilda åtgärder ska ange skälen för det. Resolutionsmyndigheten på gruppnivå och de andra resolutionsmyndigheterna som omfattas av förslaget till gruppresolutionsordning ska underrättas om skälen och de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som den enskilda resolutionsmyndigheten avser att vidta. (artikel 73.9 och 74.4).

En resolutionsmyndighet får således, även när det gäller företag som ingår en grupp, försätta ett företag som den ansvarar för i resolution och vidta resolutions- och insolvensåtgärder mot det. Dock krävs att myndigheten först har försökt att nå en överenskommelse om en gruppresolutionsordning (jfr prop. 2015/16:5 s. 375). Om det har träffats en överenskommelse om gruppresolutionsordning är myndigheterna bundna av gruppresolutionsordningen och de åtgärder som anges i den.

För att fullt ut genomföra denna del av direktivet bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om vad Riksgäldskontoret ska göra om myndigheten har invändningar mot ett förslag till gruppresolu-

tionsordning eller anser att den behöver vidta särskilda resolutions- eller insolvensåtgärder än de som föreslås i gruppresolutionsordningen. I ett sådant fall ska Riksgäldskontoret utförligt ange skälen för myndighetens invändningar och underrätta resolutionsmyndigheten på gruppnivå och berörda resolutionsmyndigheter om dessa. Riksgäldskontoret ska underrätta samma myndigheter om de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som myndigheten kommer att vidta.

I enlighet med direktivet ska Riksgäldskontoret särskilt beakta vissa omständigheter, bl.a. de potentiella effekterna av en sådan avvikelse på försäkringstagarna, den reala ekonomin och den finansiella stabiliteten i de medlemsstater där övriga resolutionsmyndigheter är belägna och de potentiella effekterna av en sådan avvikelse på andra delar av gruppen.

Gruppresolutionsordning för delar av en grupp

Liksom gäller för framtagande av en gruppresolutionsplan (se avsnitt 7.3.3), får resolutionsmyndigheter i ett resolutionskollegium komma överens om en partiell gruppresolutionsordning (artikel 73.10 och 74.5). En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen.

Riksgäldskontoret bör därmed, om någon resolutionsmyndighet i ett resolutionskollegium har motsatt sig en gruppresolutionsordning för hela gruppen, få komma överens med andra resolutionsmyndigheter om en gruppresolutionsordning för delar av gruppen. Detta bör bara gälla om Riksgäldskontoret och de andra resolutionsmyndigheterna inte har haft något att invända mot förslaget till gruppresolutionsordning. En sådan partiell gruppresolutionsordning kommer då att omfatta de företag som Riksgäldskontoret och de andra resolutionsmyndigheterna är resolutionsmyndigheter för.

Bindande beslut

Gemensamma beslut om en gruppresolutionsordning, dvs. de överenskommelser om detta som träffas av medlemmarna i ett tillsynskollegium, erkänns som slutgiltiga och tillämpas av resolutionsmyndigheterna i berörda medlemsstater. Detta gäller gruppresolutionsordningar för såväl hela som delar av gruppen. Även de resolutionsåtgärder eller andra åtgärder som vidtas när det inte har beslutats om en gruppresolutionsordning.

lutionsordning ska erkännas som slutgiltiga och tillämpas av resolutionsmyndigheterna i berörda medlemsstater (artikel 73.11 och 74.6). En gruppresolutionsordning är bindande för de myndigheter som omfattas av den, dvs. de myndigheter som har kommit överens om gruppresolutionsordningen. Det är i och med det inte möjligt för en enskild resolutionsmyndighet att vidta andra åtgärder än de som anges i en beslutad gruppresolutionsordning eller åtgärder som strider mot åtgärder som en annan resolutionsmyndighet har fattat i enlighet med en gruppresolutionsordning (se prop. 2015/16:5 s. 376–378).

För att genomföra denna del av direktivet bör det, i enlighet med motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersföretag (9 kap. 7 och 14 §§ lagen [2015:1016] om resolution) införas bestämmelser i den nya lagen om gemensamma beslut och vissa beslut av resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES. Riksgäldskontoret ska därmed, när myndigheten är resolutionsmyndighet på gruppnivå, fatta ett eget beslut i enlighet en överenskommelse om en gruppresolutionsordning. Vidare ska ett beslut om gruppresolutionsordning, som har fattats av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES gälla även i Sverige. Detsamma ska gälla för ett beslut av en sådan resolutionsmyndighet som rör resolutions- eller andra åtgärder som har fattats när myndigheterna inte lyckas nå en överenskommelse om en gruppresolutionsordning.

Skyndsambet

I direktivet anges såväl när det gäller åtgärder mot ett dotterföretag, som ett moderföretag att åtgärderna ska vidtas utan dröjsmål och med vederbörlig hänsyn till hur brådskande situationen är (artikel 73.12 och 74.7). Motsvarande gäller för åtgärder som ska vidtas mot ett kreditinstitut eller ett värdepappersföretag (se 9 kap. 15 § lagen om resolution, se även prop. 2015/16:5 s. 378–379).

Också för försäkringsföretag bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om att Riksgäldskontoret ska vidta resolutionsåtgärder och andra åtgärder som rör resolution av gränsöverskridande grupper, så snart som det är möjligt.

Samarbete och informationsutbyte inom resolutionskollegiet

I direktivet finns det även när det gäller resolution av gränsöverskridande grupper bestämmelser om samarbets- och informationsskyldighet (artikel 73.13 och 14 och artikel 74.8 och 9). Bestämmelsen om samarbetsskyldighet gäller dock bara om en gruppresolutionsordning inte genomförs (se artikel 73.13 och 74.8).

Dessa särskilda krav om samarbete och informationsutbyte bör tillgodoses genom de generella krav på samarbete och informationsutbyte som föreslås för bl.a. Riksgäldskontoret (se avsnitt 13.5.1).

9.6 Beslut av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES

Utredningens förslag: En överföring som har beslutats av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska ha verkan och genomföras i Sverige om överföringen avser aktier eller andra äganderättsinstrument, tillgångar, eller förpliktelser som finns i Sverige eller som svensk lag är tillämplig på. En talan som avser det utländska beslutet ska inte få föras i Sverige.

Om en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES än Sverige utövar nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter avseende instrument eller förpliktelser som svensk lag är tillämplig på eller skulder till borgenärer som är hemmahörande i Sverige, ska beslutet ha verkan och genomföras i Sverige. En talan som avser det utländska beslutet ska inte få föras i Sverige.

Utredningens bedömning: Kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att svenska myndigheter ska bistå resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES tillgodoses av gällande rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

När det gäller en resolutionsmyndighets beslut anges i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att medlemsstaterna ska säkerställa att om en överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument, till-

gångar, rättigheter eller skulder omfattar tillgångar som är belägna i en annan medlemsstat än resolutionsmyndighetens medlemsstat, eller omfattar rättigheter eller skulder enligt rätten i en annan medlemsstat än resolutionsmyndighetens medlemsstat, ska överföringen ha verkan i eller i enlighet med rätten i denna andra medlemsstat (artikel 46.1).

Medlemsstaterna ska ge den resolutionsmyndighet som gjort eller avser att göra överföringen allt rimligt bistånd för att säkerställa att aktierna eller de andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna, rättigheterna eller skulderna överförs till den mottagande enheten i enlighet med tillämpliga krav i nationell rätt (artikel 46.2).

Vidare ska medlemsstaterna ska säkerställa att aktieägare, borgenärer och tredje parter som berörs av en sådan överföring av de aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder som avses i artikel 46.1 inte har rätt att förhindra, bestrida eller bortse från denna överföring enligt en bestämmelse i rätten i den medlemsstat där tillgångarna är belägna eller i den rätt som reglerar aktierna, de andra äganderättsinstrumenten, rättigheterna eller skulderna (artikel 46.3).

Enligt artikel 46.4 ska medlemsstaterna säkerställa att kapitalbeloppet för kapitalinstrument, skuldinstrument eller andra kvalificerade skulder minskas, eller att sådana skulder eller instrument konverteras, i enlighet med utövandet av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter av en resolutionsmyndighet i en annan medlemsstat avseende ett företag i resolution, om de relevanta skulderna eller instrumenten

- a) regleras av lagen i en annan medlemsstat än den medlemsstat vars resolutionsmyndighet utövade nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna,
- b) avser borgenärer i en annan medlemsstat än den medlemsstat vars resolutionsmyndighet utövade nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna.

Medlemsstaterna ska säkerställa att aktieägare och borgenärer som drabbas av utövandet av sådana nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter som avses i artikel 46.4 inte har rätt att bestrida minskningen av kapitalbeloppet för instrumentet eller skulden eller dess konvertering, allt efter omständigheterna, enligt en bestämmelse i

rätten i en annan medlemsstat än den medlemsstat vars resolutionsmyndighet utövade nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna (artikel 46.5).

I artikel 46.6 anges att varje medlemsstat ska säkerställa att följande fastställs i enlighet med rätten i resolutionsmyndighetens medlemsstat:

- a) Rätten för aktieägare, borgenärer och tredje parter att enligt artikel 67 överklaga en överföring av de aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder som avses i artikel 46.1.
- b) Rätten för borgenärer att enligt artikel 67 överklaga minskningen av kapitalbeloppet eller konverteringen av ett instrument eller en skuld som omfattas av artikel 46.4 a eller b.
- c) Skyddsåtgärder för delvis överföring som avses i kapitel V i direktivet avseende tillgångar, rättigheter eller skulder som avses i artikel 46.1.

En utländsk resolutionsmyndighets beslut

För att fullt ut uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag tas in bestämmelser om vad som ska gälla för krishanteringsåtgärder som vidtas i andra medlemsstater, dvs. beslut av resolutionsmyndigheter i andra länder inom EES än Sverige.

Artikel 46 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag överensstämmer i huvudsak med artikel 66 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag. När det gäller behovet av svenska bestämmelser bör detsamma nu gälla som vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (se prop. 2015/16:5 s. 684–686). Det bör därmed införas bestämmelser i den nya lagen om att vissa åtgärder av en resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES har verkan och får genomföras här.

Liksom angavs vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag bör kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om överföringar av bl.a. aktier gälla överföringar inom ramen för resolution av ett försäkringsföretag (se prop. 2015/16:5 s. 684–685). Inom resolution torde det även för

förförsäkringsföretag kunna bli aktuellt vid tillämpning av försäljningsverktyget. När det gäller krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag finns det särskilda bestämmelser om tidiga ingripanden (se artikel 27–30). Därutöver kan skuldnedskrivning eller konvertering ske även utanför resolution (se prop. 2015/16:5 s. 327–333). Några sådana bestämmelser finns dock inte i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Likväl benämns detta i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 46), som i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 66), som krisförebyggande åtgärder. Också för försäkringsföretag torde det kunna bli aktuellt med en överföring utanför resolution t.ex. som en åtgärd för att avlägsna hinder för möjligheten till resolution (artikel 15 och 16). När det gäller utövande av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter torde det enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bara kunna röra sig om åtgärder inom ramen för ett resolutionsförfarande (se ovan, jfr prop. 2015/16:5 s. 685–686).

Att en åtgärd har verkan och får genomföras avseende egendom i Sverige är dock, också när det gäller försäkringsföretag, inte samma sak som att den faktiskt utan vidare går att genomföra i Sverige. Detta gäller i vart fall inte utan svenska myndigheters medverkan. Det kan t.ex. gälla registrering av egendom hos svenska myndigheter eller tvister som innebär att den utländska myndigheten inte kan genomföra överföringen som planerat (prop. 2015/16:5 s. 685). För en förvaltningsmyndighet under regeringen gäller bl.a. att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 § myndighetsförordningen [2007:515]). Detta bör tillgodose kraven i artikel 46.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att Sverige, inom rimliga gränser, ska ge den utländska myndigheten det stöd den behöver för att säkerställa att överföringen sker i enlighet med de krav som gäller i nationell rätt. Dessutom föreslås att Riksgäldskontoret och Finansinspektionen, i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, ska samarbeta och utbyta information med motsvarande myndigheter inom EES (se avsnitt 13.5.1).

Enligt direktivet ska aktieägare, borgenärer och tredje parter som berörs av en överföring av aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder inte ha rätt att förhindra, bestrida eller bortse från en överföring (artikel 46.3). Inte heller ska aktieägare och borgenärer som drabbas av utövandet av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter ha rätt att bestrida minskningen av kapitalbeloppet för instrumentet eller skulden eller dess konvertering (artikel 46.5). Liksom angavs vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag bör detta gälla redan av en bestämmelse om att en utländsk resolutionsmyndighets beslut ska ha verkan och genomföras i Sverige (se prop. 2015/16:5 s. 685–686). För tydlighets skull bör det, efter förebild av lagen om resolution (se 25 kap. 1 och 2 §§), också i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas bestämmelser om att det i Sverige inte får föras en talan som avser det utländska beslutet.

Vidare gäller enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att medlemsstaterna ska säkerställa att rätten att överklaga en överföring av aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder (artikel 46.6 a) eller en minskning av kapitalbeloppet eller konvertering av ett instrument eller en skuld (artikel 46.6 b), fastställs i enlighet med rätten i resolutionsmyndighetens medlemsstat. Detta gäller även skyddsåtgärder för delvis överföring avseende tillgångar, rättigheter eller skulder (artikel 46.6 c). De skyddsåtgärder som här avses riktar sig till aktieägare, försäkringstagare, förmåntagare, fordringsägare och andra borgenärer (artikel 55–57), motparter (artikel 58) och handels-, clearing- och avvecklingssystem (artikel 62). De aktuella bestämmelserna om överklaganden och skyddsåtgärder i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör tillgodoses genom förslagen ovan om att ett beslut av resolutionsmyndighet i ett annat land inom EES ska ha verkan och ska genomföras i Sverige, tillsammans med att det inte ska vara möjligt att föra talan mot ett sådant beslut i Sverige. Därmed behövs det inte några ytterligare bestämmelser för att uppfylla kraven i artikel 46.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (jfr prop. 2015/16:5 s. 686). När det gäller den svenska resolutionsmyndighetens beslut, se förslagen i avsnitt 20.2.2.

10 Kontroll och styrning

10.1 Inledning

Det finns många skäl till att resolutionsmyndigheten bör kunna utöva kontroll över ett företag i resolution. Om den möjligheten saknas kan företagets befintliga ägare driva företaget vidare på ett samhälls-ekonomiskt icke önskvärt sätt eller vidta åtgärder som gynnar dem på borgenärernas bekostnad. Det måste därför vara möjligt för resolutionsmyndigheten att inom ramen för kontrolltagandet förhindra att företaget vidtar åtgärder som motverkar syftet med resolutionen. Utgångspunkten bör därför vara att resolutionsmyndigheten ges de befogenheter som myndigheten kan behöva för att kunna vidta erforderliga resolutionsåtgärder och på det sättet uppnå resolutionsändamålen. Det framgår tydligt av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att resolutionsmyndigheten ska ges möjlighet att ta kontroll över företaget i resolution (artiklarna 42.1 b och 54.1).

Att utöva kontroll över ett företag innebär att ensam ha beslutanderätt över företaget. Kontrollbegreppet i relation till en juridisk person relaterar vanligtvis till företagets beslutsorgan, exempelvis bolagsstämman och styrelsen. Som en del i kontrolltagandet bör därför såväl aktieägarna som styrelsen och verkställande direktören kunna avskärmats från inflytande över ett företag i resolution.

10.2 Kontrolltagandet

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret har beslutat att ett företag ska försättas i resolution, övertar myndigheten ägarnas rätt att rösta för aktierna vid stämman.

Myndigheten övertar även delägarnas rösträtt vid bolagsstämman i ett ömsesidigt försäkringsbolag och medlemmarnas rösträtt vid föreningsstämman i en försäkringsförening.

I syfte att uppnå resolutionsändamålen ska Riksgäldskontoret få utöva kontroll över företaget genom att ta över ägarnas, styrelsens och den verkställande direktörens rättigheter och befogenheter i den utsträckning som myndigheten anser nödvändigt.

Riksgäldskontoret ska få förelägga företaget i resolution att vidta en eller flera resolutionsåtgärder.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 54.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna kan utöva kontroll över företaget i resolution i syfte att

- a) bedriva verksamheten och tillhandahålla tjänsterna i företaget i resolution med alla de befogenheter som dess aktieägare och förvaltnings-, lednings eller tillsynsorgan har,
- b) förvalta och förfoga över tillgångar och egendom som innehas av företaget i resolution.

Kontrollen får utövas direkt av resolutionsmyndigheten eller indirekt av en eller flera personer som utsetts av resolutionsmyndigheten. Rösträtter som är kopplade till aktier eller andra äganderättsinstrument som innehas i företaget i resolution ska inte kunna utövas under resolutionsperioden.

I artikel 54.2 framgår att resolutionsmyndigheter, med förbehåll för den rätt att överklaga som avses i artikel 67, kan vidta en resolutionsåtgärd genom föreläggande i enlighet med nationella administrativa befogenheter och förfaranden, utan att utöva kontroll över företaget i resolution.

I artikel 54.3 anges att resolutionsmyndigheterna i varje enskilt fall ska besluta om det är lämpligt att genomföra resolutionsåtgärden genom de metoder som anges i punkt 1 eller 2 med hänsyn till resolutionsmålen och de allmänna principer för resolution som fastställs i artikel 22, de särskilda omständigheter som det berörda företaget i resolution befinner sig i och behovet av att underlätta en effektiv resolution av gränsöverskridande grupper.

Slutligen anges i artikel 54.4 att resolutionsmyndigheter inte ska anses vara en shadow director eller den person som faktiskt styr företaget enligt nationell rätt.

Övertagande av befogenheter och föreläggande att vidta resolutionsåtgärder

Rösträtter som är förenade med aktier eller andra äganderättsinstrument i företaget i resolution ska inte kunna utövas under resolutionsperioden (artikel 54.1 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). I lag bör således föreskrivas att aktieägarna, i samband med resolutionsbeslutet, avskärs från möjligheten att rösta för sina aktier på stämman och att denna rätt i stället överförs på resolutionsmyndigheten. På motsvarande sätt bör delägares rösträtt på bolagsstämma för ömsesidiga försäkringsbolag och medlemmar-
nas rösträtt på föreningsstämman för försäkringsföreningar avskäras (se 12 kap. 32 § och 13 kap. 14 § FRL). Att aktieägarnas eller andra röstberättigades rättigheter avskärs på detta sätt inom ramen för kontrolltagandet framstår även i övrigt som ändamålsenligt. Resolutionsmyndigheten ska ha rätt att utöva alla de rättigheter och befogenheter som tilldelats aktieägare, andra ägare och ledningsorganet för företaget (artikel 42.1 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Bestämmelsen, som när det gäller aktieägarnas befogenheter överlappar artikel 54.1, bör genomföras i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag genom en möjlighet för resolutionsmyndigheten att ta kontroll över företags beslutsorgan i den utsträckning myndigheten finner det nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen.

Eftersom resolutionsmyndigheten övertar aktieägarnas rätt att rösta för aktierna finns det, när ett företag är försatt i resolution, ingen bolagsstämma i vanlig bemärkelse. Det blir därmed resolutionsmyndigheten som får fatta beslut i den utsträckning stämmobeslut

krävs enligt aktiebolagslagen och frågan inte regleras i den nya lagen om resolution, till exempel vid fastställande av årsredovisningen.

För att säkerställa att resolutionsmyndigheten kan utöva kontroll över företaget i resolution bör myndighetens befogenheter omfatta såväl styrelsens som verkställande direktörens befogenheter. Utredningens bedömning av begreppet ledningsorgan i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår i avsnitt 5.9.

Eftersom hela eller delar av ett företag i resolution parallellt med resolutionsförfarandet ska drivas vidare, och det helst utan avbrott, är det centralt att företagets interna beslutsstruktur och kontrollsystem i mesta möjliga mån behålls intakt. Att så sker har även en viktig praktisk funktion, eftersom verksamheten i de aktuella företagen är omfattande och av komplicerad natur och resolutionsmyndigheten annars skulle få fatta ett stort antal beslut dagligen. Det är därmed inte möjligt att lägga hela det operativa och förvaltande ansvaret på resolutionsmyndigheten. Det är också rimligt att utgå från att resolution av större företag kommer att ta tid. Eftersom intentionen är att företaget helt eller delvis ska fortleva kommer en beslutsstruktur som är intakt också att underlätta utträdet ur resolution. Mot denna bakgrund bör resolutionsmyndigheten endast använda sig av styrelsens och den verkställande direktörens befogenheter i den mån det är nödvändigt för att kunna vidta resolutionsåtgärder. En sådan utgångspunkt överensstämmer även med det krav på proportionalitet som följer av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Riksgäldskontoret bör således, i stället för att genomföra en resolutionsåtgärd genom utövande av stämmans, styrelsens eller den verkställande direktörens befogenheter, kunna kräva att företaget i resolution ska genomföra åtgärden eller åtgärderna. Enligt artiklarna 54.2 och 54.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten ha möjlighet att förelägga företaget i resolution att vidta resolutionsåtgärder utan att ta kontroll över företaget. I den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör det därför finnas en möjlighet för resolutionsmyndigheten att utfärda ett föreläggande gentemot företaget i resolution att vidta en eller flera resolutionsåtgärder.

Av artikel 54.4 framgår att resolutionsmyndigheten inte ska anses vara en "shadow director" eller den som faktiskt styr företaget enligt nationell rätt (eng. "de facto director"). Begreppet är definierat i den brittiska bolagsrätten som en person vars instruktioner företagets

ledning vanemässigt följer (Section 251 i UK Companies Act 2006 och Section 27 i Irish Companies Act 1990). Personen i fråga har ingen formell organställning men kan i ansvarsfrågor enligt exempelvis brittisk rätt alltjämt komma att behandlas som om det vore så. I svensk lagstiftning finns ingen motsvarande förvaltarperson, och det synes inte heller finnas någon sådan i vedertagen praxis (jfr prop. 2015/16:5 s. 307). Mot den bakgrunden bör bestämmelsen inte påverka genomförandet i svensk rätt av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Frågor i samband med kontrolltagandet om ny styrelse och verkställande direktör respektive styrelsens och verkställande direktörens skyldigheter att bistå resolutionsmyndigheten behandlas i avsnitt 5.9 och 5.10.

10.3 Särskild förvaltning

10.3.1 Förordnande av särskild förvaltare

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få utse en särskild förvaltare i ett företag som är försatt i resolution. När en särskild förvaltare har utsetts, ska Riksgäldskontoret anmäla detta för registrering hos Bolagsverket.

En särskild förvaltare får utses för en period om högst ett år. Riksgäldskontoret ska få förlänga uppdraget, om det finns skäl för det.

Riksgäldskontoret ska, med omedelbar verkan, få skilja den särskilda förvaltaren från sitt uppdrag.

Om förvaltaren begär att få bli entledigad och visar skäl till det, ska Riksgäldskontoret entlediga förvaltaren.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Av artikel 44.2 första stycket framgår att en särskilda förvaltaren ska ha alla befogenheter som tillkommer aktieägarna och förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet i företaget i resolution. Den särskilda förvaltaren ska utöva dessa befogenheter under resolutionsmyndig-

hetens kontroll. Resolutionsmyndigheten får begränsa den särskilda förvaltarens åtgärder eller kräva förhandsgodkännande för vissa handlingar. Resolutionsmyndigheten ska offentliggöra det beslut om utseende som avses i punkt 1 och de villkor som gäller för det beslutet (andra stycket).

I artikel 44.3 anges att den särskilda förvaltare ska ha en lagstadgad skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att nå resolutionsmålen och genomföra resolutionsåtgärder i enlighet med resolutionsmyndighetens beslut. Denna lagstadgade uppgift ska i händelse av inkonsekvens eller konflikt vara överordnad alla andra ledningsuppgifter i enlighet med företagets bolagsordning eller nationell rätt.

I artikel 44.5 anges att en särskild förvaltare inte får utses för mer än ett år. Den perioden får förnyas om resolutionsmyndigheten beslutar att villkoren för att utse en särskild förvaltare fortsatt är uppfyllda.

Slutligen läggs i artikel 44.6 fast att resolutionsmyndigheten när som helst får avsätta den särskilda förvaltare.

Förordnande av särskild förvaltare

Artikel 44 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller bestämmelser om särskild förvaltare för företag i resolution. Resolutionsmyndigheten ska enligt artikel 44.2 andra stycket i direktivet offentliggöra tillsättningen av en särskild förvaltare och de villkor som gäller för beslutet. Av bestämmelsen framgår det inte närmare vad kravet på offentliggörande innebär. Utredningen anser att det mest ändamålsenliga sättet är att låta registrera beslutet om tillsättning av en sådan förvaltare. Det bör således framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att Riksgäldskontoret ska anmäla uppgiften om tillsättning av den särskilda förvaltare för registrering hos Bolagsverket. Det främsta skälet för det är att den särskilda förvaltarens behörighet ska kunna verifieras av berörda parter på ett enkelt och tillförlitligt sätt.

En särskild förvaltare ska inte utses för längre tid än ett år (artikel 44.5). Den perioden kan förlängas om resolutionsmyndigheten anser att villkoren för att utse en särskild förvaltare fortfarande föreligger när året har gått. Den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör innehålla en bestämmelse med motsvarande innebörd.

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller inga bestämmelser om resolutionsmyndighetens möjligheter att entlediga en särskild förvaltare i förtid. Mot bakgrund av utformningen av bestämmelserna bör en särskild förvaltare kunna entledigas med omedelbar verkan och utan krav på saklig grund. Med hänsyn till betydelsen av den särskilda förvaltarens uppdrag och behovet av kontinuitet, bör en särskild förvaltares begäran om entledigande i förtid godtas endast om förvaltaren kan visa skäl för sin begäran.

10.3.2 Uppgifter, mandat och befogenheter

Utredningens förslag: Den särskilda förvaltaren ska inom sitt uppdrag vidta alla de åtgärder som främjar de relevanta resolutionsändamålen och genomföra resolutionsåtgärder i enlighet med de instruktioner som Riksgäldskontoret har gett.

Om styrelsen eller den verkställande direktören i ett företag som är försatt i resolution fattar ett beslut eller vidtar en åtgärd utan samtycke från förvaltaren, ska detta inte påverka rättshandlingens giltighet.

Den särskilda förvaltaren ska upprätta och till Riksgäldskontoret lämna in en skriftlig rapport i samband med att förvalterskapet inleds och avslutas. Riksgäldskontoret ska få ange när förvaltaren ska lämna in skriftliga rapporter under pågående uppdrag.

Utredningens bedömning: Den särskilda förvaltarens behörighet att överta bolagsorganens befogenheter följer av att förvaltaren är underställd och agerar på instruktion av Riksgäldskontoret.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Av artikel 44.2 första stycket framgår att en särskilda förvaltaren ska ha alla befogenheter som tillkommer aktieägarna och förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet i företaget i resolution. Den särskilda förvaltaren ska utöva dessa befogenheter under resolutionsmyndighetens kontroll. Resolutionsmyndigheten får begränsa den särskilda förvaltarens åtgärder eller kräva förhandsgodkännande för vissa hand-

lingar. Resolutionsmyndigheten ska offentliggöra det beslut om utseende som avses i punkt 1 och de villkor som gäller för det beslutet (andra stycket).

Av artikel 44.4 framgår att den särskilda förvaltaren ska regelbundet upprättar rapporter åt den resolutionsmyndighet som har utsett den särskilda förvaltaren, med regelbundna intervaller som fastställs av resolutionsmyndigheten och i början och slutet av den särskilda förvaltarens uppdrag. Dessa rapporter ska i detalj beskriva den finansiella ställningen för företaget i resolution och ange skälen till de vidtagna åtgärderna.

Uppgifter, mandat och befogenheter

Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att resolutionsmyndigheten fattar beslut om vilka resolutionsåtgärder som ska vidtas och att dessa sedan genomförs av den särskilda förvaltaren, om en sådan har förordnats. Att resolutionsmyndigheten tillsätter en särskild förvaltare förändrar inte resolutionsmyndighetens ansvar för beslut om sådana åtgärder.

Av artikel 44.2 i direktivet följer att en särskild förvaltare ska ha alla befogenheter som företagets aktieägare och ledningsorgan har. Enligt vad som föreslagits kan resolutionsmyndigheten överta ägarnas, styrelsens och den verkställande direktörens befogenheter i den utsträckning myndigheten finner nödvändigt. Eftersom den särskilda förvaltaren agerar på uppdrag och instruktion av resolutionsmyndigheten bör förvaltarens formella behörighet motsvara myndighetens och det är upp till resolutionsmyndigheten att i varje enskilt fall besluta om och i vilken utsträckning myndigheten vill begränsa den särskilda förvaltarens befogenheter. Av artikel 44.2 i direktivet följer också att förvaltaren endast får utöva sina befogenheter under resolutionsmyndighetens kontroll. Det bör därför framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att den särskilda förvaltaren är underställd Riksgäldskontoret och att förvaltaren ska följa myndighetens instruktioner.

Riksgäldskontoret bör ges möjlighet att utforma den särskilda förvaltarens mandat och uppgifter efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Begränsningar av den särskilda förvaltarens befogenheter och instruktioner till den särskilda förvaltaren kan till exem-

pel regleras i ett uppdragsavtal mellan Riksgäldskontoret och den särskilda förvaltaren.

Sammanfattningsvis bör det framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att den särskilda förvaltaren är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att nå resolutionsändamålen och genomföra resolutionsåtgärder i enlighet med de instruktioner som Riksgäldskontoret har gett. Av den skyldigheten följer att sådana uppgifter ska ha en överordnad roll i förhållande till andra ledningsuppgifter.

Som framhållits ovan bör utgångspunkten vara att företagets interna besluts- och kontrollsystem i mesta möjliga mån behålls intakt, inte minst för att underlätta ett utträde ur resolution. En situation då det kan vara tänkbart att utse en särskild förvaltare i stället för en ny styrelse kan vara när endast en mindre del av företagets verksamhet ska leva vidare och resterande del ska avvecklas. Sannolikt blir det aktuellt att utse en särskild förvaltare i mindre företag där en fortsatt drift av verksamheten inte har en lika central betydelse för att uppnå resolutionsändamålen.

Det bör anges i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att rättshandlingar som den verkställande direktören eller styrelsen vidtar utan den särskilde förvaltarens samtycke inte av detta skäl blir ogiltiga.

En särskild förvaltare ska regelbundet och i början och slutet av uppdraget upprätta skriftliga rapporter till resolutionsmyndigheten om företagets ekonomiska och finansiella ställning och om de åtgärder som förvaltaren vidtagit (artikel 44.4 i direktivet). Skyldigheten att lämna sådana rapporter bör framgå av den nya lagen om resolution.

10.3.3 Kompetenskrav och jäv

Utredningens förslag: Den särskilda förvaltaren ska ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämplig för uppdraget.

Förvaltaren får inte stå i sådant förhållande till någon ägare, borgenär eller någon annan som kan rubba förtroendet för förvaltarens opartiskhet vid utförandet av uppdraget. Det får inte heller i övrigt finnas någon omständighet som medför att förtroendet kan rubbas.

Förvaltaren ska omedelbart underrätta Riksgäldskontoret om omständigheter som kan medföra jäv.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 44.1 att resolutionsmyndigheterna får utse en särskild förvaltare som ersätter förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet i företaget i resolution. Den särskilda förvaltaren ska ha de kvalifikationer, den förmåga och den kunskap som krävs för att fullgöra sina funktioner. Resolutionsmyndighet får utse flera särskilda förvaltare.

Kompetenskrav och jäv

De kompetenskrav som ställs på en särskild förvaltare i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 44.1) bör framgå av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. Direktivet innehåller inga bestämmelser om jäv avseende särskilda förvaltare. Det är dock lämpligt att i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införa en jävsbestämmelse för särskilda förvaltare. Ett uppdrag som särskild förvaltare påminner i vissa avseenden om ett uppdrag som konkursförvaltare eller rekonstruktör vid en företagsrekonstruktion. Det är därför lämpligt att utgå från kompetens- och jävsbestämmelserna avseende sådana uppdrag vid utformningen av motsvarande bestämmelser för särskilda förvaltare i den nya lagen (jfr 7 kap. 1 § kon-

kurslagen [1987:672] och 2 kap. 15 § lagen [2022:964] om företagsrekonstruktion).

Att den särskilda förvaltaren har någon form av relation till någon ägare, borgenär eller annan som kan medföra att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet kan rubbas bör utgöra jäv. Vidare bör även andra omständigheter som medför att förtroendet för den särskilda förvaltarens opartiskhet kan rubbas utgöra jäv. Vad som utgör en sådan omständighet får avgöras i det enskilda fallet, men mot bakgrund av den betydelsefulla och viktiga uppgift den särskilda förvaltaren har bör en hög grad av försiktighet iakttas. Den särskilda förvaltaren ska därför omedelbart underrätta Riksgäldskontoret om omständigheter som kan utgöra jäv.

11 Rådtrum och kontinuitet

11.1 Inledning

På försäkringsområdet ska resolution göra det möjligt för resolutionsmyndigheterna att säkerställa att försäkringsskyddet för försäkringstagare, förmånstagare och skadelidande parter upprätthålls, i tillämpliga fall genom att överföra försäkringsföretagets bärkraftiga verksamhet och portföljer (försäkringsbestånd) till något annat livskraftigt företag samt fördela förlusterna på ett rättvist och förutsägbart sätt. Ändamålet med åtgärden är att bidra till att undvika att parterna drabbas av onödiga förluster eller försätts i sociala svårigheter, att dämpa de negativa effekterna på realekonomin, att minimera de negativa effekterna för finansmarknaderna och även kostnaderna för staten.

I de flesta fall är det rationellt för ett företags borgenärer att dra tillbaka sin finansiering och säga upp sina avtal med ett företag när de riskerar att drabbas av förluster. Om ett företags förpliktelser fullgörs enligt en princip om att den borgenär som först framställer ett yrkande får först betalt, kan det resultera i en ojämlig behandling av företagets borgenärer. Dessutom kan det leda till att prioriteringsordningen sätts ur spel. I en konkurs förhindras detta genom att gäldenären förlorar rådigheten över sina tillgångar och en konkursförvaltare får i uppdrag att avveckla verksamheten för borgenärskollektivets räkning, samtidigt som egendom som tillhör konkursboet i princip inte får utmätas. Under en företagsrekonstruktion är gäldenärens möjligheter att betala skulder reglerade och företaget skyddas mot att avtal sägs upp. Som regel är utmätning eller annan verkställighet enligt utsökningsbalken inte tillåten under en företagsrekonstruktion.

Att stoppa betalningar i ett företag som bedriver finansiell verksamhet är förenat med stora problem. Frysning av tillgångar och betalningsstopp kan få allvarliga konsekvenser, eftersom skulder i ex-

empelvis banker används som betalningsmedel av hushåll, företag och andra finansiella aktörer. De finansiella kopplingarna, dvs. att långivarna i stor utsträckning är andra finansiella företag, gör också att ett betalningsstopp i ett företag snabbt kan leda till likviditetsproblem för andra företag. Ett betalningsstopp kan vidare vara förödande för förtroendet för företaget, vilket kan förvärra likviditetsproblemen. Det är alltså mer komplicerat att innehålla betalningar i finansiella företag generellt sett, än i andra former av företag.

I jämförelse kan sägas att det på försäkringsområdet finns en inneboende tröghet i systemet som har sin huvudsakliga grund i att åtagandena till försäkringstagarna i stort sett utgör hela skulden i ett försäkringsföretag. Visserligen kan problem i försäkringsföretaget leda till att försäkringstagare tappar förtroendet och byter försäkringsföretag. Försäkringsavtalen reglerar emellertid hur snabbt försäkringen kan sägas upp. Skadeförsäkringsavtal är normalt ettåriga, med begränsade möjligheter att sägas upp före försäkringstidens utgång. När det gäller individuella livförsäkringar med sparmoment finns det fortfarande vissa begränsningar för återköp och flytt, särskilt vad gäller traditionella livförsäkringar. Om än med viss fördröjning, kan emellertid försäkringstagares agerande leda till likviditetsmässiga utmaningar för försäkringsföretag. Men omfattningen på den här typen av påfrestningar bör generellt vara mindre för försäkringsföretagen än för banker och andra kreditinstitut.

Mot denna bakgrund kan det vara nödvändigt med en möjlighet att stoppa vissa betalningar för att motverka en oordnad avveckling och den ojämlika behandlingen av borgenärer som kan följa av det. För att kunna behålla prioritetsordningen och samtidigt kunna hålla i gång den verksamhet som företaget i resolution bedriver, eller som ska föras över från det, behöver resolutionsmyndigheten inledningsvis och tillfälligt kunna förhindra att motparter säger upp sina avtal om exempelvis leverans av it-tjänster och andra stödfunktioner. Åtgärder i detta syfte behöver också kunna anpassas på lämpligt sätt till vilka avtal som bör fullgöras och vilka avtal där fullgörandet tillfälligt kan skjutas upp.

I detta avsnitt behandlas olika bestämmelser som syftar till att säkerställa att resolutionsmyndigheten har tillräcklig betänketid innan beslut om avgörande åtgärder fattas.

11.2 Hinder mot exekutiva åtgärder

Utredningens förslag: Under den tid som resolution pågår får utmätning eller annan verkställighet enligt utsökningsbalken inte äga rum mot företaget. Handräckning får inte ske mot ett företag i resolution.

Under den tid som resolution pågår får inte heller beslut om kvarstad eller betalningssäkring meddelas mot företaget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Direktivet saknar bestämmelser om hinder mot exekutiva åtgärder.

Hinder mot exekutiva åtgärder

Mot bakgrund av att resolutionsmyndigheten har möjlighet att ta kontroll över ett företag i resolution och för att ge resolutionsmyndigheten betänketid innan beslut om resolutionsåtgärder fattas, bör ett förbud mot exekutiva åtgärder mot ett företag i resolution införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Ett motsvarande förbud finns vid en företagsrekonstruktion. Av motsvarande skäl bör inte heller handräckning enligt lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl. ske eller beslut om betalningssäkring eller kvarstad meddelas (jfr 2 kap. 23 och 24 §§ lagen [2022:964] om företagsrekonstruktion). Förbudet bör omfatta även sådana förpliktelser som uppkommit efter beslutet om att försätta företaget i resolution.

11.3 Vilandeförklaring av rättsprocesser

Utredningens förslag: När ett företag har försatts i resolution, ska Riksgäldskontoret få ansöka om att en domstol eller motsvarande organ vilandeförklarar en rättsprocess som företaget i resolution är part i.

Domstolen, eller det motsvarande organet, ska få vilandeförklara rättsprocessen om det krävs för att uppnå resolutionsändamålen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 68.3 att resolutionsmyndigheten ska kunna begära att domstolen under en lämplig period och i enlighet med de mål som eftersträvas vilandeförklarar alla rättsliga åtgärder eller förfaranden som företaget i resolution är eller blir part i. Åtgärden ska vara nödvändig för en ändamålsenlig tillämpning av resolutionsverktygen och ett ändamålsenligt utövande av resolutionsbefogenheterna.

Vilandeförklaring av rättsprocesser

Det är lämpligt att bestämmelsen om vilandeförklaring begränsas till rättsprocesser i domstol eller motsvarande organ. Med motsvarande organ avses till exempel skiljenämnd. Bestämmelsen bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Syftet med bestämmelsen är att en rättsprocess ska kunna avstanna för att möjliggöra att resolutionsändamålen uppnås. Utifrån den svenska rättsprocessen torde inte en ordning där domstolen endast kan meddela anstånd vara lämplig ur ett praktiskt perspektiv. Det är i stället att föredra att hela rättsprocessen i så fall får anstå tills den kan fortgå utan att inverka på möjligheten att uppnå resolutionsändamålen. En förutsättning för vilandeförklaring bör därför vara att resolutionsmyndigheten kan visa att ett sådant beslut krävs för att resolutionsåtgärderna ska kunna genomföras och att resolutionsändamålen därigenom ska kunna uppnås. Det betyder att dom-

stolen behöver göra en självständig prövning av ansökan om vilandeförklaring.

Rätten till rättegång inom skälig tid skyddas i artikel 6.1 i Europakonventionen, artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Denna rätt får inte begränsas. Det är domstolen som, på yrkande av Riksgäldskontoret, beslutar hur länge vilandeförklaringen ska gälla utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och vad som krävs för att uppnå resolutionsändamålen. Troligtvis kommer inte en vilandeförklaring att behöva gälla under hela resolutionsförfarandet och i många fall kommer resolutionsförfarandet sannolikt endast att pågå under en kort tid. Det är inte möjligt att på förhand sätta någon maximal tidsgräns för ett beslut om vilandeförklaring, eftersom en sådan tidsgräns riskerar att förhindra att syftet med bestämmelsen uppnås. Domstolens beslut om vilandeförklaring, efter ansökan från Riksgäldskontoret, får dock inte avse en så pass lång tidsperiod att det kan leda till en inskränkning av rätten till rättegång inom skälig tid.

11.4 Hinder mot att utöva vissa rättshandlingar

Utredningens förslag: Ett beslut om en krisförebyggande åtgärd, resolution eller en resolutionsåtgärd beträffande ett företag ska inte i sig ge en motpart till det företaget rätt att utöva vissa rättigheter enligt avtal eller göra ändringar i det avtalsförhållande som råder mellan parterna, under förutsättning att företaget i resolution fortsätter att fullgöra väsentliga skyldigheter enligt avtalet eller inte kan fullgöra dessa skyldigheter till följd av ett beslut av Riksgäldskontoret. Motsvarande ska gälla för händelser som har direkt koppling till ett sådant beslut. Ett avtalsvillkor i strid med dessa bestämmelser är ogiltigt. Detta ska under vissa förutsättningar även gälla andra företag inom en grupp.

Ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd, eller en händelse som har direkt koppling till ett sådant beslut, ska inte utgöra ett kollektivt obeståndsförfarande enligt lagen om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden.

Om Riksgäldskontoret har erkänt ett resolutionsförfarande i ett land utanför EES, ska ett sådant förfarande betraktas som

resolution eller resolutionsåtgärder vid tillämpning av dessa bestämmelser.

Bestämmelserna ska anses vara internationellt tvingande regler i den mening som avses i artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 48.1 första stycket att en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd som vidtas avseende en enhet, inbegripet händelser med direkt koppling till tillämpningen av en sådan åtgärd, ska inte i sig, enligt ett avtal som ingåtts av den berörda enheten, anses utgöra en utlösande händelse i den mening som avses i direktiv 2002/47/EG eller ett insolvensförfarande i den mening som avses i direktiv 98/26/EG, förutsatt att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalet, däribland betalnings- och leveransskyldigheter, och tillhandahållandet av säkerhet, även fortsättningsvis fullgörs.

En krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd ska vidare inte i sig anses utgöra en utlösande händelse i den mening som avses i direktiv 2002/47/EG eller ett insolvensförfarande i den mening som avses i direktiv 98/26/EG, enligt ett avtal som ingåtts av

- a) ett dotterföretag, om avtalsskyldigheterna garanteras eller på annat sätt stöds av moderföretaget eller en gruppenhet, eller
- b) en enhet i samma grupp, om avtalet innehåller korsvisa fallissemangsklausuler (andra stycket).

Av artikel 48.2 framgår att vid tillämpning av denna artikel ska resolutionsförfaranden i tredjeland anses utgöra en krishanteringsåtgärd om de erkänts enligt artikel 76 eller, i avsaknad av ett sådant erkännande, om en resolutionsmyndighet så beslutar.

I artikel 48.3 anges att under förutsättning att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalet, inbegripet betalnings- och leveransskyldigheter, och tillhandahållande av säkerhet, även fortsättningsvis fullgörs ska en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd, inbegripet

händelser med direkt koppling till tillämpningen av en sådan åtgärd, inte i sig göra det möjligt för någon att

- a) utöva eventuella uppsägnings-, uppskjutande-, ändrings-, nettungs- eller kvittningsrättigheter, inbegripet när det gäller avtal som ingåtts av
 - i) ett dotterföretag, om avtalsskyldigheterna garanteras eller på annat sätt stöds av en gruppenhet, EUT L, 8.1,
 - ii) en gruppenhet, om avtalet innehåller korsvisa fallissemangsklausuler,
- b) komma i besittning av, utöva kontroll över eller göra gällande säkerhetsrätter avseende egendom som tillhör någon av de enheter som avses i artikel 1.1 a–e eller en gruppenhet när det gäller avtal som inbegriper korsvisa fallissemangsklausuler,
- c) påverka någon avtalsenlig rättighet som någon av de enheter som avses i artikel 1.1 a–e eller en gruppenhet har när det gäller avtal som inbegriper korsvisa fallissemangsklausuler.

Av artikel 48.4 framgår att punkterna 1, 2 och 3 inte ska påverka en persons rättighet att vidta en åtgärd som avses i punkt 3 a, b eller c om denna rättighet uppstår till följd av någon annan händelse än den krisförebyggande åtgärden, krishanteringsåtgärden eller en händelse med direkt koppling till tillämpningen av en sådan åtgärd.

I artikel 48.5 anges att ett tillfälligt upphävande eller en begränsning enligt artikel 49 eller 50 inte ska utgöra underlåtenhet att fullgöra en avtalsförpliktelse vid tillämpning av punkterna 1 och 3 i den här artikeln och artikel 51.1.

Av artikel 48.6 framgår att bestämmelserna i den här artikeln ska anses vara internationellt tvingande regler i den mening som avses i artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008.

Inskränkning av vissa avtalsrättigheter

Av artikel 48.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att en krisförebyggande åtgärd eller en krishanteringsåtgärd, inbegripet händelser som har direkt koppling till tillämpningen av en sådan åtgärd, inte ska utgöra grund för en motpart till ett företag i

resolution att utöva vissa rättigheter enligt avtalet, såsom till exempel uppsägnings- eller kvittningsrätt. Även om det inte sägs uttryckligen får det anses följa av bestämmelsen att ogiltighet utgör den avsedda rättsföljden, dvs. om motparten ändå åberopar ett sådant avtalsvillkor gäller avtalsvillkoret inte i förhållande till företaget i resolution. En bestämmelse med sådant innehåll bör införas i lagen om resolution av försäkringsföretag. Av tydlighetsskäl bör det framgå av lagen att, utöver beslut om krisförebyggande åtgärder och resolutionsåtgärder, inte heller beslut om resolution ska utgöra grund för utövande av vissa rättigheter i avtalet eller ändring av avtalet.

Krisförebyggande åtgärder definieras i artikel 2.79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Med krisförebyggande åtgärder avses bland annat tillämpning av alla eventuella åtgärder enligt artiklarna 137, 138.3, 139.3 och 140 i Solvens II-direktivet samt tillämpningen av en förebyggande åtgärd enligt 141 i samma direktiv. Dessa bestämmelser har införts i 18 kap. FRL. Det är tydligt att bestämmelserna i artikel 48 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är tillämpliga på alla ingripanden enligt 18 kap. FRL, som genomför nyss nämnda artiklar i Solvens II-direktivet (jfr prop. 2015/16:5 s. 446).

I artikel 48.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att artikel 48.1–48.3 inte ska påverka en motparts rätt att vidta en sådan åtgärd som avses i artikel 48.3 a–48.3 c – t.ex. att säga upp avtalet – om rätten att vidta åtgärden hänför sig till någon *annan händelse* än ett beslut om en krisförebyggande åtgärd, en krishanteringsåtgärd eller en händelse med direkt koppling till ett sådant beslut.

Artikel 48.4 i krishanteringsdirektivet kan anses utgöra en begränsning av vad som kan anses omfattas av begreppet ”händelse som har direkt koppling till” ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd och vad medlemsstaterna kan föreskriva avseende förbudet mot att vidta åtgärder enligt artikel 48.3 i krishanteringsdirektivet. Mot den bakgrunden, och eftersom det framgår av artikel 48.3 i direktivet att en händelse ska ha direkt koppling till tillämpningen av en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd, får det anses föreligga ett krav på kausalitet mellan en sådan åtgärd och den händelse som innebär ett förbud för motparten att till exempel säga upp avtalet. Ett faktum eller tillstånd som kan konstateras oberoende av tillämpningen av en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd, till exempel att ett företag i resolution är insolvent, kan därmed inte anses uppfylla kravet på kausalitet.

I svensk rätt gäller som huvudregel avtalsfrihet varför det står parterna fritt att avtala om till exempel när ett avtal får sägas upp eller vad som ska kunna föranleda ett ianspråktagande av en ställd säkerhet. Det finns därför inget behov av att ta in en bestämmelse med det innehåll som anges i artikel 48.4 i krishanteringsdirektivet i lag (jfr prop. 2015/16:5 s. 446 och 447).

Av artikel 48.1 första stycket i krishanteringsdirektivet framgår bland annat att ett beslut om en krisförebyggande åtgärd eller krishanteringsåtgärd i sig inte ska betraktas som en utlösande händelse i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG av den 6 juni 2002 om ställande av finansiell säkerhet. En sådan utlösande händelse definieras som en försummelse att betala eller annan sådan likartad händelse som anges i ett avtal och innebär att en säkerhetstagare får realisera eller att någon får tillägna sig en finansiell säkerhet, eller vilken medför att en slutavräkningsklausul tillämpas, enligt de villkor som följer av avtalet eller av lag (artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG). Någon särskild bestämmelse som genomför denna del av artikel 48.1 första stycket behövs således inte.

Av artikel 48.1 första stycket i krishanteringsdirektivet framgår vidare att enbart en krisförebyggande åtgärd eller en krishanteringsåtgärd, eller en händelse som har direkt koppling till ett sådant beslut, inte ska anses som ett insolvensförfarande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutlig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (finalitydirektivet), under förutsättning att företaget fortsätter att fullgöra väsentliga avtalsförpliktelser gentemot motparten.

Finalitydirektivet har i svensk rätt genomförts i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. Med kollektivt obeståndsförfarande avses enligt den lagen konkurs, företagsrekonstruktion eller annat därmed jämförbart förfarande (2 §). 13 § första stycket lagen om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden innehåller en skyddsbestämmelse för överföringsuppdrag som införts i ett avvecklingssystem *innan* ett beslut om ett kollektivt obeståndsförfarande inletts mot en deltagare i systemet.

Inledningsvis kan det konstateras att en bestämmelse som genomför artikel 48.1 första stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Det följer av artikel 48.1 i krishanteringsdirektivet för

försäkringsföretag att resolution inte ska jämföras med insolvensförfarande enligt finalitydirektivet. Det innebär att ett överföringsuppdrag ska utföras även om uppdraget har förts in i avvecklings-systemet efter det att resolutionsmyndigheten har fattat beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd. Det bör tydligt framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att ett resolutionsförfarande inte utgör ett kollektivt obeståndsförfarande enligt lagen om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. Avtalsvillkor som anger att ett resolutionsförfarande är att jämföra med ett kollektivt obeståndsförfarande blir således utan verkan.

Av artikel 48.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att ett uppskjutande eller en begränsning enligt artiklarna 49 eller 50 i direktivet inte utgör underlåtenhet att fullgöra en avtalsförpliktelse enligt artiklarna 48.1 och 48.3 och artikel 51.1. Det bör därför framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att om företaget i resolution inte fullgör en avtalsförpliktelse till följd av ett beslut av Riksgäldskontoret, ska företaget ändå anses fullgöra väsentliga förpliktelser enligt avtalet.

Grupp- och dotterföretag

Under vissa förutsättningar gäller de bestämmelser som behandlas ovan även för motparter till andra företag inom samma grupp som ett företag mot vilket ett beslut om krisförebyggande åtgärder, resolution eller resolutionsåtgärder riktas. Så är fallet om avtalet med en enhet i samma grupp innehåller s.k. korsvisa fallissemangsklausuler (se artikel 48.1 andra stycket i direktivet). Ett sådant villkor skulle till exempel kunna ge en motpart rätt att säga upp ett avtal med en enhet i samma grupp enbart på grund av att myndigheten beslutar att försätta ett annat företag inom gruppen i resolution. Sådana villkor ska, enligt artikel 48.1, inte kunna göras gällande.

När det gäller dotterföretag gäller bestämmelserna i fråga i vissa fall även om avtalet med dotterföretaget inte innehåller korsvisa fallissemangsklausuler, nämligen om dotterföretagets förpliktelser ”garanteras eller på annat sätt stöds” av en annan enhet i gruppen. Det framgår av artikel 48.3 a att vissa av de åtgärder som anges i den bestämmelsen – utövande av uppsägnings-, uppskjutande-, ändrings-, nettnings- eller kvittningsrätt – inte får vidtas med återopande av

ett avtalsvillkor som anger resolution som grund för åtgärden, vare sig mot en gruppenhet som omfattas av en korsvis fallissemangsklausul eller ett understött dotterföretag.

Därutöver följer av artikel 48.3 b att det inte heller ska vara möjligt att, gentemot en gruppenhet som omfattas av korsvisa fallissemangsklausuler, åberopa ett sådant villkor för att göra gällande säkerhetsrätter avseende egendom som tillhör företaget i resolution eller en annan gruppenhet. Av artikel 48.3 c följer att inte heller "avtalsenliga rättigheter" som företaget i resolution eller en annan gruppenhet har ska kunna ändras med åberopande av sådana villkor gentemot en gruppenhet som omfattas av korsvisa fallissemangsklausuler. Motsvarande bestämmelser bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. I lagen bör dock gruppenhet benämnas som företag inom företag inom gruppen.

Gränsöverskridande förhållanden

Av artikel 48.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att de ovan föreslagna bestämmelserna också ska tillämpas på svenska dotterföretag och filialer till ett företag i resolution, som är etablerat i ett land utanför EES, om Riksgäldskontoret har erkänt ett sådant resolutionsförfarande i enlighet med artikel 76 i direktivet eller om resolutionsmyndigheten annars beslutar om ett sådant erkännande. Det sistnämnda öppnar för att Riksgäldskontoret får erkänna ett resolutionsförfarande i ett land utanför EES (tredjeland) även på någon annan grund än den som anges i direktivet.

Någon sådan ytterligare grund finns inte i svensk rätt och bör inte heller införas. Det får däremot anses skäligt att Riksgäldskontoret kan erkänna ett resolutionsförfarande i enlighet med artikel 76 i krishanteringsdirektivet.

I artikel 48.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att bestämmelserna i artikel 48 ska anses vara internationellt tvingande regler i den mening som avses i artikel 9 i Rom I-förordningen. Enligt Rom I-förordningen är detta sådana regler som ett land anser vara så avgörande för att skydda allmänintressen att landet kräver att de tillämpas vid alla situationer inom dess tillämpningsområde, oavsett vilken lag som annars ska tillämpas på avtalet enligt förordningen. Med allmänintressen avses enligt förordningen till ex-

empel ett lands politiska, sociala och ekonomiska struktur. Sådana internationellt tvingande regler kan tillerkännas verkan om reglerna innebär att ett avtals innehåll strider mot lag. Genom att en sådan tvingande bestämmelse har förts in i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag måste medlemsstaterna säkerställa att de regler som införs på nationell nivå görs internationellt tvingande i Rom I-förordningens mening. För att säkerställa detta är det nödvändigt att en bestämmelse motsvarande artikel 48.6 i krishanteringsdirektivet tas in i den nya lagen om resolution.

11.5 Förändringar av vissa avtalsvillkor

Utredningens förslag: I fråga om nedskrivningsbara skulder och relevanta kapitalinstrument som har emitterats av ett företag i resolution ska Riksgäldskontoret få besluta att ändra

1. löptid för skulden,
2. den ränta som ska betalas för skulden, eller
3. dagen då räntan förfaller till betalning.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 42.1 l i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna ska ha alla befogenheter som är nödvändiga för att tillämpa resolutionsverktyg på de enheter som avses i artikel 1.1 a–e som uppfyller de villkor för resolution som anges i artikel 19.1 eller 20.3, enligt vad som är tillämpligt. Resolutionsmyndigheterna ska särskilt ha befogenhet att ändra eller anpassa löptiden för skuldinstrument och andra kvalificerade skulder utgivna av ett företag i resolution eller att ändra den ränta som ska betalas för sådana instrument och andra kvalificerade skulder, eller det datum då räntan förfaller till betalning, bland annat genom att tillfälligt skjuta upp betalningen (punkt l).

Förändring av vissa avtalsvillkor

Artikel 42.1 l i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anger att resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att ändra eller anpassa löptider för skuldinstrument som har getts ut av företaget i resolution eller att ändra den ränta som ska betalas för sådana instrument och andra kvalificerade skulder, eller det datum då räntan förfaller till betalning, bland annat genom att tillfälligt skjuta upp betalningen.

Med skuldinstrument avses obligationer eller andra former av överlåtbara skuldförbindelser, instrument som skapar eller bekräftar en skuld samt instrument som ger rätt att förvärva skuldinstrument (artikel 2.39 i direktivet). Kvalificerade skulder definieras i artikel 2.61 i direktivet). Det bör införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som ger Riksgäldskontoret rätt att vidta de åtgärder som anges i artikel 42.1 l i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

11.6 Befogenhet att tillfälligt förbjuda fullgörelse av vissa förpliktelser

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta att ett företag i resolution tillfälligt inte ska fullgöra en betalnings- eller leveransförpliktelse som följer av ett avtal som ingåtts av företaget. Ett sådant förbud får endast gälla under en begränsad tid. Under den tid förbudet gäller ska berörda motparter inte vara skyldiga att fullgöra förpliktelser mot företaget i resolution. Förpliktelsen ska fullgöras så snart den period som Riksgäldskontoret beslutat har gått ut.

Riksgäldskontoret ska beakta effekten av ett beslut.

Vissa typer av betalnings- och leveransförpliktelser ska undantas från Riksgäldskontorets befogenhet.

Om ett företag i resolution fullgör förpliktelser i strid med Riksgäldskontorets beslut, ska betalningen eller leveransen ändå gälla, om Riksgäldskontoret inte visar att motparten kände till beslutet eller att det förelåg omständigheter som gav motparten skälig anledning att anta att Riksgäldskontoret hade fattat ett sådant beslut.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 49.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att tillfälligt upphäva en betalnings- eller leveransskyldighet enligt ett avtal som ingåtts av företaget i resolution från och med offentliggörandet av en under rättelse om tillfälligt upphävande i enlighet med artikel 65.3 till och med midnatt i slutet av den bankdag som, i den medlemsstat vars resolutionsmyndighet är behörig för företaget i resolution, följer efter det offentliggörandet.

Av artikel 49.2 framgår att om en betalnings- eller leveransskyldighet skulle ha fullgjorts under perioden för det tillfälliga upphävande som avses i punkt 1, ska den fullgöras omedelbart efter utgången av perioden för det tillfälliga upphävandet.

I artikel 49.3 anges att om betalnings- eller leveransskyldigheterna för ett företag i resolution enligt ett avtal tillfälligt upphävs enligt punkt 1 ska betalnings- eller leveransskyldigheterna för motparterna till företaget i resolution i samma avtal tillfälligt upphävas under samma period.

Av artikel 49.4 framgår att ett tillfälligt upphävande enligt punkt 1 inte ska tillämpas på betalnings- och leveransskyldigheter gentemot

- a) system och operatörer av system som har betecknats i enlighet med direktiv 98/26/EG,
- b) centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordning (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Esma enligt artikel 25 i den förordningen.

Slutligen anges i artikel 49.5 första stycket att resolutionsmyndigheterna ska, när de utövar en befogenhet enligt denna artikel, ta hänsyn till vilken effekt utövandet av befogenheten kan ha. Resolutionsmyndigheterna ska fastställa omfattningen av befogenheten med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet (andra stycket).

Förbud mot fullgörelse av vissa förpliktelser

I artikel 49 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag regleras resolutionsmyndighetens befogenheter att tillfälligt upphäva vissa avtalsförpliktelser för företaget i resolution. Om en betalnings- eller leveransförpliktelse skulle ha fullgjorts under den tid förbudet gäller, ska förpliktelserna fullgöras omedelbart efter utgången av den perioden (artikel 49.2 i direktivet). Den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör innehålla bestämmelser som i sak motsvarar nämnda bestämmelser i direktivet.

Den nya lagen om resolution bör även innehålla en bestämmelse som motsvarar artikel 49.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag för att undvika att resolutionsmyndighetens befogenheter blir alltför ingripande för motparten. Det innebär att Riksgäldskontorets beslut ska omfatta även motpartens förpliktelser enligt avtalet. En sådan bestämmelse innebär dock inte ett förbud för motparten att fullgöra förpliktelser under den tid som Riksgäldskontorets beslut gäller, utan bara att motparten inte är skyldig att fullgöra sina förpliktelser enligt avtalet under den tiden. Bedömningen huruvida en motparts förpliktelse bör fullgöras i en sådan situation görs således av den berörda motparten. En av motparten fullgjord förpliktelse bör ha befriande verkan.

I artikel 49.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att uppskjutandet av en betalnings- eller leveransskyldighet ska gälla fr.o.m. offentliggörandet av en underrättelse om uppskjutande av en förpliktelse t.o.m. midnatt i slutet på den bankdag som följer efter det offentliggörandet. Begreppet bankdag definieras i artikel 2.67.

Riksgäldskontoret bör ges utrymme att, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, utforma ett beslut om uppskjutande av en betalning eller leveransskyldighet. Befogenheten att tillfälligt förbjuda fullgörelse av vissa förpliktelser bör däremot inte tillämpas med automatik och inte heller nödvändigtvis avse ett företags samtliga avtalsförpliktelser eller ens alla förpliktelser enligt ett visst avtal eller en viss typ av avtal (artikel 49.5 andra stycket).

Riksgäldskontoret bör också ta ställning till de tänkbara effekterna av ett tillfälligt fullgörelseförbud innan myndigheten fattar ett sådant beslut. Myndigheten bör därvid särskilt beakta vilken effekt utövandet av befogenheten kan ha (se artikel 49.5 första stycket).

Den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör innehålla bestämmelser som i sak motsvarar nu nämnda bestämmelser i direktivet.

Undantag

Av artikel 49.4 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att betalnings- och leveransförpliktelser som är hänförliga till system eller operatörer av system som har betecknats enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper, ska undantas. Ett tillfälligt fullgörelseförbud bör därför inte kunna avse förpliktelser som är hänförliga till ett överföringsuppdrag avseende betalningar eller leveranser av finansiella instrument som har lagts in i ett sådant anmält avvecklingssystem.

I artikel 49.4 b i direktivet anges vidare att även betalnings- och leveransskyldigheter gentemot centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordningen (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Esma enligt artikel 25 i den förordningen, ska undantas.

Dessa undantag bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Fullgörelse i strid med resolutionsmyndighetens beslut

Riksgäldskontorets beslut att tillfälligt förbjuda fullgörelse av vissa betalnings- eller leveransförpliktelser är ett offentligrättsligt beslut som företaget i resolution är skyldigt att följa. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller emellertid inga bestämmelser om vad som händer om ett företag i resolution fullgör förpliktelser i strid med resolutionsmyndighetens beslut. För att inte myndighetens befogenhet ska bli verkningslös bör bestämmelser om rättsverkningarna av sådan fullgörelse tas in i lag. En tänkbar rättsverkan är ogiltighet. De betalningar eller leveranser som företaget har gjort i strid med resolutionsmyndighetens beslut ska då gå åter. En sådan lösning är effektiv i teknisk bemärkelse. Syftet med ett beslut om tillfälligt förbud är ju att förhindra fullgörelse. En annan tänkbar rättsverkan är att betalningen eller leveransen är giltig, trots att den genom-

förts i strid med myndighetens beslut. En sådan lösning riskerar att urvattna Riksgäldskontorets befogenhet, eftersom en fullgörelse i strid med myndighetens beslut i så fall inte får några konsekvenser.

Ytterligare en tänkbar rättsverkan är att giltigheten av fullgörelsen är beroende av vad motparten har insett, eller borde ha insett, om myndighetens beslut. En motpart till ett företag i resolution bör kunna utgå från att den får behålla en betalning eller leverans från företaget, under förutsättning att motparten är i god tro. Däremot bör en motpart som vet, eller som borde veta, att en betalning eller leverans från företaget sker i strid med ett beslut om tillfälligt fullgörelseförbud inte få behålla det den mottagit.

I detta sammanhang är det av betydelse att ett beslut om tillfälligt fullgörelseförbud ska offentliggöras på särskilt sätt, bland annat genom att publiceras på företagets och resolutionsmyndighetens hemsida. Efter offentliggörandet torde det därför vara svårt för en motpart att vara i god tro. En rättsverkan där giltigheten av en fullgörelse är beroende av vad motparten har insett, eller borde ha insett, om resolutionsmyndighetens beslut, framstår som en lämplig avvägning mellan myndighetens intresse av att tillfälligt förbjuda ett företag i resolution att fullgöra vissa förpliktelser och motpartens intresse av att en fullgjord prestation inte återgår. En bestämmelse av den innebörden bör därför tas in i den nya lagen om resolution.

I 3 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) finns en bestämmelse som tar sikte på rättshandlingar som företas av ett företag i konkurs och någon annan, efter att beslutet om konkurs har kungjorts. Denna bestämmelse i konkurslagen bör tjäna som förebild vid utformningen av den nu aktuella bestämmelsen (jfr prop. 2015/16:5 s. 453–455).

11.7 Befogenhet att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta att en borgenär till ett företag i resolution inte får ta i anspråk säkerheter som ställts ut i tillgångar som tillhör företaget. Om Riksgäldskontoret har beslutat att vidta vissa åtgärder mot ett annat företag inom gruppen, ska ett särskilt beslut om förbud mot att ta i anspråk säkerheter fattas med avseende på det företaget. Det sakliga innehållet i beslutet ska motsvara det sakliga innehållet beslutet avseende företaget i resolution.

Ett beslut får endast gälla under en begränsad tid.

Vissa typer av säkerheter ska undantas från Riksgäldskontorets befogenhet.

Om en borgenär till ett företag i resolution eller till ett företag i samma grupp som företaget i resolution tar i anspråk en säkerhet i strid med Riksgäldskontorets beslut ska rättshandlingen gälla, om Riksgäldskontoret inte visar att borgenären kände till beslutet eller att det förekom omständigheter som gav borgenären skälig anledning att anta att Riksgäldskontoret hade fattat ett sådant beslut.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 50.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att begränsa möjligheterna för borgenärer med säkerhetsrätt i ett företag i resolution att göra säkerhetsrätter gällande avseende tillgångar i detta företag i resolution från och med offentliggörandet av en underrättelse om begränsningen i enlighet med artikel 65.3 till och med midnatt i slutet av den bankdag som, i den medlemsstat vars resolutionsmyndighet är behörig för företaget i resolution, följer efter det offentliggörandet.

Av artikel 50.2 framgår att en begränsning enligt punkt 1 inte ska tillämpas på

- a) säkerhetsrätter för system eller operatörer av system som har be-tecknats enligt direktiv 98/26/EG,

- b) centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordning (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Esma enligt artikel 25 i den förordningen.

I artikel 50.3 anges att om artikel 62 är tillämplig ska resolutionsmyndigheterna säkerställa att alla begränsningar som införts inom ramen för den befogenhet som avses i punkt 1 i den här artikeln tillämpas konsekvent på alla gruppenheter avseende vilka en resolutionsåtgärd vidtas.

Förbud mot att ta i anspråk säkerheter

En befogenhet att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter kan, precis som befogenheten att tillfälligt förbjuda fullgörelse av avtalsförpliktelser, vara av värde under den inledande resolutionsfasen. En sådan befogenhet för resolutionsmyndigheten följer av artikel 50 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Befogenheten bör, liksom framhålls beträffande befogenheten att besluta om tillfälligt fullgörelseförbud, inte tillämpas med automatik. Den bör inte heller med nödvändighet avse samtliga de säkerheter som ställts ut av ett företag i resolution. Beslutet kan begränsas till att avse endast en viss typ av säkerhet eller en viss bestämd utställd säkerhet. Riksgäldskontoret bör därför ges utrymme för lämplighetsbedömningar när det gäller den närmare utformningen av ett sådant beslut. Mot bakgrund härav bör bestämmelsen genomföras i svensk rätt på ett direktivnära sätt och inte gå utöver vad krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver.

Borgenärer med säkerhetsrätt i tillgångar som tillhör ett företag inom gruppen

Av bestämmelserna i artikel 50.3 i krishanteringsdirektivet framgår att resolutionsmyndighetens befogenhet att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter ska tillämpas konsekvent på alla gruppenheter mot vilka en resolutionsåtgärd har vidtagits, om artikel 62 är tillämplig. I artikel 62 anges att resolutionsmyndigheters åtgärder för att ändra eller upphäva avtalsvillkor inte får påverka användningen

av system eller regler för system som är anmälda enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper, dvs. anmälda avvecklingssystem.

Det kan konstateras att artikel 50.3 i direktivet medför att samma begränsningar i fråga om ianspråktagande av säkerheter ska gälla för samtliga företag inom en grupp som är föremål för resolutionsåtgärder. Det innebär att om Riksgäldskontoret förbjuder ianspråktagande av säkerheter i tillgångar som tillhör ett företag i resolution, och ett annat företag i samma grupp är föremål för resolutionsåtgärder, ska myndigheten fatta ett separat beslut avseende det andra företaget med ett sakinnehåll motsvarande det beslut som fattats rörande företaget i resolution.

Den hänvisning som görs till artikel 62 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får uppfattas som ett klagörande. Artikel 62 innehåller bestämmelser om att resolutionsmyndigheten inte får vidta vissa åtgärder om de kan påverka anmälda avvecklingssystem.

Det krävs mot denna bakgrund inte någon ytterligare uttrycklig bestämmelse i lagen för att genomföra artikel 62 i direktivet. Där-
emot bör uttryckliga bestämmelser motsvarande artikel 50.3 i direktivet tas in i den nya lagen om resolution.

Undantag

Ett tillfälligt förbud för en borgenär att ta i anspråk säkerheter kan få negativa konsekvenser. Vissa undantag bör därför göras där riskerna för negativa effekter kan anses förhöjda. Av artikel 50.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att säkerheter som kan göras gällande gentemot sådana system som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper, ska undantas. Med detta torde avses säkerheter som ställts i samband med deltagande i sådana system (se artikel 1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG). Ett förbud mot att ta i anspråk sådana säkerheter kan nämligen, även om det endast är tillfälligt, få spridningseffekter och kan därmed påverka den finansiella stabiliteten negativt. Detsamma gäller säkerheter som ställts ut till centrala motparter.

Enligt artikel 50.1 i direktivet ska resolutionsmyndigheten kunna förbjuda en borgenär med säkerhet i ett institut att ta i anspråk en säkerhet avseende tillgångar ”i detta företag”. För att genomföra artikeln på ett korrekt sätt bör det därför framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag att säkerheten ska ha ställts ut i tillgångar som ”tillhör företaget”. Säkerhetsöverlåtelse faller därför utanför bestämmelsens tillämpningsområde eftersom en sådan överlåtelse innebär att äganderätten övergår till borgenären. Resolutionsmyndigheten kan därmed inte förbjuda en borgenär att ta i anspråk en säkerhet som ställts genom säkerhetsöverlåtelse. Inte heller säkerheter som ställts av tredjeman bör omfattas av bestämmelsen.

I artikel 70.2 i krishanteringsdirektivet begränsas undantagen till att endast avse vissa typer av säkerheter. Med marginalsäkerhet avses i allmänhet säkerhet uttryckt i en *andel* av värdet på ett finansiellt instrument, till exempel ett derivatkontrakt, som måste finnas på ett visst konto för att positionen (kontraktet) ska kunna vidmakthållas. Det krävs regelmässigt att säkerhet ställs vid avtalets ingående i form av initial marginalsäkerhet och löpande under kontraktets giltighetstid i takt med att marknadsvärdet på kontraktet ändras i form av tilläggs marginalsäkerhet. Behovet av tilläggs marginalsäkerhet förändras, i allmänhet fortlöpande. Motparten gör löpande bedömningen av om det ska krävas ytterligare säkerhet i förhållande till kontraktet. Om så är fallet, underrättas investeraren i fråga (se Ds 2013:68 s. 46 och 47).

Med panträtt avses att viss egendom har ställts till en panthavares förfogande som säkerhet för en viss förpliktelse. Panträtten ger panthavaren rätt att själv tillgodogöra sig prestationens värde ur den pantsatta egendomen, om den prestation som säkerställs inte fullgörs på rätt sätt.

Sammanfattningsvis finns det anledning att göra följande bedömning när det gäller de former av säkerheter som bör omfattas av bestämmelsen. Marginalsäkerheter kan ställas i olika former, dvs. både i form av en pant och en säkerhetsöverlåtelse. Det bör framgå av den svenska bestämmelsen att undantaget omfattar marginalsäkerheter eftersom en sådan säkerhet inte motsvarar tillgångens fulla värde utan endast en andel av värdet på ett finansiellt instrument. Att även säkerheter som uppgår till det fulla värdet omfattas av bestämmelsen behöver därmed inte framgå av bestämmelsen. Som har konstaterats ovan omfattar resolutionsmyndighetens befogenhet att förbjuda en

borgenär att ta i anspråk en säkerhet inte säkerhetsöverlåter. Med anledning därav, och med hänsyn till utformningen av artikel 50.2 i direktivet, bör det framgå av bestämmelsen att det är panträtter som omfattas av undantaget, även om de ställs i form av en marginalsäkerhet. Undantaget bör även omfatta säkerheter som ställts av en indirekt deltagare i ett avvecklingssystem.

Fullgörelse i strid med resolutionsmyndighetens beslut

Riksgäldskontorets beslut att tillfälligt förbjuda en borgenär att ta i anspråk säkerheter i tillgångar som tillhör ett företag i resolution eller ett företag i samma grupp som företaget i resolution är ett offentligt beslut som borgenärerna är skyldiga att följa. Inte heller när det gäller denna befogenhet innehåller direktivet några bestämmelser om vad som händer om en borgenär tar i anspråk en säkerhet trots att resolutionsmyndigheten förbjudit detta. För att inte Riksgäldskontorets befogenhet ska bli verkningslös bör en bestämmelse om rättsverkningsarna av en rättshandling i strid med ett sådant beslut tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Denna rättsverkan bör vara densamma som föreslås vid fullgörelse i strid med ett beslut om tillfälligt fullgörelseförbud.

11.8 Befogenhet att tillfälligt förbjuda utövandet av vissa avtalsrättigheter

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta att en motpart till ett företag i resolution inte får utöva vissa rättigheter som följer av ett avtal som ingåtts med företaget. Ett sådant förbud får endast gälla under en begränsad tid. Under vissa omständigheter ska Riksgäldskontoret även få besluta att en motpart till ett dotterföretag till ett företag i resolution inte får utöva vissa rättigheter som följer av ett avtal som ingåtts med dotterföretaget.

Vissa typer av avtal ska undantas från Riksgäldskontorets befogenhet.

Om en motpart till ett företag i resolution eller dess dotterföretag utövar vissa rättigheter som följer av ett avtal, i strid med Riksgäldskontorets beslut, ska den åtgärd som vidtagits gälla om

Riksgäldskontoret inte visar att motparten kände till beslutet eller att det förekom omständigheter som gav motparten skäligen anledning att anta att Riksgäldskontoret hade fattat ett sådant beslut.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 51.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att tillfälligt upphäva uppsägningsrätten för en part i ett avtal med ett företag i resolution från och med offentliggörandet av en underrättelse i enlighet med artikel 65.3 till och med midnatt i slutet av den bankdag som, i den medlemsstat vars resolutionsmyndighet är behörig för företaget i resolution, följer efter det offentliggörandet, förutsatt att betalnings- och leveransskyldigheterna och tillhandahållandet av säkerhet även fortsättningsvis fullgörs.

Av artikel 51.2 framgår att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att tillfälligt upphäva uppsägningsrätten för varje part i ett avtal med ett dotterföretag till ett företag i resolution om något av det följande föreligger:

- a) De avtalsskyldigheterna garanteras eller stöds på annat sätt av företaget i resolution.
- b) Uppsägningsrätten enligt det avtalet grundas uteslutande på insolvensen eller de finansiella förhållandena i företaget i resolution.
- c) I fall där en överföringsbefogenhet har utövats eller får utövas i förhållande till företaget i resolution, om antingen
 - i) alla tillgångar och skulder i dotterföretaget vilka avser det avtalet har överförts till och övertagits av, eller får överföras till och övertas av, den mottagande enheten, eller
 - ii) resolutionsmyndigheten på något annat sätt tillhandahåller ett adekvat skydd för sådana skyldigheter.

Det tillfälliga upphävandet av uppsägningsrätten ska få verkan från och med offentliggörandet av en underrättelse i enlighet med artikel 65.3 till och med midnatt i slutet av den bankdag som, i den med-

lemsstat där dotterföretaget till företaget i resolution är etablerat, följer efter det offentliggörandet.

I artikel 51.3 anges att ett tillfälligt upphävande enligt punkt 1 eller 2 inte ska tillämpas på

- a) system eller operatörer av system som har betecknats som ett system enligt direktiv 98/26/EG, eller
- b) centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordning (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Esma enligt artikel 25 i den förordningen.

Av artikel 51.4 framgår att en person får utöva en uppsägningsrätt enligt ett avtal före utgången av den period som avses i punkt 1 eller 2 om den personen underrättas av resolutionsmyndigheten om att de rättigheter och skulder som omfattas av avtalet inte ska

- a) överföras till en annan enhet, eller
- b) bli föremål för nedskrivning eller konvertering i enlighet med artikel 35.1 a.

I artikel 51.5 anges att om en resolutionsmyndighet utövar den befogenhet att tillfälligt upphäva uppsägningsrätten som anges i punkt 1 eller 2 i denna artikel utan att lämna någon underrättelse enligt punkt 4 i denna artikel får denna uppsägningsrätt utövas efter utgången av perioden för det tillfälliga upphävandet, om inte annat följer av artikel 48, enligt följande:

- a) Om de rättigheter och skulder som omfattas av avtalet har överförts till en annan enhet får en motpart utöva uppsägningsrätt i enlighet med villkoren i det avtalet endast om den mottagande enheten är orsaken till att den utlösande händelsen inträffar eller fortsätter.
- b) Om de rättigheter och skulder som omfattas av avtalet ligger kvar hos företaget i resolution och resolutionsmyndigheten inte har använt nedskrivnings- eller konverteringsverktyget avseende avtalet i enlighet med artikel 35.1 a får en motpart utöva uppsägningsrätt i enlighet med villkoren i avtalet efter utgången av perioden för det tillfälliga upphävande som avses i punkt 1 i den här artikeln.

Förbud mot utövande av vissa avtalsrättigheter

I likhet med artiklarna 49 och 50 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anger artikel 51 i samma direktiv att resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att begränsa eller skjuta upp civilrättsliga förpliktelser för företaget i resolution. Artikel 51.1 i direktivet reglerar resolutionsmyndighetens befogenhet att, inom vissa givna tidsramar, skjuta upp uppsägningsrätten för en motpart till företaget i resolution, förutsatt att betalnings- och leveransskyldigheter fullgörs och säkerheter tillhandahålls. Av samma skäl som när det gäller förbudet mot att utöva vissa rättshandlingar enbart på grund av ett beslut om resolution, en resolutionsåtgärd eller en händelse som har direkt koppling till ett sådant beslut, bör bestämmelsen genomföras så att den omfattar fler typer av avtalsrättigheter än uppsägningsrätt. Befogenheten att tillfälligt förbjuda en motpart till ett företag i resolution att utöva avtalsrättigheter bör, liksom tidigare behandlade befogenheter inte tillämpas med automatik. Den bör inte heller med nödvändighet avse samtliga de avtal som har ingåtts av ett företag i resolution. Beslutet kan begränsas till att avse endast en viss typ av avtal eller ett visst bestämt avtal. Riksgäldskontoret bör därför ges utrymme för lämplighetsbedömningar när det gäller den närmare utformningen av ett beslut om tillfälligt förbud att utöva avtalsrättigheter.

I likhet med vad som föreslås beträffande övriga befogenheter bör Riksgäldskontoret överväga de tänkbara effekterna av ett sådant tillfälligt förbud. Myndigheten bör därvid särskilt beakta vilken effekt beslutet kan få på de finansiella marknadernas funktionssätt, något som följer av det generella kravet på resolutionsmyndigheten att välja de resolutionsåtgärder som bäst uppfyller relevanta resolutionsändamål.

Avtal som ingåtts av dotterföretag

I artikel 51.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ges resolutionsmyndigheten befogenhet att, under en begränsad tid, förbjuda även en motpart till ett dotterföretag till ett företag i resolution att säga upp avtal som ingåtts med dotterföretaget. För att ett sådant förbud ska vara proportionerligt begränsas det till fall där företaget i resolution garanterar dotterföretagets fullgörelse av förpliktelser

enligt avtalet och uppsägningsrätten enbart grundar sig på obestånd hos företaget i resolution eller dess finansiella ställning i övrigt. Om resolutionsmyndigheten genom användning av ett överföringsverktyg (försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget) har beslutat att göra en överföring från företaget i resolution, ska resolutionsmyndighetens befogenhet att tillfälligt förbjuda utövande av uppsägningsrätten endast gälla om samtliga de tillgångar och skulder som är hänförliga till avtalet med dotterföretaget har förts över till mottagaren eller resolutionsmyndigheten på annat sätt ställt säkerhet för sådana förpliktelser (artikel 51.2 c). Det föreligger således inte någon rätt att skjuta upp uppsägningsrätten om någon del av de berörda tillgångarna eller skulderna finns kvar i företaget i resolution efter det att en överföring skett, eller förutses ske. Det följer dock av artikel 51.2 c ii att även om alla eller delar av tillgångarna finns kvar i företaget i resolution, föreligger rätt att skjuta upp uppsägningsrätten, om resolutionsmyndigheten ”på något annat sätt tillhandahåller ett adekvat skydd för sådana skyldigheter”.

När det gäller kravet på resolutionsmyndighetens säkerställande ligger det närmast till hands att anta att myndighetens tillhandahållande av sådant skydd bara blir relevant om endast vissa av de rättigheter och förpliktelser som är hänförliga till avtalet med dotterföretaget har förts över till mottagaren, och myndigheten har bedömt att företaget i resolution inte kan drivas vidare. Under dessa omständigheter är nämligen det företags garantier värdelösa och myndigheten bör i denna situation kunna ställa ut motsvarande garantier till motparten. Sådana garantier bör då uppfylla kravet på att resolutionsmyndigheten ska tillhandahålla tillräckligt skydd för företags förpliktelser. Om dessa förutsättningar är uppfyllda, kan myndigheten besluta om tillfälligt förbud för en motpart till ett dotterföretag att utöva avtalsrättigheter även om inte samtliga tillgångar och förpliktelser som är hänförliga till avtalet med dotterföretaget har förts över till mottagaren.

Undantag

På motsvarande sätt som gäller för tillfälligt fullgörelseförbud och tillfälligt förbud för en borgenär att ta i anspråk säkerheter ska vissa undantag göras från den nu föreslagna befogenheten (artikel 51.3 i

krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Ett tillfälligt förbud att utöva uppsägningsrätt eller avtalsrättigheter ska därmed inte avse avtal som har ingåtts med centrala motparter eller som är hänförliga till sådana system som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar eller värdepapper. Detta bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

*Utövande av uppsägningsrätt eller avtalsrättigheter
som omfattas av resolutionsmyndighetens beslut*

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller bestämmelser som innebär att rättigheter som följer av ett avtal som omfattas av myndighetens beslut om tillfälligt förbud att utöva dem under vissa omständigheter ändå får utövas under den tid förbudet gäller (artikel 51.4). Uppsägningsrätten får utövas om den berörda motparten får underrättelse av resolutionsmyndigheten om att de rättigheter och skyldigheter som omfattas av avtalet inte kommer att bli föremål för överföring eller nedskrivning. För att genomföra krishanteringsdirektivet i denna del bör en bestämmelse med motsvarande innehåll tas in i den nya lagen om resolution.

Av artikel 51.5 i krishanteringsdirektivet framgår vad som gäller för en motpart när ett beslut om tillfälligt förbud att utöva vissa avtalsrättigheter upphör att gälla. I och med att artikeln i fråga även innehåller en hänvisning till artikel 48 i krishanteringsdirektivet bör avsikten vara att rättigheter som följer av ett sådant avtal endast får utövas om mottagaren väsentligen brister i fullgörandet av sina förpliktelser enligt avtalet. En bestämmelse som genomför artikel 51.5 a i krishanteringsdirektivet bör tas in i lagen. Av lagtexten bör framgå att det ska vara fråga om brister i fullgörandet från mottagarens sida som är pågående eller som inträffat efter övertagandet och som inte är begränsade till tiden före övertagandet.

Artikel 51.5 b i direktivet föranleder ingen lagstiftningsåtgärd, eftersom den naturliga följderna av att resolutionsmyndighetens (tillfälliga) förbud upphör att gälla är att avtalet fortsätter att gälla mellan parterna.

*Utövande av avtalsrättigheter i strid med
resolutionsmyndighetens beslut*

Ett beslut att tillfälligt förbjuda en motpart att utöva rättigheter som följer av ett avtal som ingåtts med ett företag i resolution, eller med dess dotterföretag, är ett offentligrättsligt beslut som motparten är skyldig att följa liksom ett beslut om tillfälligt fullgörelseförbud eller ett beslut om tillfälligt förbud för en borgenär att ta i anspråk säkerheter. Inte heller när det gäller denna befogenhet innehåller direktivet några bestämmelser om vad som händer om en motpart utövar en avtalsrättighet trots att resolutionsmyndigheten förbjudit detta. För att inte myndighetens befogenhet ska bli verkningslös bör en bestämmelse om rättsverkningarna av ett avtalsvillkor i strid med ett sådant beslut tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Rättsverkan bör vara samma som föreslås om en rättshandling företas i strid med ett beslut om tillfälligt fullgörelseförbud eller ett beslut om förbud att ta i anspråk säkerheter, dvs. ogiltighet.

11.9 Avtalsenligt erkännande av befogenheter vad gäller tillfälligt upphävande i samband med resolution

Utredningens förslag: Ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska i finansiella avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland ta in villkor som innebär att parterna erkänner att avtalet kan komma att bli föremål för Riksgäldskontorets utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser om förtida uppsägning, tillfälligt upphävande, ändring, nettning, utövande av kvittningsrätter eller hävande av säkerhetsrätter, om avtalet

1. medför en ny skyldighet eller en väsentlig ändring av en befintlig skyldighet,
2. föreskriver uppsägningsrätt eller rätt att ta i anspråk en säkerhet som har ställts ut, som om befogenheter enligt ovan skulle vara tillämplig på om det finansiella avtalet reglerades av svensk rätt.

Ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp ska säkerställa att ett dotterföretag i tredjeland, som är ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, i finansiella avtal enligt ovan, tar in villkor som innebär att avtalet kan komma att bli föremål för Riksgäldskontorets utövande av befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser enligt ovan.

Att ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, i finansiella avtal, inte tar in villkor som innebär att parterna erkänner att avtalet kan komma att bli föremål för Riksgäldskontorets utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser enligt ovan, hindrar inte Riksgäldskontoret från att tillämpa befogenheterna.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 52.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att sådana enheter som avses i artikel 1.1 a–e, i alla finansiella avtal som de ingår och som regleras av lagen i tredjeland inför villkor enligt vilka parterna erkänner att det finansiella avtalet kan komma att bli föremål för resolutionsmyndighetens utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och skyldigheter enligt artiklarna 49, 50 och 51 och erkänner att de är bundna av kraven i artikel 48.

Av artikel 52.2 framgår att moderföretag som har det yttersta ägarintresset ska säkerställa att deras dotterföretag i tredjeland som är sådana enheter som avses i artikel 1.1 a–e, i de finansiella avtal som avses i punkt 1 inför villkor för att utesluta att en resolutionsmyndighets utövande av befogenheten att tillfälligt upphäva eller begränsa de rättigheter och skyldigheter som innehas av moderföretaget som har det yttersta ägarintresset, i enlighet med punkt 1, utgör ett giltigt skäl för förtida uppsägning, tillfälligt upphävande, ändring, nettnings, utövande av kvittningsrätter eller hävdande av säkerhetsrätter med avseende på dessa avtal.

I artikel 52.3 anges att punkt 1 ska vara tillämplig på finansiella avtal som

- a) medför en ny skyldighet eller en väsentlig ändring av en befintlig skyldighet efter ikraftträdandet av de bestämmelser som antagits på nationell nivå för att införliva denna artikel,
- b) föreskriver en eller flera uppsägningsrätter eller rättigheter att göra säkerhetsrätt gällande som artikel 48, 49, 50 eller 51 skulle vara tillämplig på om det finansiella avtalet reglerades av rätten i en medlemsstat.

Av artikel 52.4 framgår att det förhållandet att en sådan enhet som avses i artikel 1.1 a–e inte i sina finansiella avtal inför de avtalsvillkor som avses i punkt 1 i den här artikeln inte ska hindra resolutionsmyndigheten från att tillämpa de befogenheter som avses i artiklarna 48, 49, 50 och 51 med avseende på de finansiella avtalen.

I artikel 52.5 anges att Eiopa ska utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn för att närmare ange innehållet i de avtalsvillkor som avses i punkt 1 med beaktande av de olika affärsmodellerna för de enheter som avses däri.

Eiopa ska överlämna dessa förslag till tekniska standarder för tillsyn till kommissionen senast den 29 juli 2027 (andra stycket).

Kommissionen ges befogenhet att komplettera detta direktiv genom att anta de tekniska standarder för tillsyn som avses i första stycket i enlighet med artiklarna 10–14 i förordning (EU) nr 1094/2010 (tredje stycket).

Avtalsenligt erkännande av befogenheter vad gäller tillfälligt upphävande i samband med resolution

I avtal om finansiering som företag ingår, regleras typiskt sett under vilket lands lag avtalet ska lyda. Om ett företag vill söka finansiering på en viss marknad utanför EES, är det inte ovanligt att avtalsvillkoren anger att samma lands lag också gäller för skulden. Det kan bli svårt att verkställa ett beslut om det andra landet inte erkänner att beslutet får verkställas även beträffande egendom i det landet. Eftersom stater hemmahörande inom EES har åtagit sig att erkänna och verkställa varandras beslut, är detta ett potentiellt problem framför allt i förhållande till tredjeländ.

För effektivitetens skull finns i artikel 52 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bestämmelser som syftar till att de inom EES hemmahörande företagen ska se till att behandla frågan om avtalsenligt erkännande av befogenheter vad gäller tillfälligt upphävande i samband med resolution.

Av artikel 52.1 och 52.3 framgår att ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, ska i finansiella avtal som omfattas av lagstiftningen i tredjeland ta in villkor som innebär att parterna erkänner att avtalet kan komma att bli föremål för resolutionsmyndighetens utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser av viss art, om avtalet medför en ny skyldighet eller en väsentlig ändring av en befintlig skyldighet, föreskriver uppsägningsrätt eller rätt att ta i anspråk en säkerhet som har ställts ut, som om befogenheter skulle vara tillämplig på om det finansiella avtalet reglerades av rätten i en medlemsstat.

Av artikel 52.2 framgår att ett moderföretag med det yttersta ägarintresset i en grupp ska säkerställa att ett dotterföretag i tredjeland, som är ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, i finansiella avtal enligt artikel 52.1 och 52.3, tar in villkor som innebär att avtalet kan komma att bli föremål för resolutionsmyndighetens utövande av befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser enligt ovan.

Av artikel 52.4 framgår att ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, i finansiella avtal enligt ovan, inte tar in villkor som innebär att parterna erkänner att avtalet kan komma att bli föremål för resolutionsmyndighetens utövande av sina befogenheter att tillfälligt upphäva eller begränsa rättigheter och förpliktelser enligt ovan, hindrar inte resolutionsmyndigheten från att tillämpa befogenheterna.

Det kan också noteras att Eiopa ska utarbeta förslag på tekniska standarder för tillsyn för att närmare ange innehållet i de avtalsvillkor som avses i artikel 52.1, med beaktande av de olika affärsmodellerna för de enheter som den artikeln omfattar.

Den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör innehålla bestämmelser som i sak motsvarar nu nämnda bestämmelser i direktivet.

11.10 Kontinuitet

Utredningens förslag: Om verksamhet har överförts genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, ska Riksgäldskontoret få besluta att företaget i resolution eller något annat företag som ingår i samma grupp ska tillhandahålla de mottagaren de tjänster eller resurser som är nödvändiga för att mottagaren ska kunna driva den överförda verksamheten effektivt. Tjänster och resurser ska tillhandahållas i enlighet med avtalsvillkoren eller, om det inte finns något avtal, på skäliga villkor.

Riksgäldskontoret ska få fatta beslut om tillhandahållande av tjänster eller resurser även om det företag som ska tillhandahålla tjänsterna eller resurserna har försatts i konkurs eller gått i likvidation.

Resolutionsmyndigheten ska få besluta att de varor och tjänster som en leverantör av väsentliga tjänster direkt eller indirekt tillhandahåller ett företag i resolution ska fortsätta att tillhandahållas av en sådan leverantör efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits om

1. tillgångarna för leverantören av väsentliga tjänster underskriver dess skulder, eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att tillgångarna för leverantören inom den närmaste framtiden kommer att underskrida dess skulder, eller
2. leverantören av väsentliga tjänster inte kan betala sina skulder eller andra åtaganden i takt med att de förfaller till betalning, eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att leverantören inom den närmaste framtiden kommer att befinna sig i en sådan situation.

Riksgäldskontoret ska, efter ansökan av en resolutionsmyndighet etablerad i ett annat land inom EES, få förklara att ett beslut enligt nationell lagstiftning som genomför artikel 45 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska gälla i Sverige.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Av artikel 45.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att kräva att ett företag i resolution, eller någon av dess gruppenheter, tillhandahåller alla tjänster och faciliteter som är nödvändiga för att en mottagande enhet ska kunna bedriva den verksamhet som överförs till den, inbegripet om företaget i resolution eller den relevanta gruppenheten är föremål för ett normalt insolvensförfarande.

I artikel 45.2 anges att resolutionsmyndigheterna ska ha de befogenheter som krävs för att säkerställa att de varor och tjänster som en leverantör av väsentliga tjänster direkt eller indirekt tillhandahåller ett företag i resolution kan fortsätta att tillhandahållas av den efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits om

- a) tillgångarna för leverantören av väsentliga tjänster underskrider dess skulder, eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att tillgångarna för leverantören av väsentliga tjänster inom den närmaste framtiden kommer att underskrida dess skulder, eller
- b) leverantören av väsentliga tjänster är oförmögen att betala sina skulder eller andra åtaganden i takt med att de förfaller till betalning, eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att leverantören av väsentliga tjänster inom den närmaste framtiden kommer att befinna sig i en sådan situation.

Av artikel 45.3 framgår att resolutionsmyndigheter ska ha befogenhet att genomdriva skyldigheter som enligt punkt 1 ålagts av resolutionsmyndigheter i andra medlemsstater med avseende på gruppenheter som är etablerade på deras territorium.

I artikel 45.4 anges att de tjänster och faciliteter som tillhandahålls i enlighet med punkterna 1 och 3 ska tillhandahållas på följande villkor:

- a) Om tjänsterna och faciliteterna tillhandahållits företaget i resolution enligt ett avtal före det att resolutionsåtgärden vidtogs, på samma villkor som det avtalet under hela avtalsperioden.

- b) På rimliga villkor om det inte finns något avtal eller om avtalet har löpt ut.

Kontinuitet

Att resolutionsmyndigheten har befogenhet att kräva att vissa tjänster tillhandahålls mottagaren av verksamheten vid användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget framgår av artikel 45 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. En bestämmelse om detta bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Av artikel 45.1 i krishanteringsdirektivet följer att resolutionsmyndigheten kan besluta att tjänster och resurser (faciliteter) ska tillhandahållas av företaget i resolution eller en annan gruppenhet. När det gäller stora företagsgrupper kan det således bli fråga om relativt många företag som potentiellt sett kan träffas av befogenheten. Det torde inte vara ovanligt att flera centrala tjänster tillhandahålls gruppinternt. Den gränsdragning som görs i direktivet när det gäller vilka företag som kan bli föremål för ett beslut om tillhandahållande av tjänster eller resurser framstår som väl avvägd. Det saknas därför skäl att i den nya lagen om resolution ytterligare utsträcka denna befogenhet till att omfatta fler företag än vad krishanteringsdirektivet anger.

Enligt artikel 45.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att resolutionsmyndigheten kan besluta om att varor och tjänster som en leverantör av väsentliga tjänster direkt eller indirekt tillhandahåller ett företag i resolution, kan fortsätta att tillhandahållas av leverantören efter det att resolutionsåtgärder har vidtagits, om leverantören är insufficient eller insolvent, eller det föreligger objektiva faktorer för att leverantören i den närmaste framtiden kommer att befinna sig i en sådan situation.

I artikel 2.86 definieras leverantör av väsentliga tjänster som en enhet som tillhandahåller varor eller tjänster, såsom it-tjänster, försörjningstjänster och uthyrning, förvaltning och underhåll av lokaler, som behövs för att fortlöpande upprätthålla ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags verksamhet, eller som behövs för att säkerställa ett upprätthållande av försäkringsskyddet, och som ingår i samma

grupp som det företaget. Motsvarande bestämmelse bör införas i den nya lagen om krishantering av försäkringsföretag.

Beträffande företag som ingår i gränsöverskridande grupper krävs viss särskild reglering. Av artikel 45.3 i direktivet framgår att medlemsstaterna ska se till att deras resolutionsmyndigheter har befogenhet att genomdriva skyldigheter som resolutionsmyndigheter i andra medlemsstater har ålagt gruppenheter som är etablerade på deras territorier i enlighet med artikel 45.1. Detta innebär att en utländsk resolutionsmyndighets beslut enligt den nationella lagstiftning som genomför artikel 45.1 i direktivet ska kunna göras gällande mot ett svenskt företag i samma grupp. Om ett företag som har försatts i resolution i ett annat land inom EES har ett svenskt dotterföretag, kan den nationella resolutionsmyndigheten besluta att det svenska dotterföretaget ska tillhandahålla vissa tjänster till ett företag som har tagit över verksamhet från företaget i resolution. Ett sådant beslut gäller inte i Sverige då det inte omfattas av rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen) eller Rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (insolvensförordningen). Det är därför nödvändigt att införa ny reglering på detta område.

Artikel 45.3 i krishanteringsdirektivet ger medlemsstaterna stort utrymme att själva avgöra hur en sådan reglering ska se ut. Mot denna bakgrund föreslås en reglering som motsvarar det förfarande som gäller vid verkställighet och erkännande av utländska domar i Sverige. Detta innebär att Riksgäldskontoret ges möjlighet att verkställa ett beslut av en motsvarande myndighet i ett annat EES-land. Ett sådant beslut av Riksgäldskontoret måste givetvis föregås av en prövning av om beslutet om tillhandahållande av tjänster är formellt riktigt. Någon materiell prövning bör däremot inte ske. I annat fall tillkommer en inte avsedd överprövning av det fattade beslutet om tillhandahållande av tjänster, vilket kan äventyra effektiviteten i ett gränsöverskridande resolutionsförfarande.

Det möter enligt utredningens bedömning inga hinder att ge Riksgäldskontoret, i stället för till exempel en domstol, denna befogenhet. Riksgäldskontoret har expertkompetens på detta område och kan genomföra den begränsade prövning som ska göras på ett rättsäkert sätt.

Av artikel 65.4 i direktivet framgår vidare vilka villkor som ska gälla för tillhandahållandet av de tjänster och resurser som avses i artikel 45.1 och 45.3. Tjänsterna eller resurserna ska tillhandahållas i enlighet med villkoren i ett gällande avtal som företaget i resolution ingått innan det försattes i resolution eller, i avsaknad av ett sådant avtal, på skäliga villkor. Motsvarande bestämmelse bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

11.11 Kompletterande befogenheter

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret beslutar om resolution eller vidtar en resolutionsåtgärd, ska myndigheten få besluta att

1. en innehavare av aktier i ett företag i resolution eller av andra äganderättsinstrument som har getts ut av företaget inte får förvärva ytterligare sådana aktier eller äganderättsinstrument,
2. förelägga företaget i resolution och en förvärvare att bistå varandra med särskilt angivna informations- och understödsåtgärder,
3. ett avtal som ett företag i resolution är part i ska sägas upp med omedelbar verkan eller att villkoren i avtalet ska ändras, eller
4. överföra återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- och återförsäkringsfordringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om myndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till ett annat företag.

När Riksgäldskontoret beslutar om resolution eller vidtar en resolutionsåtgärd ska myndigheten dessutom få begära att

1. en börs ska avslå en begäran om upptagande till handel på en reglerad marknad av ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution eller besluta att ett sådant finansiellt instrument inte längre ska vara upptaget till handel,
2. en börs eller ett värdepappersinstitut med tillstånd att driva en handelsplattform, ska avslå en ansökan om att ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution

ska handlas på en handelsplattform eller besluta att ett sådant finansiellt instrument inte längre ska handlas på en handelsplattform, eller

3. Finansinspektionen ska pröva om förutsättningarna för handelsstopp avseende ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution är uppfyllda om begäran om det har framställts av Riksgäldskontoret eller en utländsk resolutionsmyndighet.

Riksgäldskontoret får endast vidta åtgärder om myndigheten anser att det är nödvändigt för att säkerställa verkställigheten av ett beslut om resolution eller en resolutionsåtgärd eller för att uppnå ett eller flera resolutionsändamål.

Riksgäldskontoret ska även få begära att en behörig myndighet i ett annat land inom EES fattar motsvarande beslut.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 43.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheterna, när de utövar en resolutionsbefogenhet, ha befogenhet att göra följande:

- a) Med förbehåll för artikel 60, att föreskriva att en överföring ska få verkan utan att det uppstår några skyldigheter eller ansvarsförbindelser som påverkar de överförda finansiella instrumenten, rättigheterna, tillgångarna eller skulderna.
- b) Upphäva rätten att förvärva ytterligare aktier eller andra äganderättsinstrument.
- c) Kräva att den relevanta myndigheten avbryter eller tillfälligt upphäver godkännandet för upptagande till handel på en reglerad marknad eller upptagandet till officiell notering av finansiella instrument enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/34/EG.
- d) Föreskriva att den mottagande enheten behandlas som om denna var företaget i resolution när det gäller alla rättigheter eller skyldigheter som företaget i resolution har, eller åtgärder som det

har vidtagit, inbegripet alla rättigheter eller skyldigheter beträffande deltagande i en marknadsinfrastruktur, med förbehåll för tillämpningen av det verktyg för försäljning av verksamhet eller det broföretagsverktyg som avses i artiklarna 31 och 32 tillämpas.

- e) Begära att företaget i resolution eller den mottagande enheten informerar och bistår den andra parten.
- f) Upphäva eller ändra villkoren i ett avtal som företaget i resolution är part i eller sätta en mottagande enhet som part i dess ställe.
- g) Överföra eventuella återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- eller återförsäkringsfordringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om resolutionsmyndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till en annan enhet.

Eventuell rätt till ersättning som föreskrivs i enlighet med detta direktiv ska inte betraktas som en skyldighet eller ansvarsförbindelse enligt första stycket a (andra stycket).

Av artikel 43.2 framgår att resolutionsmyndigheterna ska utöva de befogenheter som anges i punkt 1 om de anser att detta är lämpligt för att säkerställa att en resolutionsåtgärd är ändamålsenlig eller för att uppnå ett eller flera resolutionsmål.

I artikel 43.3 anges att resolutionsmyndigheter som utövar en resolutionsbefogenhet ska ha befogenhet att föreskriva kontinuitetsarrangemang som krävs för att säkerställa att resolutionsåtgärden är ändamålsenlig och, i tillämpliga fall, att den verksamhet som överförts kan bedrivas av den mottagande enheten. Dessa kontinuitetsarrangemang ska särskilt inbegripa följande:

- a) Att avtal som ingåtts av företaget i resolution fortsätter att vara gällande, så att den mottagande enheten påtar sig de rättigheter och skulder som företaget i resolution har i fråga om finansiella instrument, rättigheter, tillgångar eller skulder som har överförts och ersätter företaget i resolution, uttryckligen eller underförstått, i alla relevanta avtalshandlingar.
- b) Att företaget i resolution ersätts av den mottagande enheten i alla rättsliga förfaranden som avser alla finansiella instrument, rättigheter, tillgångar eller skulder som har överförts.

Av artikel 43.4 framgår att de befogenheter som avses i punkt 1 första stycket d och punkt 3 b ska inte påverka följande:

- a) Rätten för en anställd i företaget i resolution att säga upp ett anställningsavtal.
- b) Med förbehåll för artiklarna 49, 50 och 51, rätten för en avtalspart att utöva de rättigheter som följer av avtalet, inbegripet rätten att säga upp avtalet, om denna rätt följer av avtalsvillkoren, till följd av en handling eller underlåtenhet som begåtts av företaget i resolution före den relevanta överföringen eller den mottagande enheten efter den relevanta överföringen.

Allmänna utgångspunkter

De befogenheter som resolutionsmyndigheten har att tillgripa när ett företag försatts i resolution finns utspridda på en rad olika ställen i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. I artikel 43 regleras s.k. kompletterande befogenheter, vilket betyder att dessa endast ska kunna utövas av resolutionsmyndigheten om myndigheten samtidigt utövar någon annan resolutionsbefogenhet, dvs. någon av de befogenheter som framgår av artiklarna 42 och 44–54 i direktivet.

I artikel 43.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår det att en kompletterande befogenhet får utövas av resolutionsmyndigheten om den anser att det är nödvändigt för att bidra till att säkerställa att en resolutionsåtgärd är ändamålsenlig eller för att uppnå ett eller flera resolutionsändamål.

Utredningen anser att en bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Riksgäldskontoret ska få vidta en kompletterande befogenhet, bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Befogenhet att upphäva rätt att förvärva aktier

Enligt artikel 43.1 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, i form av en kompletterande befogenhet, kunna upphäva rätten att förvärva ytterligare aktier eller andra äganderättsinstrument. Någon bestämmelse som motsvarar artikel 43.1 b i direktivet finns inte i på försäkringsområdet utan en motsvarande be-

stämmelse bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Vad som avses med äganderättsinstrument behandlats i avsnitt 14.4.1 om försäljningsverktyget. Eftersom de befogenheter som följer av artikel 43 inte får utövas självständigt bör det framgå av lagen.

*Befogenhet att avslå begäran om upptagande till handel
och att avbryta eller stoppa handel*

Det får anses att artikel 43.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innebära att resolutionsmyndigheten ska kunna kräva att 1) finansiella instrument som har getts ut av ett företag i resolution inte tas upp till handel, 2) handeln med sådana finansiella instrument avbryts permanent, dvs. att de finansiella instrumenten avnoteras samt 3) handel med sådana finansiella instrument tillfälligt stoppas.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan beträffande artikel 43.1 c i direktivet, bör det införas en bestämmelse i lagen om resolution av försäkringsföretag som slår fast att Riksgäldskontoret får begära att en börs ska avslå en begäran om upptagande till handel på en reglerad marknad av ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution eller besluta att ett sådant finansiellt instrument inte längre ska vara upptaget till handel enligt 15 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Av artikel 43.1 c framgår vidare att resolutionsmyndigheterna ska kunna kräva handelsstopp, men det uppställs inga bestämmelser avseende hur den behöriga myndigheten (i Sverige Finansinspektionen) ska förfara när en sådan begäran har framställts. För att genomföra artikel 43.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag därför införas bestämmelser som ger Riksgäldskontoret rätt att kräva att en börs eller ett värdepappersinstitut avslår en ansökan om att ett finansiellt instrument som har getts ut av ett företag i resolution ska handlas på en handelsplattform eller beslutar att ett sådant finansiellt instrument inte längre ska handlas på en handelsplattform.

Riksgäldskontoret bör även få begära att en behörig myndighet i ett annat land inom EES fattar motsvarande beslut.

Finansinspektionen bör i sammanhanget utföra en prövning om förutsättningarna för handelsstopp är uppfyllda om Riksgäldskontoret begär det enligt 22 kap. 2 a § lagen om värdepappersmarknaden. Detsamma bör gälla om en utländsk resolutionsmyndighet begär det

enligt nationell lagstiftning som genomför artikel 43.1 c i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Befogenhet att begära att företaget i resolution och en förvärvare bistår varandra med särskilt angivna informations- och understödsåtgärder

Enligt artikel 43.1 e i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten ha befogenhet att begära att företaget i resolution eller den mottagande enheten informerar och bistår den andra parten. En sådan samarbetsskyldighet för dessa parter bör införas genom bestämmelser som reglerar överföringsverktygen i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Befogenhet att ändra eller säga upp avtal med omedelbar verkan

Den befogenhet som följer av artikel 43.1 f i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag utgör enligt ordalydelsen en av de mest ingripande resolutionsbefogenheterna gentemot avtalsparter till företaget i resolution. Enligt bestämmelsen ska resolutionsmyndigheten kunna ”upphäva eller ändra villkoren i ett avtal som företaget i resolution är part i eller sätta en mottagande enhet som part i dess ställe”. Någon motsvarande bestämmelse finns inte på försäkringsområdet och en bestämmelse som motsvarar artikeln bör därför tas in den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Mot bakgrund av bestämmelsens utformning blir kravet på proportionalitet och nödvändighet särskilt viktigt i förhållande till denna befogenhet. Dessutom bör det beaktas att bestämmelsens tillämpningsområde begränsas genom att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller ett antal specifika bestämmelser om resolutionsmyndighetens befogenhet att ändra innehållet i ingångna avtal (se närmare om detta i prop. 2015/16:5 s. 469 och 470 beträffande motsvarande bestämmelser i krishanteringsdirektivet).

Befogenhet att överföra återförsäkringsrättigheter

Enligt 43.1 g i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten ha befogenhet att överföra återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- och återförsäkringsfodringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om resolutionsmyndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till en annan enhet. En sådan befogenhet bör införas genom bestämmelser som reglerar överföringsverktygen i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

11.12 Befogenhet att tillfälligt upphäva återköpsrätt

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkringstagares återköpsrätt avseende livförsäkringsavtal som har ingåtts av försäkringsföretaget i resolution, förutsatt att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalen fullgörs, även fortsatt.

Ett beslut får endast gälla under en begränsad tid.

Skälen för utredningens förslag*Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag*

I artikel 53.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att tillfälligt begränsa eller tillfälligt upphäva försäkringstagarnas inlösenrätt avseende livförsäkringsavtal som ingåtts av företaget i resolution, förutsatt att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalen, särskilt betalningsskyldigheter till förmån för försäkringstagare, förmånstagare eller skadelidande parter, även fortsättningsvis fullgörs.

Av artikel 53.2 framgår att den befogenhet som avses i punkt 1 får användas endast så länge det är nödvändigt för att underlätta tillämpningen av ett eller flera resolutionsverktyg. Denna befogenhet ska gälla under den period som anges i den underrättelse om tillfälligt upphävande som offentliggörs i enlighet med artikel 65.3.

Befogenhet att tillfälligt upphäva eller begränsa återköpsrätt

I artikel 53.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndigheterna ska ha befogenhet att tillfälligt begränsa eller upphäva försäkringstagarnas inlösenrätt (återköpsrätt) avseende livförsäkringsavtal som ingåtts av företaget i resolution, förutsatt att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalen, särskilt betalningsskyldigheter till förmån för försäkringstagare, förmånstagare eller skadelidande parter, även fortsättningsvis fullgörs.

I artikel 53.2 i direktivet anges att befogenheten enligt artikel 53.1 får användas endast så länge det är nödvändigt för att underlätta tillämpningen av ett eller flera resolutionsverktyg. Denna befogenhet ska gälla under den period som anges i den underrättelse om tillfälligt upphävande som offentliggörs i enlighet med artikel 65.3. Således från offentliggörandet och som längst till klockan 24 den bankdag som följer närmast efter dagen för offentliggörandet.

I skäl 77 anges följande. För att stabilisera försäkring- eller återförsäkringsföretagets finansiella ställning bör ett moratorium införas för försäkringstagarnas återköpsrätter. Ett sådant moratorium som stabiliserar den finansiella ställningen för det berörda företaget bör ge resolutionsmyndigheterna tillräckligt med tid för att värdera dessa företag och bedöma vilka resolutionsverktyg som bör användas. Ett sådant moratorium bör också säkerställa likabehandling av alla försäkringstagare så att eventuella negativa ekonomiska konsekvenser för de försäkringstagare som inte är först med att utnyttja sin återköpsrätt undviks. Eftersom ett av syftena med resolution är att försäkrings-skyddet upprätthålls, bör försäkringstagarna fortsätta att göra alla obligatoriska betalningar enligt de aktuella försäkrings- eller återförsäkringsavtalen, inbegripet när det gäller livräntor.

Den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bör innehålla bestämmelser som i sak motsvarar nu nämnda bestämmelser om att tillfälligt upphäva eller begränsa återköpsrätten i direktivet.

11.13 Befogenhet avseende egendom m.m. i ett tredjeland

Utredningens förslag: Om tillgångarna finns i tredjeland eller aktier eller andra äganderättsinstrument, rättigheter eller skyldigheter som omfattas av lagstiftningen i tredjeland överförs till en mottagare, ska Riksgäldskontoret få begära att mottagaren vidtar åtgärder för att se till att överföringen eller någon annan resolutionsåtgärd som har beslutats får verkan. Riksgäldskontoret ska få förelägga den som inte vidtar de begärda åtgärderna att göra det.

Om Riksgäldskontoret har beslutat att vidta en resolutionsåtgärd som avser tillgångar i tredjeland eller aktier eller andra äganderättsinstrument, rättigheter eller förpliktelser som styrs av lagstiftningen i ett sådant land, ska myndigheten antingen

1. förvalta aktierna, de andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna eller rättigheterna och uppfylla skyldigheterna för mottagarens räkning, till dess beslutet får verkan, eller
2. upphäva sitt beslut om det visar sig högst osannolikt att åtgärden kommer att få avsedd verkan.

Om ett beslut upphävs, ska transaktioner eller andra åtgärder som vidtagits för att verkställa det upphävda beslutet återgå eller återställas.

För att underlätta åtgärder ska ett försäkringsföretag, ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, i avtal genom vilken aktieägare, borgenärer eller parter i det avtal som ger upphov till skulden, ta in villkor som innebär att parterna godkänner att skulden kan komma att omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter och att de är bundna av alla minskningar av kapitalbeloppet eller det utstående beloppet, konverteringar eller upphävanden som är en följd av Riksgäldskontorets utövande av sådana befogenheter.

Riksgäldskontoret ska få kräva att vissa företag ska lämna ett rättsligt utlåtande till myndigheten som bekräftar rättslig verkställbarhet och verkan för sådana avtalsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 47.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag behandlar den situationen att resolutionsåtgärder vidtas avseende tillgångar som finns i tredjeland eller aktier, andra äganderättsinstrument, rättigheter eller skyldigheter som styrs av rätten i tredjeland. I sådana fall får resolutionsmyndigheten kräva att förvaltaren, konkursförvaltaren eller en annan person som utövar kontroll över företaget i resolution samt den mottagande enheten vidtar alla nödvändiga åtgärder för att se till att överföringen, nedskrivningen, konverteringen eller åtgärden får verkan. Resolutionsmyndigheten får även kräva att förvaltaren, konkursförvaltaren eller en annan person som utövar kontroll över företaget i resolution förvaltar aktierna, de andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna eller rättigheterna eller uppfyller skyldigheterna för den mottagande enhetens räkning till dess att överföringen, nedskrivningen, konverteringen eller åtgärden fått verkan. Vidare får resolutionsmyndigheten kräva att rimliga, regelrätta kostnader som den mottagande enheten ådrar sig för att utföra någon av dessa åtgärder betalas på något av de sätt som avses i artikel 26.5.

I artikel 47.2 anges att, för att underlätta potentiella åtgärder enligt artikel 47.1, ska medlemsstaterna kräva att de enheter som avses i artikel 1.1 a–e säkerställer införandet av en bestämmelse i sina avtal genom vilken aktieägare, borgenärer eller parter i det avtal som ger upphov till skulden godkänner att skulden kan komma att omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter och att de är bundna av alla minskningar av kapitalbeloppet eller det utestående beloppet, konverteringar eller upphävanden som är en följd av att en resolutionsmyndighet utövar sådana befogenheter. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att resolutionsmyndigheter får kräva att de enheter som avses i artikel 1.1 a–e förser dem med ett motiverat rättsligt utlåtande från en oberoende juridisk expert som bekräftar sådana avtalsbestämmelsers rättsliga verkställbarhet och verkan.

Om det trots de åtgärder som vidtas av förvaltaren, konkursförvaltaren eller en annan person, är högst osannolikt att överföringen, konverteringen eller åtgärden kommer att få verkan avseende tillgångar som finns i tredjeland eller aktier, andra äganderättsinstrument, rättigheter eller skulder som styrs av tredjelandets rätt, ska resolutionsmyndigheten enligt artikel 47.3 i krishanteringsdirek-

tivet inte gå vidare med överföringen, nedskrivningen, konverteringen eller åtgärden. Om den redan har fattat beslut om överföringen, nedskrivningen, konverteringen eller åtgärden ska detta beslut vara ogiltig avseende de tillgångar, de aktier, de äganderättsinstrument, de rättigheter eller de skulder som berörs.

Befogenhet avseende egendom m.m. i ett tredjeland

Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är att Riksgäldskontoret har kontroll över företaget i resolution. Det ligger i sakens natur att Riksgäldskontoret ska göra det som står i dess makt för att de åtgärder som myndigheten har beslutat ska få avsedd effekt. Det behövs inte någon uttrycklig lagbestämmelse om detta. När det gäller egendom med mera som finns i tredjeland har Riksgäldskontoret begränsade möjligheter att se till att dess beslut om resolutionsåtgärder blir verkställda. Riksgäldskontoret ska dock ha de befogenheter som artikel 47.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver.

Om Riksgäldskontoret tillsätter en särskild förvaltare eller ger någon annan person i uppdrag att utföra vissa uppgifter, kan myndigheten i uppdragsbeskrivningen precisera vilka skyldigheter uppdragstagaren har, till exempel beträffande egendom i tredjeland. En konkursförvaltare kommer aldrig ha kontroll över ett företag i resolution. Det behövs därför inte någon uttrycklig bestämmelse för att genomföra artikel 47.1 såvitt avser Riksgäldskontorets befogenheter gentemot dessa personer. Eftersom Riksgäldskontoret, som kommer att ha kontroll över företaget i resolution, ska förvalta egendomen om den inte ger någon annan i uppdrag att göra det, bör dock den uppgiften anges uttryckligen i den nya lagen om resolution. Detsamma gäller för uppgiften att uppfylla skyldigheterna för mottagarens räkning. I sammanhanget kan påpekas att Riksgäldskontoret har rätt till skälig ersättning för kostnader för arbete och utlägg som har uppkommit i samband med åtgärder för att se till att dess beslut får verkan eller för att förvalta egendom.

Enligt artikel 47.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheten också kräva att mottagaren ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att den av resolutionsmyndigheten beslutade åtgärden ska få verkan. Resolutionsmyndigheten har inte kontroll

över mottagaren. Mottagarens skyldigheter när det gäller överförd egendom skulle dock kunna regleras i avtalet mellan resolutionsmyndigheten och mottagaren. För att underlätta sådana avtal och för att klarlägga vad som gäller om det inte finns något sådant avtal, bör det införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution som anger att om en resolutionsåtgärd innebär att hela eller delar av verksamheten överförs till en mottagare och verksamheten finns i tredjeland, får Riksgäldskontoret begära att mottagaren vidtar åtgärder för att se till att överföringen får effekt. I enlighet med artikel 47.1 bör mottagaren ha samma rätt till ersättning som Riksgäldskontoret för de åtgärder som vidtas.

För att underlätta dessa åtgärder ska ett försäkringsföretag ett moderföretag eller ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, i avtal genom vilken aktieägare, borgenärer eller parter i det avtal som ger upphov till skulden, ta in villkor som innebär att parterna godkänner att skulden kan komma att omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter och att de är bundna av alla minskningar av kapitalbeloppet eller det utstående beloppet, konverteringar eller upphävanden som är en följd av resolutionsmyndighetens utövande av sådana befogenheter (artikel 47.2 första stycket). Riksgäldskontoret får vidare kräva att ett företag som omfattas av nyss nämnda bestämmelser lämnar ett rättsligt utlåtande till myndigheten som bekräftar rättslig verkställbarhet och verkan för sådana avtalsbestämmelser (artikel 47.2 andra stycket). Bestämmelser med motsvarande innehåll bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Att Riksgäldskontoret, såsom föreskrivs i artikel 47.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, inte ska gå vidare med en åtgärd som högst osannolikt kommer att få verkan i tredjeland behöver inte anges uttryckligen i lag. Det ligger i sakens natur att Riksgäldskontoret endast fullföljer åtgärder som sannolikt kommer att få effekt och på så sätt tjänar resolutionsändamålen. I konsekvens härmed bör beslut som högst sannolikt inte kommer att få verkan i tredjeland inte längre gälla. Ogiltigförklaring framstår dock som ett främmande begrepp vid förvaltningsmyndigheters omprövning av sina egna beslut. Utredningen anser därför att sådana beslut som det nu är fråga om ska upphävas i stället för att ogiltigförklaras. Mot den bakgrunden finns det anledning att föreslå att det införs en bestäm-

melse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, enligt vilken Riksgäldskontoret ska upphäva sitt beslut om åtgärderna högst sannolikt inte kommer att få verkan. Detta bör kompletteras med en bestämmelse att transaktioner eller andra åtgärder som vidtagits för att verkställa det upphävda beslutet ska återgå eller återställas. Det innebär till exempel att skulder som har skrivits ned eller konverterats ska återställas, att mottagaren ska lämna tillbaka de tillgångar och förpliktelser som beslutet avser och att den ersättning som har betalats för det överförda ska betalas tillbaka. Förhållandet att tidigare beslut om resolutionsåtgärder upphävs innebär sannolikt att Riksgäldskontoret måste fatta beslut om andra resolutionsåtgärder i dess ställe. Det behövs dock inte någon uttrycklig bestämmelse om detta.

12 Uppgiftsskyldighet, samarbete och informationsutbyte

12.1 Uppgiftsskyldighet och samarbete med Riksgäldskontoret

Utredningens förslag: Ett försäkringsföretag ska samarbeta med Riksgäldskontoret och till myndigheten lämna de uppgifter som den behöver för att utföra uppgifter enligt lagen om resolution av försäkringsföretag. Detsamma gäller för ett annat företag som omfattas av den lagen.

Innan Riksgäldskontoret begär att ett företag ska lämna in uppgifter ska myndigheten kontrollera om uppgifterna finns tillgängliga hos Finansinspektionen. Finansinspektionen ska, även utan begäran från Riksgäldskontoret, kontrollera om uppgifter som Riksgäldskontoret behöver för att utföra uppgifter enligt lagen om resolution av försäkringsföretag finns tillgängliga hos myndigheten. Om uppgifter finns tillgängliga hos Finansinspektionen ska inspektionen överlämna uppgifterna till Riksgäldskontoret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ett företag ska lämna till Riksgäldskontoret och att vissa ska lämnas till Riksgäldskontoret också eller i stället ska lämnas till Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag finns det flera bestämmelser om att ett företag ska samarbeta med och lämna uppgifter till resolutionsmyndigheten i den utsträckning som krävs för att ta fram, uppdatera och genomföra resolutionsplaner eller grupp-resolutionsplaner (artikel 12.1). Vidare gäller att tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med resolutionsmyndigheterna. Om information finns tillgänglig hos en tillsynsmyndighet ska den lämnas över till resolutionsmyndigheten. En resolutionsmyndighet ska inhämta tillgänglig information från tillsynsmyndigheterna innan den begär information från företagen (artikel 12.2).

En resolutionsmyndighet får begära nödvändig information för att bedöma möjligheten till resolution (artikel 13.4). Detta gäller även för bedömningen av möjligheten till resolution av en grupp (artikel 14.5).

Skyldighet att lämna information till Riksgäldskontoret

För att fullt ut uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser om att försäkringsföretag ska samarbeta med och lämna uppgifter till Riksgäldskontoret. Detta ska, i enlighet med direktivet, gälla det som behövs för att Riksgäldskontoret ska kunna utföra sina uppgifter enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag (artikel 4.1 c och d).

När det gäller grupper ska skyldigheten enligt direktivet gälla för moderföretaget med det yttersta ägarintresset i gruppen (se artikel 12.1). Detta moderföretag kan vara ett försäkringsföretag, till exempel om en grupp består av ett försäkringsföretag som är moderföretag till ett annat försäkringsföretag. En grupp kan dock även bestå av ett försäkringsföretag vars moderföretag en viss typ av holdingföretag (se 19 kap. 2 § andra stycket försäkringsrörelselagen [2010:2043]). Också sådana moderföretag bör, i enlighet med direktivet, vara skyldiga att samarbeta med Riksgäldskontoret och till myndigheten lämna de uppgifter som den behöver för att utföra uppgifter enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

I de flesta fallen bör de uppgifter som Riksgäldskontoret behöver frågor som rör en gruppresolutionsplan finnas tillgängliga hos det yttersta moderföretaget i en grupp eller ett försäkringsföretag som är dotterföretag i en grupp. Likväl torde det uppkomma fall då de uppgifter som behövs finns hos något annat företag i gruppen, till exempel uppgifter som behövs för att bedöma möjligheten till resolution av en grupp och uppgifterna finns hos ett kreditinstitut (se artikel 14.5). Även sådana företag som ingår i en grupp bör vara skyldiga att samarbeta med Riksgäldskontoret och till myndigheten lämna de uppgifter som den behöver för att utföra uppgifter enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Vissa uppgifter bör vara av sådan art att de alltid behöver lämnas både vid framtagande och uppdatering av en plan. Det bör även finnas andra typer av uppgifter som regelmässigt bör lämnas till Riksgäldskontoret. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därmed få meddela föreskrifter om uppgifter som ett företag ska lämna till Riksgäldskontoret.

Förfarande för inhämtande av uppgifter

Riksgäldskontoret har vanligtvis inte alla de uppgifter som behövs för att bedöma om en resolutionsplan ska upprättas för ett företag eller de uppgifter som behövs för den faktiska planen. Dessa uppgifter behöver inhämtas från såväl försäkringsföretag som Finansinspektionen. I enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör det införas bestämmelser för hur detta ska ske (artikel 12.2).

Om möjligt bör rapporteringsbördan för de enskilda företagen begränsas. I första hand bör Riksgäldskontoret få del av uppgifter som redan finns tillgängliga hos Finansinspektionen. Detta bör ske dels genom att Finansinspektionen på eget initiativ ska kontrollera vilka uppgifter finns tillgängliga, dels genom att Riksgäldskontoret efterfrågar viss information. Om uppgifter finns tillgängliga hos Finansinspektionen ska inspektionen lämna över uppgifterna till Riksgäldskontoret. När det gäller uppgifter som Finansinspektionen ska lämna på eget initiativ bör det vara uppgifter som mer eller mindre alltid behövs för att upprätta en resolutionsplan oavsett vilket företag det rör sig om. Om det rör sig om uppgifter med en

stark koppling till det enskilda försäkringsföretaget bör uppgifterna vanligtvis lämnas efter en särskild begäran från Riksgäldskontoret.

Om de uppgifter som Riksgäldskontoret behöver inte finns tillgängliga hos Finansinspektionen, får Riksgäldskontoret vända sig direkt till de enskilda försäkringsföretagen, se ovan.

I vissa fall kan det mest lämpliga vara att uppgifter lämnas till Finansinspektionen även om det är Riksgäldskontoret som behöver uppgifterna (se artikel 12.1). Detta kan gälla för uppgifter som kan lämnas inom de vanliga rapporteringssystemen som Finansinspektionen använder för tillsynen. För att ytterligare minska bördan för de enskilda företagen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om att vissa uppgifter som ska lämnas till Riksgäldskontoret också eller i stället ska lämnas in till Finansinspektionen.

12.2 Information som behövs för att förbereda eller fatta beslut om resolutionsåtgärder

Utredningens förslag: För att kunna förbereda och fatta beslut om resolutionsåtgärder ska Riksgäldskontoret få begära att

1. företaget i resolution eller någon annan tillhandahåller uppgifter, handlingar eller annat, och
2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken lämnar sådana upplysningar på tid och plats som myndigheten bestämmer.

Detta gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Riksgäldskontoret ska få förelägga den som inte följer en begäran att fullgöra sin skyldighet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 42.1 a krishanteringsdirektivet för anges att resolutionsmyndigheterna ska ha alla befogenheter som är nödvändiga för att tillämpa resolutionsverktyg på de enheter som avses i artikel 1.1 a–e som uppfyller de villkor för resolution som anges i artikel 19.1 eller 20.3, enligt vad som är tillämpligt. Resolutionsmyndigheterna ska särskilt ha befogenhet att kräva av vilken person som helst att lämna den information som krävs för att resolutionsmyndigheten ska kunna besluta om och förbereda en resolutionsåtgärd, inbegripet uppdateringar och kompletteringar av information som lämnats i resolutionsplanerna och inbegripen information som ska lämnas vid inspektioner på plats.

Befogenhet att kräva information

I artikel 42.1 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskrivs att resolutionsmyndigheten ska ges möjlighet att kräva information av vem som helst i syfte att besluta om och förbereda resolutionsåtgärder. Direktivet innehåller även andra bestämmelser som ger resolutionsmyndigheten rätt att inhämta information. I artikel 12.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår exempelvis att resolutionsmyndigheten – antingen på egen hand eller via tillsynsmyndigheten – ska kunna inhämta den information som krävs för att förbereda resolutionsplaner eller gruppresolutionsplaner. Artikel 12.1 är dock begränsad till möjligheten att inhämta information från berörda företag, och avser informationsinhämtning i ett krisförebyggande skede, dvs. i samband med upprättande av resolutionsplaner.

Finansinspektionen har, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, vissa möjligheter att inhämta information (se 17 kap. 5 § FRL). Någon motsvarande möjlighet för Riksgäldskontoret att begära in information föreligger inte i svensk rätt. I syfte att genomföra artikel 42.1 a i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör därför en sådan möjlighet införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Som förebild bör väljas 28 kap. 2 § lagen om resolution (se även prop. 2015/16:5 s. 471 och 472).

13 Sekretess och informationsutbyte

13.1 Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och krav på sekretess

I skäl 66 till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att information som har samlats in av resolutionsmyndigheter och deras sakkunniga rådgivare under resolutionsprocessen kan vara känslig och därför bör omfattas av ett effektivt system för sekretess innan resolutionsbeslutet offentliggörs. All information som tillhandahålls om ett beslut innan det fattas måste antas få effekter på offentliga och privata intressen som berörs av åtgärden, oavsett om det gäller huruvida villkoren för resolution är uppfyllda eller tillämpningen av ett specifikt verktyg eller någon åtgärd under förfarandena. Det är därför nödvändigt att säkerställa att det finns lämpliga mekanismer för att upprätthålla sekretessen kring sådana uppgifter, däribland innehåll och detaljer i återhämtnings- och resolutionsplaner och resultatet av eventuella bedömningar som har genomförts i det sammanhanget.

Enligt artikel 66.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska kravet på konfidentialitet vara bindande för bland annat resolutionsmyndigheter, tillsynsmyndigheter, behöriga ministerier, centralbanker och andra myndigheter som medverkar i resolutionsprocessen. Vidare ska kravet vara bindande för särskilda förvaltare, potentiella förvärvare, revisorer, rådgivare, värderare och andra experter som direkt eller indirekt anlitas av myndigheterna. Även organ som handhar försäkringsgarantisystem eller som ansvarar för finansieringsarrangemanget för resolution träffas av konfidentialitetskravet. Detta krav gäller vidare för ett broföretag eller en tillgångs- och skuldförvaltningsenhet liksom för övriga personer som tillhandahåller eller har tillhandahållit tjänster till de myndigheter och personer som nu har nämnts. Konfidentialitetskravet gäller även för den verkställande

ledningen, medlemmar av ledningsorganet och anställda inom dessa myndigheter och personer före, under och efter deras tillsättning.

Enligt artikel 66.2 i direktivet ska, utan att det påverkar allmän giltigheten i kraven i artikel 66.1, de personer som avses i sistnämnd punkt förbjudas att röja konfidentiella uppgifter som erhålls i tjänsten, eller från en behörig myndighet eller resolutionsmyndighet i samband med tjänsteutövning enligt direktivet, till personer eller myndigheter, såvida det inte sker inom ramen för utövandet av deras funktioner enligt direktivet, i sammandrag eller sammanställning som omöjliggör identifikation av enskilda försäkringsföretag eller andra företag som omfattas av direktivets tillämpningsområde eller med uttryckligt samtycke på förhand från myndigheten eller företag som omfattas av direktivets tillämpningsområde och som tillhandahöll uppgifterna.

Vidare ska medlemsstaterna se till att ingen konfidentiell information röjs av de personer som avses i artikel 66.1 och att en utvärdering görs av de effekter som röjandet av information skulle kunna få för allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken, för fysiska och juridiska personers affärsintressen samt för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner (artikel 66.2 andra stycket). Förfarandet för att kontrollera effekterna av ett röjande av information ska inbegripa en specifik bedömning av effekterna av ett röjande av uppgifterna i återhämtnings- och resolutionsplaner och resultatet av bedömningar av återhämtningsplaner och möjligheterna till resolution (artikel 66.2 tredje stycket).

13.2 Utgångspunkter för genomförande i svensk rätt

I det allmännas verksamhet gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, samt enligt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Med sekretess avses enligt 3 kap. 1 § OSL förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Beroende på vilken typ av skaderekvisit som används har den som gör bedömningen om en uppgift omfattas av sekretess eller inte att pröva antingen om ett röjande av uppgiften kan antas leda till viss skada (rakt skaderekvisit – presumtion för offentlighet) eller om det

står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppkommer (omvänt skaderekvisit – presumtion för sekretess). Sekretessen kan också vara absolut. I sådana fall används inget skaderekvisit, utan uppgifterna som är föremål för sekretess ska hemlighållas utan att någon skadeprovning sker. Genom användningen av skaderekvisit säkerställs att uppgifter inte beläggs med mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen.

Sekretessen gäller enligt 2 kap. 1 § OSL inte bara för myndigheter utan även för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller på annan liknande grund. När det gäller personer som inte räknas till det allmännas verksamhet får sekretessen säkerställas på annat sätt, genom antingen bestämmelser i en lag vid sidan av den allmänna sekretesslagstiftningen, sekretessavtal eller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med förbehåll (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 128).

Enligt utredningens bedömning innebär krav på sekretess i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att vissa myndigheter och andra personer ska förbjudas att röja konfidentiella uppgifter som de fått kännedom om i sin tjänst eller tjänsteutövning enligt direktivet. Vad som utgör konfidentiella uppgifter är inte närmare definierat i direktivet. Det föreskrivs dock att effekterna som ett röjande av information skulle kunna få för vissa allmänna och enskilda intressen ska utvärderas (artikel 64.2). I det allmännas verksamhet åstadkoms en sådan provning genom användning av de skaderekvisit som har berörts ovan. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer alltså inget krav på absolut sekretess. Det finns emellertid inget som hindrar att medlemsstaterna ställer högre krav på sekretessens styrka än vad som framgår av direktivet (jfr artikel 1.2).

13.3 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Utredningens bedömning: Det behövs ingen ny sekretessbestämelse i svensk rätt till skydd för allmänna intressen.

Skälen för utredningens bedömning

Statsfinanssekretess

Enligt artikel 66.2 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna se till att en utvärdering görs av de effekter som röjandet av information skulle kunna få för bland annat allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken. Enligt utredningens bedömning motsvaras detta i svensk rätt av den sekretessprövning som ska ske enligt 16 kap. 1 § OSL, den s.k. statsfinanssekretessen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen är visserligen inte tillämplig hos alla myndigheter och personer som uppräknas i artikel 66.1 i direktivet. Det ligger dock i sakens natur att det i första hand är hos myndigheterna som ansvarar för dessa politikområden som en prövning av sekretessen blir aktuell.

Om en uppgift som omfattas av statsfinanssekretessen lämnas ut från regeringen, Riksbanken eller Riksgäldskontoret till en annan myndighet, till exempel Finansinspektionen, överförs enligt 16 kap. 2 § OSL sekretessen dit. Till andra personer som kan komma att involveras i ett resolutionsförfarande eller annan verksamhet enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, men som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen eller offentlighets- och sekretessförordningen, får uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen lämnas ut med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Med detta följer också tystnadsplikt för mottagaren. I detta sammanhang bör noteras att en bedömning av om en uppgift kan lämnas ut med förbehåll får göras i varje enskilt fall och att förbehållets omfattning kan prövas i domstol.

Sammanfattningsvis finns det anledning att bedöma att den nu gällande statsfinanssekretessen i tillräcklig utsträckning tillgodoser de krav på sekretess som krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken. Det behövs därför ingen ny sekretessbestämmelse med hänsyn till skyddet för dessa allmänna intressen (jfr prop. 2015/16:5 s. 704).

Inspektion, revision eller annan granskning

Artikel 66.2 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver vidare att medlemsstaterna ska se till att en utvärdering görs av de effekter som röjandet av information skulle kunna få för ändamålen med inspektioner, utredningar och revisioner. I svensk rätt motsvaras detta av den sekretessprövning som ska göras enligt 17 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen får därmed anses tillämplig på uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Även i dessa fall finns möjlighet att till enskilda lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Enligt utredningens bedömning tillgodoser därmed gällande rätt de krav som direktivet ställer när det gäller utvärdering av de effekter som röjande av uppgifter skulle kunna få för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner (jfr prop. 2015/16:5 s. 704 och 705).

Fredstida kriser

Artikel 66 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver visserligen inte att medlemsstaterna ska se till att en utvärdering görs av de effekter som ett röjande av uppgifter skulle kunna få för några andra allmänna intressen än de som nu har berörts. Det är emellertid självklart att även andra allmänna intressen som direk-

tivet syftar till att säkerställa ska beaktas vid ett eventuellt röjande av uppgifter. Ytterst handlar det om det allmänna intresset av att förebygga och hantera finansiella kriser genom återhämtning eller resolution av de företag som träffas av direktivets tillämpningsområde. Vid ett röjande av uppgifter i sådan verksamhet måste alltså effekterna som ett röjande kan få bedömas, oavsett om uppgifterna hänför sig till den planerande, krisförebyggande eller krishanterande fasen i verksamheten.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 13 § OSL för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Vid införande av bestämmelsens motsvarighet i den dåvarande sekretesslagen (1980:100) var avsikten att den skulle användas på uppgifter som är av betydelse för den fredstida delen av krishanteringssystemet. Det förutsattes att tillämpningsområdet skulle vara begränsat till myndigheternas analys-, planerings- eller förberedelseverksamhet avseende fredstida kriser. Det var endast mycket allvarliga kriser som avsågs, alltså inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av de skyldigheter och ansvar som ålagts vissa myndigheter enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap och det förhållandet att något heltäckande skydd för känsliga uppgifter som framkommer i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt planering och förberedelser för hantering av fredstida krissituationer inte fanns. Allmänhetens insyn i myndigheternas normala verksamhet skulle dock inte hindras av bestämmelsen (jfr prop. 2004/05:5 s. 259–266). Vid upphävandet av sekretesslagen överfördes bestämmelsen i oförändrat skick till 18 kap. 13 § OSL, som sedan den 1 juli 2009 även är tillämplig på uppgifter som uppkommer vid myndigheternas hantering av en fredstida krissituation (jfr prop. 2008/09:150 och prop. 2008/09:152 s. 16–22).

Ovan nämnda förordning har ersatts av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, som i sin tur har ersatts av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Sistnämnd förordning

har sedan ersatts av den nu gällande förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Huvuddragen är fortfarande, i huvudsak desamma. Syftet med förordningen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 § andra stycket). Myndigheterna ska göra en risk- och sårbarhetsanalys, minst vartannat år. Analysen ska omfatta en identifiering av samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, en analys om det, inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet (7 §). Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation (9 §).

Vissa statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter (18 §). Av bilaga 1 till förordningen framgår att både Riksgäldskontoret och Finansinspektionen är beredskapsmyndigheter. Riksgäldskontoret är beredskapsmyndighet i såväl beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet som sektorn Finansiella tjänster. Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet i sistnämnd sektor (bilaga 2).

Vad som är nytt i nu gällande förordning om statliga myndigheters beredskap är att det finns en definition av fredstida krissituationer (6 § 1). Där anges att det är situationer som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Samhällsviktig verksamhet definieras som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov värden eller säkerhet (6 § 2).

Det kan konstateras att 18 kap. 13 § OSL är tillämplig på uppgifter i den planerande, krisförebyggande eller krishanterande verksamheten som myndigheterna utför enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap. Den verksamheten sammanfaller delvis med den nya verksamhet som föreslås för myndigheterna i detta betänkande. Enligt utredningens bedömning är tillämpningsområdet för 18 kap. 13 § OSL inte heller begränsat till att enbart avse uppgifter i verksamheten som myndigheterna är skyldiga att utföra enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap (jfr prop. 2015/16:5 s. 706). Bestämmelsen bör även omfatta uppgifter som insamlats eller producerats i motsvarande planerande, krisförebyggande eller krishanterande verksamhet som myndigheterna har att bedriva enligt andra bestämmelser, såsom de som nu föreslås för att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. En sådan tillämpning av bestämmelsen strider varken mot dess ordalydelse eller bakomliggande syfte. Det innebär att bestämmelsen bör tillämpas på uppgifter i verksamheten som avser såväl planering för återhämtning och resolution som konkreta åtgärder som syftar till att avvärja eller hantera en kris. Däremot bör den inte tillämpas på uppgifter i myndigheternas övriga verksamhet, såsom administration eller myndighetens andra förvaltningsuppgifter.

Eftersom sekretessen enligt 18 kap. 13 § OSL gäller för uppgift som hänför sig till ovan angiven verksamhet följer sekretess med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Då sekretessen kommer att gälla även hos den mottagande myndigheten, kan det inte antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften lämnas till en mottagande myndighet. Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter myndigheterna emellan finns därför inte. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen kan lämnas ut till enskilda med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL eller – om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra förberedelse-, planerings- eller krishanteringsarbetet – med stöd av 10 kap. 2 § OSL (jfr prop. 2004/05:5 s. 266).

Sammanfattningsvis finns det anledning att göra bedömningen att befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen får anses tillräckliga för att tillgodose kraven på sekretess till skydd för allmänna intressen i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

13.4 Sekretess till skydd för enskilda intressen

Utredningens förslag: Det ska införas bestämmelser om sekretess för ärenden om resolution av försäkringsföretag och andra ärenden enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Sekretess ska, till dess ärendet har slutförts, gälla i ett ärende om resolution enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag för uppgift om

- affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser, och
- ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

I ett avslutat ärende om resolution enligt den nya lagen ska sekretess gälla

- för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som ärendet avser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
- för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

Sekretess ska inte gälla beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Sekretess ska gälla i andra ärenden än resolution enligt den nya lagen

- för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som ärendet avser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

- för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

De nya sekretessbestämmelserna för uppgift i ärenden enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till (överföring av sekretess).

Tystnadsplikten ska i pågående ärenden om resolution ha företräde framför meddelarfriheten. I avslutade sådana ärenden, liksom i andra ärenden enligt den nya lagen om resolution, ska tystnadsplikten ha företräde framför meddelarfriheten för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

Skälen för utredningens förslag

Gällande rätt beträffande sekretess till skydd för enskild verksamhet, främst vad gäller resolution i kreditinstitut och värdepappersbolag samt resolution av centrala motparter

I tillståndsgivning och tillsyn på finansiella marknader gäller sekretess enligt 30 kap. 4 § första stycket OSL för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller vidare för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser. Dessutom för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om en börs, ett fondbolag en förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) eller ett värdepappersinstitut har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet. Begreppet "tillsyn" ska inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion (prop. 1979/80:2 Del A s. 233).

Bestämmelsen är tillämplig både på Finansinspektionens löpande tillsyn och på den del av inspektionens verksamhet som syftar till att förebygga en finansiell kris. Även verksamheten som syftar till att förhindra problem i bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden och försäkringsväsendet kan klassas som tillsyn. Bestämmelsen är också tillämplig på Riksbankens verksamhet som består i övervakning av bank- och kreditväsendet. Den är däremot inte enligt gällande rätt tillämplig på Riksgäldskontorets verksamhet, eftersom den myndigheten inte uttryckligen i lag eller annan författning har tilldelats någon roll i övervakningen av finansmarknaden (prop. 2015/16:5 s. 708).

I 30 kap. 8 b § första stycket OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse. Där anges att sekretess enligt 30 kap. 4 § första stycket inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild som deltar i ett resolutionsförfarande enligt lagen om resolution eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132, nedan benämnd EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, om uppgiften behövs för att planera eller utföra en resolutionsåtgärd. Enligt 30 kap. 8 b § andra stycket finns en motsvarande sekretessbrytande bestämmelse beträffande ärenden enligt 4 kap. lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

I 30 kap. 9 § finns en dispensmöjlighet för regeringen. Den kan i ett särskilt fall besluta om undantag från sekretessen enligt 30 kap. 4 § första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Ett sådant beslut får förenas med villkor som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Enligt 30 kap. 12 a § första stycket gäller sekretess, till dess ärendet har slutförts, i ärende om resolution enligt lagen om resolution eller EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som ärendet avser, och för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

Enligt 30 kap. 12 a § andra stycket gäller sekretess i ett avslutat ärende som avses i första stycket, för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som ärendet avser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

Enligt 30 kap. 12 a § tredje stycket gäller sekretessen inte beslut i ärende.

Om det, enligt 30 kap. 12 b §, föreligger ett annat fall än som avses i bland annat 30 kap. 12 a §, i ärenden enligt lagen om resolution eller EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, ska motsvarande gälla som i 30 kap. 12 a § andra stycket.

I 30 kap. 12 c § finns en bestämmelse om sekretess i ärende enligt 4 kap. 5 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, som gäller till dess ärendet har slutförts respektive i ett avslutat ärende. Bestämmelsen motsvarar helt bestämmelserna i 30 kap. 12 a §.

I 30 kap. 12 e § finns en sekretessbrytande bestämmelse. Där stadgas att sekretess enligt 12 a–12 c §§ inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild som deltar i ett resolutionsförfarande enligt lagen om resolution eller EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter eller i ett ärende om statligt stöd enligt 4 kap. lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, om uppgiften behövs för att planera eller utföra en resolutionsåtgärd eller för att planera eller utföra en stödåtgärd enligt 4 kap. lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

I 30 kap. 12 f § finns ytterligare en sekretessbrytande bestämmelse. Där stadgas att sekretess enligt 12 a § andra stycket och 12 c § andra stycket inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en konkursförvaltare eller en likvidator enligt vad som föreskrivs i 28 kap. 6 § lagen om resolution och 5 kap. 6 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

Om Riksgäldskontoret med stöd av första stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare eller en likvidator, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens eller likvidatorns rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja

den. Ett sådant förbehåll får dock inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften, om den behövs för att konkursförvaltaren eller likvidatorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen eller likvidationen.

Den tystnadsplikt som följer av 30 kap. 4 § första stycket 2, 12 a § första och andra stycket, 12 b § första stycket 2, 12 c § första stycket och andra stycket 2 inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Behov av sekretess – föremål och räckvidd

Enligt artikel 66.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna se till att ingen konfidentiell information röjs av de personer som avses i artikel 66.1 och att en utvärdering görs av de effekter som röjandet av information skulle kunna få för fysiska och juridiska personers affärsintressen. Artikel 66 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag överensstämmer med artikel 88 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag och artikel 73 i EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

Som framgått gäller sekretess i olika omfattning för uppgifter som förekommer i ärenden och verksamhet hos de myndigheter som kommer att involveras i det förebyggande arbetet och i resolution enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Dessa bestämmelser gäller dock inte till skydd för enskilda intressen.

I ett ärende om resolution gäller för banker och kreditinstitut och för centrala motparter att sekretess ska gälla i ett sådant ärende enligt lagen om resolution respektive i ärende enligt 4 kap. 5 § lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter – till dess ärendet har slutförts – för uppgift om dels affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser, dels ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser. Även för ett avslutat ärende gäller sekretess för denna typ av uppgifter (30 kap. 12 a och 12 c §§ OSL). I ett ärende om resolution av ett försäkringsföretag förekommer samma typ av uppgifter om ett enskilt försäkringsföretag som i ett

ärende om resolution av ett kreditinstitut eller en central motpart. Motsvarande sekretess bör därför gälla i ett ärende om resolution enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Detta gäller såväl i ett pågående som avslutat ärende om resolution. Bestämmelsen om sekretess i 30 kap. 12 a § OSL bör justeras så att den även omfattar ett ärende om resolution enligt den nya lagen om resolution av ett försäkringsföretag.

Med resolutionsärende bör, även när det gäller försäkringsföretag, avses ett ärende som inleds hos Riksgäldskontoret för att fastställa om förutsättningarna för resolution är uppfyllda för ett företag. Ett sådant ärende kan bland annat inledas genom Finansinspektionens underrättelse till Riksgäldskontoret att ett företag fallerar i den mening som avses i lagen om resolution av försäkringsföretag. Ärendet kan också inledas genom Riksgäldskontorets begäran att Finansinspektionen ska pröva om ett företag fallerar. Dessutom kan ett resolutionsärende inledas inom ramen för det gränsöverskridande samarbetet genom en utländsk resolutionsmyndighets underrättelse att ett företag som den ansvarar för uppfyller förutsättningarna för resolution enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (jfr prop. 2015/16:5 s. 712–713).

30 kap. 12 a § OSL är emellertid inte tillämplig i den förebyggande fasen i krishanteringen, dvs. innan ett ärende om resolution inleds. Denna fas består bland annat i upprättande av återhämtnings och resolutionsplaner, liksom Finansinspektionens respektive Riksgäldskontorets bedömningar av de planerna. Till den förebyggande fasen räknas, utöver arbetet med återhämtnings- och resolutionsplaner, även myndigheternas preventiva åtgärder såsom undanröjande av hinder för resolution och tidiga ingripanden. För uppgifter i dessa delar gäller för kreditinstitut, värdepappersföretag och centrala motparter, i stället sekretess hos Finansinspektionen enligt 30 kap. 4 § OSL och hos Riksgäldskontoret enligt 12 b § samma kapitel. Även för försäkringsföretag finns det ett behov av sekretess i denna inledande fas. Motsvarande bör gälla för försäkringsföretag som för kreditinstitut, värdepappersföretag och centrala motparter. Bestämmelsen om sekretess i 30 kap. 12 b § OSL bör justeras så att den även omfattar ett ärende enligt den nya lagen om resolution av ett försäkringsföretag.

Sammantaget bör, för att full ut uppfylla kraven i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 66), sekretess motsvarande

den som i dag gäller enligt 30 kap. 12 a–12 c §§ OSL införs även beträffande ärenden om resolution enligt lagen om resolution av försäkringsföretag eller direktivet om krishantering för försäkringsföretag.

Sekretessens styrka

I enlighet med artikel 66.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör sekretess inte gälla beslut i ärenden om resolution. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver dock inte offentlighet för de beslut som myndigheterna kan komma att fatta i krisförebyggande ärenden enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Beslut i sådana ärenden, exempelvis om upprättande av resolutionsplan, kan innehålla uppgifter vars offentliggörande skulle kunna leda till skada för såväl det aktuella institutet som dess affärskontrahenter och, i något fall, även för den finansiella stabiliteten.

När det gäller ett ärende om resolution bör, i likhet med motsvarande regler för banker, kreditinstitut och centrala motparter, styrkan i sekretessen i ett pågående ärende om resolution i vara absolut (30 kap. 12 a § första stycket OSL). I avslutade ärenden bör sekretessens styrka vara absolut med avseende på uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som åtgärden avser. För uppgift om affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser, bör det dock vara tillräckligt att sekretessen ska gälla endast om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Också detta överensstämmer med det som gäller för kreditinstitut, värdepappersföretag och centrala motparter (30 kap. 12 a § andra stycket OSL).

Andra ärenden hos resolutionsmyndigheten än resolutionsärenden, dvs. ärenden i den krisförebyggande eller krisavvärjande fasen, uppvisar likheter med den tillsyn och utredning som Finansinspektionen ska bedriva. Resolutionsmyndighetens krisförebyggande verksamhet skiljer sig emellertid från Finansinspektionens tillsynsarbete såtillvida att det arbetet främst syftar till att säkerställa att företagen ska kunna hanteras, genom till exempel försättning i resolution och användning av resolutionsverktyg, om en krissituation skulle uppstå. Samtidigt finns likheter mellan Finansinspektionens tillsyn och resolutionsmyndighetens krisförebyggande arbete eftersom de båda myn-

digheternas verksamhet avser övervakning av tillståndet i de finansiella företagen i syfte att värna den finansiella stabiliteten. För uppgifter i verksamhet av det senare slaget gäller i dag sekretess enligt 30 kap. 4 § OSL. Sekretessens styrka i andra statliga myndigheters tillsyn och utredning på finansmarknadsområdet, exempelvis i 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF, är i huvudsak densamma. Det finns inte skäl att göra någon annan avvägning mellan intressena av sekretess och allmänhetens insyn än den som gjorts för dessa bestämmelser. Till uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos den som ärendet avser ska således kopplas ett rakt skaderekvisit (jfr 30 kap. 12 b § första stycket 1 OSL), medan sekretessen ska vara absolut för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser (jfr 30 kap. 12 b § första stycket 2 OSL).

Detta innebär alltså att sekretessens styrka för uppgift om affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser kommer att vara olika i pågående resolutionsärenden och andra ärenden hos resolutionsmyndigheten. I det sammanhanget finns skäl att påpeka att uppgifter som inhämtats eller producerats i den förebyggande fasen och som tillförs resolutionsärendet, kommer att omfattas av den starkare sekretess som ska gälla i pågående sådana ärenden. Motvarande gäller på bank- och kreditinstitutsområdet och i tillämpliga delar för centrala motparter.

Sekretesstid

Alla de nuvarande sekretessbestämmelser i 30 kap. OSL, som har behandlats ovan, begränsar, sekretessen till att gälla i högst tjugo år. Sekretesstiden bör vara densamma i de bestämmelser som nu föreslås.

Överföring av sekretess

Räckvidden av sekretessbestämmelserna i 30 kap. 12 a och 12 b §§ är begränsad till att avse de ärenden som anges i bestämmelserna. Uppgifter som skyddas av sekretess i ett ärende enligt de bestämmelserna och som överlämnas till en annan myndighet, kommer således inte att skyddas av sekretess, såvida inte uppgifterna omfattas av en bestämmelse om överföring av sekretess eller någon primär sekre-

tessbestämmelse hos den mottagande myndigheten. Även andra myndigheter än resolutionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten, dvs. Riksgäldskontoret och Finansinspektionen, kan komma att involveras i resolutionsförfarandet utan att det för den skull uppstår ett ärende hos myndigheten eller att uppgifterna omfattas av motsvarande sekretess enligt någon primär sekretessbestämmelse. Vilka myndigheter som närmast kan komma att involveras framgår indirekt av uppräkningsen i artikel 66.4 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Som exempel kan Regeringskansliet (genom Finansdepartementet) nämnas. För att sekretessen för uppgifter i de ärenden som här avses ska fortsätta gälla vid myndigheternas uppgiftsutbyte, har därför införts en bestämmelse, 30 kap. 13 a § OSL, som innebär att sekretessbestämmelserna i 30 kap. 12 a och 12 b §§ ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till.

Motsvarande bör gälla för uppgift i ärenden enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, dvs. att dessa ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den tystnadsplikt som följer av 30 kap. 12 a och 12 b §§ OSL har företräde framför meddelarfriheten, förutom i det fallet att uppgifterna rör affärseller driftförhållanden hos den som ärendet avser och det är fråga om ett avslutat resolutionsärende eller om ett annat ärende enligt lagen om resolution (30 kap. 30 § OSL).

Som skäl för detta anges i tidigare lagstiftningsärenden i huvudsak följande. En enskild som står i affärsförbindelse med ett berört företag är inte själv föremål för någon stödåtgärd och uppgift som rör den enskildes ekonomiska och personliga förhållanden bör skyddas av absolut sekretess. Meddelarfrihet bör inte gälla för sådana uppgifter. Meddelarfrihet bör heller inte gälla för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos det berörda företaget så länge uppgifterna omfattas av absolut sekretess, dvs. under ett pågående ärende. När ärendet har avslutats omfattas sådana uppgifter av ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtion för offentlighet. I ett sådant skede talar övervägande skäl för att meddelarfriheten bör ha företräde framför tystnadsplikten. I fråga om övriga ärenden enligt lagen om resolution bör undantag från meddelarfriheten göras i samma utsträckning

som när sekretess gäller enligt 30 kap. 4 § OSL, eftersom sekretessen i den bestämmelsen har samma föremål och styrka som den som föreslås gälla i dessa ärenden. I sådana fall ska tystnadsplikten för uppgifter som hänför sig till den som trätt i affärsförbindelse eller motsvarande förbindelse med den som åtgärden avser ha företräde framför meddelarfriheten, medan meddelarfriheten ska ha företräde framför tystnadsplikten för uppgift om den som åtgärden avser.

Som angetts i tidigare lagstiftningsärenden är utgångspunkten för svensk offentlighets- och sekretesslagstiftning att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett specifikt fall (se till exempel prop. 2021/22:169 s. 109–110). Den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.). De skäl som anförs i ovan nämnda förarbeten för att låta tystnadsplikten ha företräde framför meddelarfriheten i ärende enligt lagen om resolution gör sig på motsvarande sätt gällande vid avvägningen mellan sekretessbehovet och insynsintresset i ärende enligt den nya lagen om resolution för försäkringsföretag eftersom det är fråga om samma typ av uppgifter i motsvarande ärende.

Tystnadsplikten bör i dessa sammanhang ha företräde framför meddelarfriheten i ett pågående ärende om resolution. Detta bör också gälla uppgifter som hänför sig till den som trätt i affärsförbindelse eller motsvarande förbindelse med den som åtgärden avser i ett avslutat ärende om resolution och ett annat ärende enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Meddelarfriheten bör dock ha företräde framför tystnadsplikten för uppgift om den som åtgärden avser i ett avslutat resolutionsärende och ett annat ärende den nya lagen. Detta motsvarar det som i dag gäller för motsvarande ärenden för kreditinstitut, värdepappersföretag och centrala motparter (30 kap. 30 § OSL).

13.5 Undantag från sekretess

Utredningens bedömning: Gällande rätt tillgodoser möjligheterna att göra undantag från sekretess i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Några genomförandeåtgärder i denna del är inte nödvändiga.

Skälen för utredningens bedömning

Av artikel 66.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att personerna som omfattas av konfidentialitetskravet, trots detta får röja konfidentiella uppgifter för personer eller myndigheter under vissa förutsättningar. De fall som tas upp i artikel 66.2 är röjande som sker inom ramen för utövandet av uppgifter enligt direktivet, i sammandrag eller sammanställning som omöjliggör identifikation av enskilda enheter som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, eller efter uttryckligt samtycke från myndigheten eller företaget som tillhandahöll uppgifterna. Vidare framgår av artikel 66.6 i krishanteringsdirektivet att konfidentialitetskravet inte påverkar tillämpningen av nationell rätt om röjande av uppgifter i samband med straffrättsliga eller civilrättsliga förfaranden.

Möjligheten att röja uppgifter i samband med utövandet av uppgifterna enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag motsvaras i svensk rätt av vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, däribland bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL. Ett utlämnande av uppgifterna på ett sätt som omöjliggör identifiering av den som uppgiften avser kan i viss mån sägas motsvara den möjlighet som i svensk rätt finns att lämna sekretessbelagda uppgifter i avidentifierat skick (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Utlämnande med den enskildes samtycke har sin motsvarighet i 10 kap. 1 § OSL.

Någon motsvarande möjlighet för myndigheter att efterge sekretessen finns dock inte enligt offentlighets- och sekretesslagen och bör inte heller införas i svensk rätt. En sådan möjlighet står i strid med den grundläggande principen att myndigheten som förvarar en handling ska, utifrån tillämpliga sekretessbestämmelser och förutsättningarna i det enskilda fallet, pröva om uppgifterna i den kan röjas. I detta sammanhang kan emellertid konstateras att det i vissa andra EU-länders sekretesslagstiftning förekommer en möjlighet för den

myndighet som tillhandahåller andra myndigheter sekretessbelagda uppgifter att kontrollera till vem handlingen lämnas vidare. Med hänsyn till den potentiella skada som skulle kunna uppkomma om sekretessbelagda uppgifter blev offentliga genom överlämnandet kan dock förutsättas att den kontrollerande myndigheten noggrant bedömer vilket sekretesskydd som uppgifterna skulle ha hos mottagaren och, särskilt om sådant skydd skulle saknas, intresset av att uppgifterna lämnas vidare. För svenska myndigheter finns det möjlighet att göra motsvarande överväganden vid tillämpning av 10 kap. 27 § OSL. I sammanhanget kan vidare konstateras att 15 kap. 1 a § OSL ger viss möjlighet att tillgodose en utländsk myndighets önskemål att uppgift som den tillhandahållit en svensk myndighet inom ramen för krishanteringsdirektivet inte lämnas vidare (jfr prop. 2012/13:192 s. 11 och 29 ff.).

I 10 kap. OSL finns vidare bestämmelser som bryter sekretessen i samband med civilrättsliga eller straffrättsliga förfaranden.

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillgodoser möjligheterna att göra undantag från sekretessen i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Några genomförandeåtgärder i denna del är därför inte nödvändiga (jfr prop. 2015/16:5 s. 718 och 719).

13.6 Sekretess för andra än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen

Utredningens förslag: Den som deltar eller har deltagit i resolutionsförfarandet och som inte omfattas av sekretessen i det allmännas verksamhet ska inte obehörigen få röja eller utnyttja uppgifter som den genom sitt deltagande fått veta om enskilda affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden, eller planering eller förberedelser för eller hantering av fredstida krissituationer.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver konfidentialitet även för vissa andra personer än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och som kan komma att medverka i resolutionsprocessen enligt direktivet. För dessa personer får sekretessen för känsliga uppgifter säkerställas på annat sätt, genom antingen bestämmelser i en lag vid sidan av den allmänna sekretesslagstiftningen, sekretessavtal eller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med förbehåll (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 128).

Det får förutsättas att myndigheterna som har informationen i varje enskilt fall prövar om uppgifter kan lämnas ut till någon av de personer som nu avses. I det fallet uppgifterna som behöver lämnas ut inte omfattas av någon bestämmelse om tystnadsplikt borde det i flera fall vara möjligt för myndigheten att lämna ut uppgifterna med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Genom förbehållet uppkommer en tystnadsplikt för mottagaren som inskränker både yttrande- och meddelarfriheten. Det finns dock fall då utlämnande med förbehåll inte är möjligt eller lämpligt. Som anförts i det föregående är frågan om uppgiften kan lämnas ut med förbehåll beroende av en prövning i det enskilda fallet som kan bli föremål för överprövning i domstol. Vidare kan uppgifter som omfattas av absolut sekretess inte lämnas ut med förbehåll, eftersom 10 kap. 14 § OSL förutsätter att sekretessbestämmelsen som reglerar uppgifterna i handlingen har ett skaderekvisit. Med hänsyn till förslagen till sekretessbestämmelser i det föregående kan resolutionsmyndigheten inte använda sig av möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med förbehåll i pågående resolutionsärenden. Vidare kan ett förbehåll inte meddelas generellt utan att ange vilken person, inom exempelvis ett broinstitut, det riktar sig till och det kan inte heller meddelas i förväg för viss typ av information.

Flera av de personer som nämns i artikel 66.1 f i krishanteringsdirektivet har tystnadsplikt i fråga om vissa uppgifter och under vissa förutsättningar enligt speciallagstiftning. Som exempel kan nämnas tystnadsplikten för advokater (8 kap. 4 § rättegångsbalken), godkända och auktoriserade revisorer (26 § revisorslagen [2001:883]) och andra revisorer (35 § revisionslagen [1999:1079]). Personerna som räknas upp i denna bestämmelse i direktivet torde dessutom i de flesta fall då de anlitats av resolutionsmyndigheten eller Finans-

inspektionen vara sådana konsulter som omfattas av myndigheters sekretess i den utsträckning som de deltar i myndigheters verksamhet enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Det omvända kan dock antas vara fallet om de anlitas av en potentiell förvärvare, eftersom det i ett sådant fall saknas anknytning till myndigheternas verksamhet.

Detsamma får förmodas gälla för övriga personer som tillhandahåller eller har tillhandahållit tjänster till potentiella förvärvare eller tillfälliga eller särskilda förvaltare, broinstitut eller tillgångsförvaltningsenheter som intar en i förhållande till myndigheten självständig ställning. Särskilda förvaltares rättsliga ställning har berörts ovan (avsnitt 10.3.2). Eftersom förvaltarna ska utöva sina befogenheter under myndighetens kontroll, i enlighet med den uppdragsbeskrivning och de villkor som myndigheten anger för uppdraget, bör en särskild förvaltare inte anses som en självständig uppdragstagare. Enligt utredningens mening bör särskilda förvaltare omfattas av de sekretessbestämmelser som i detta lagstiftningsärende föreslås gälla i resolutionsmyndighetens ärenden. Skäl saknas därför för att införa några särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för förvaltare.

Det finns dock andra personer som deltar i resolutionsförfarandet och som inte omfattas av samma sekretessbestämmelser som myndigheterna. Som exempel kan anställda i broföretag och tillgångsförvaltningsbolag nämnas. Det finns således behov av en bestämmelse om tystnadsplikt för enskilda personer som deltar eller deltagit i resolutionsförfarandet och som inte omfattas av bestämmelserna i OSL och OSF. Det kan exempelvis röra sig om experter som anlitas av annan än myndigheterna i samband med upprättande av resolutionsplaner eller förvärvare av ett företag i resolution. I juridiska personer bör tystnadsplikten gälla för den verkställande ledningen, medlemmar av ledningsorganet och anställda.

Tystnadsplikten bör gälla både under fullgörande av uppdrag, anställning eller motsvarande och efter att detta avslutats. Den bör, liksom för det allmänna, omfatta uppgifter om planering och förberedelser för resolution samt resolutionsförfarandet i övrigt. Även uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, eller enskilda andra ekonomiska eller personliga förhållanden bör omfattas.

Det finns dock inte skäl att i bestämmelsen ange att myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser ska omfattas av tystnadsplikten. Som framgår i det föregående upprättar myndigheterna inte några

sådana analyser inom ramen för resolutionsförfarandet. Så länge analyserna inte tillförs resolutionsförfarandet finns det därför inte heller anledning att delge dem till enskilda personer som deltar i förfarandet. I det fallet de tillförs resolutionsförfarandet täcks de av bestämmelsens lydelse i övrigt.

I detta fall bör inte ett skaderekvisit, utan i stället ett obehörighetsrekvisit användas för att avgränsa sekretessen. Vid bedömningen av vad som är obehörigt är det naturligt att söka ledning i det skaderekvisit som finns i offentlighets- och sekretesslagens motsvarande bestämmelser, dvs. vad som typiskt sett skulle vara obehörigt respektive behörigt inom det allmännas verksamhet (jfr prop. 1979/80:80 s. 48 och prop. 1980/81:28 s. 22 f.). I det sammanhanget måste också de begränsningar som krishanteringsdirektivet uppställer beaktas. Som obehörigt röjande avses således inte att uppgifterna lämnas med stöd av de bestämmelser som genomför krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag eller som är nödvändigt för att den enskilde personen ska kunna fullgöra sina uppgifter i resolutionsförfarandet. Uppgiftslämnande som krävs för att myndigheterna med flera som involveras i resolutionsprocessen ska kunna planera eller utföra en resolutionsåtgärd anses inte heller som obehörigt röjande.

13.7 Internt informationsutbyte

Utredningens förslag: Den del av Riksgäldskontoret som inte bedriver verksamhet enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska vara uppgiftsskyldig gentemot den del av myndigheten som bedriver den verksamheten. Uppgiftsskyldigheten ska vara sekretessbrytande.

Utredningens bedömning: I övrigt ger gällande rätt tillräckliga förutsättningar för att garantera sekretessen och informationsutbytet inom myndigheter och andra organ som deltar i resolutionsprocessen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet förförsäkringsföretag innehåller en del bestämmelser om interna regler för sekretess och informationsutbyte. I syfte att säkerställa att konfidentialitetskraven i artikel 66.1 och 66.3 i direktivet respekteras anges således att de myndigheter, behöriga ministerier och offentliga organ samt broinstitut och tillgångsförvaltningsenheter som träffas av kraven ska försäkra sig om att det finns interna bestämmelser för att säkra konfidentialiteten för information som utbyts mellan personer som direkt medverkar i resolutionsprocessen (artikel 66.3). Anställda vid och experter från dessa myndigheter, ministerier och organ ska dock inte vara förhindrade från att utbyta uppgifter med varandra inom varje organ eller enhet. Detsamma gäller för tillfälliga och särskilda förvaltare, potentiella förvärvare, revisorer, rådgivare, värderare och andra experter som anlitas av myndigheterna, ministerierna eller en potentiell förvärvare (artikel 66.4 a).

Vad särskilt gäller resolutionsmyndigheten anges vidare att medlemsstaten eller resolutionsmyndigheten ska anta och offentliggöra relevanta interna regler om tystnadsplikten och informationsutbyten mellan olika funktioner inom den myndigheten. Detta ska ske för att säkerställa att resolutionsfunktionen är operativt oberoende från resolutionsmyndighetens andra funktioner och att personalen som utför resolutionsfunktionen är strukturellt separerad från och följer andra rapporteringsvägar än den personal som utför myndighetens andra funktioner (artikel 3.3).

Svensk rätt ger ingen möjlighet för myndigheter att anta egna regler om tystnadsplikt, eftersom sekretessregleringen i det allmännas verksamhet är förbehållen riksdagens och regeringens normgivning. Sekretessen i det allmännas verksamhet gäller enligt 8 kap. 1 § OSL mot enskilda och andra myndigheter, varför det normalt sett inte finns hinder för anställda med flera inom samma myndighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter med varandra. Om det inom en myndighet finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra gäller emellertid sekretessen enligt 8 kap. 2 § OSL även mellan de olika verksamhetsgrenarna. Av förarbetena framgår att det är fråga om olika verksamhetsgrenar, om det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser. Om

verksamheterna bedöms utgöra olika verksamhetsgrenar, måste det därefter göras en bedömning av om de också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet (jfr prop. 2008/09:150 s. 360).

Vad särskilt gäller verksamhetsgrenarna hos Riksgäldskontoret kan konstateras att Riksgäldskontoret även bedriver annan verksamhet än att vara resolutionsmyndighet för banker, kreditinstitut och centrala motparter, däribland statens upplåningsverksamhet. Med hänsyn till krishanteringsdirektivets krav på strukturell och organisatorisk separation finns det behov av en sekretessgräns inom Riksgäldskontoret mellan resolutionsfunktionen och myndighetens övriga verksamhetsgrenar. I lagen om resolution har därför införts en bestämmelse som anger att den del av Riksgäldskontoret som inte bedriver verksamhet enligt lagen om resolution, ska vara uppgiftsskyldig gentemot den del av myndigheten som bedriver den verksamheten (28 kap. 4 § lagen om resolution).

En motsvarande bestämmelse bör införas i lagen om resolution för försäkringsföretag.

I övrigt finns det anledning att anse att gällande rätt ger tillräckliga förutsättningar för att garantera sekretessen och informationsutbytet inom myndigheter och andra personer som deltar i resolutionsprocessen.

13.8 Externt informationsutbyte

13.8.1 Informationsutbyte med myndigheter inom EES

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret och Finansinspektionen ska, i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, samarbeta och utbyta information med varandra, motsvarande myndigheter inom EES och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

Riksgäldskontoret ska också lämna regeringen de uppgifter som regeringen behöver i sin verksamhet enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Finansinspektionen ska på Riksgäldskontorets begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver i sin verksamhet enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

Samarbete och informationsutbyte mellan svenska myndigheter

Det nya ramverket för återhämtning och krishantering av försäkringsföretag och andra företag som träffas av direktivets tillämpningsområde förutsätter samarbete och informationsutbyte mellan inblandade myndigheter. Det gäller främst myndigheter som utövar tillsyns- och resolutionsfunktioner och personer som utövar de funktionerna på myndigheternas vägnar. Dessa ska samarbeta nära vid förberedandet, planeringen och tillämpningen av resolutionsbeslut (artikel 3.4 i direktivet). Samarbete och informationsutbyte är till exempel nödvändigt för de samråd som i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ske mellan resolutionsmyndigheten och Finansinspektionen i det förberedande stadiet, såsom vid återhämtnings- och resolutionsplaneringen, och inför fastställande av ett företags fallissemang.

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller bestämmelser som avser att tillgodose sådant informationsutbyte, liksom informationsutbyte med andra nationella myndigheter och personer som kan komma att involveras i resolutionsprocessen. Som exempel kan nämnas att resolutionsmyndigheten ska informera det behöriga ministeriet, dvs. Finansdepartementet, om besluten enligt direktivet (artikel 3.8). Således ska konfidentialitetskravet i artikel 66 inte förhindra att resolutionsmyndigheter och behöriga myndigheter, inklusive deras anställda och experter, utbyter uppgifter med varandra och det behöriga ministeriet samt med vissa andra i artikel 64.4 b uppräknade myndigheter och personer. Där nämns bland andra centralbanker, försäkringsgarantisystem, myndigheter med ansvar för normala insolvensförfaranden, makrotillsynsmyndigheter, personer som har till uppgift att utföra obligatorisk revision av räkenskaper och, i enlighet med strikta sekretessregler, en potentiell förvärvare i syfte att planera eller verkställa en resolutionsåtgärd.

Därutöver får medlemsstaterna tillåta utbyte av information med andra personer som omfattas av strikta sekretessregler när det är

nödvändigt i syfte att planera eller utföra en resolutionsåtgärd (artikel 66.5 a i krishanteringsdirektivet). Även informationsutbyte med nationella parlamentariska undersökningskommittéer, revisionsrätter och andra enheter som är ansvariga för undersökningar i det egna landet enligt lämpliga villkor får tillåtas (artikel 66.5 b). Informationsutbyte får vidare tillåtas med nationella myndigheter som ansvarar för betalningssystem, normala insolvensförfaranden, viss annan tillsyn på det finansiella området, makrotillsyn eller stabiliteten i det finansiella systemet och med personer som ansvarar för obligatorisk revision (artikel 66.5 c).

Samarbete och informationsutbyte med utländska myndigheter inom EES

Informationsutbyte inom ramen för det nya krishanteringsramverket ska inte bara ske mellan nationella myndigheter utan även med utländska myndigheter inom EES. Det gäller bland annat för upprättande av resolutionsplaner i gränsöverskridande koncerner och arbetet i resolutionskollegierna i övrigt. Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska dessa kollegier tjäna som forum för informationsutbyte och medlemmarna som deltar däri ska ha ett nära samarbete.

Konfidentialitetskravet i artikel 66 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska inte förhindra att Riksgäldskontoret och Finansinspektion, inklusive deras anställda och experter, utbyter uppgifter med motsvarande myndigheter inom unionen (artikel 66.4 b). Vidare föreskrivs särskilda regler för informationsutbyte inom ramen för det gränsöverskridande samarbetet. Således ska resolutionsmyndigheter och behöriga myndigheter, om inte annat följer av artikel 66, på begäran lämna all information till varandra som är relevant för dem när de ska fullgöra sina uppgifter enligt krishanteringsdirektivet (artikel 72.1). Resolutionsmyndigheten på gruppnivå ska samordna flödet av informationen mellan resolutionsmyndigheterna (artikel 72.2). När information som erhållits från ett tredjelands resolutionsmyndighet begärs ut ska resolutionsmyndigheten, om tredjelandets resolutionsmyndighet inte redan gett sitt samtycke till vidarebefordring av informationen, söka sådant samtycke. Om sådant samtycke inte ges ska resolutionsmyndigheten inte vara skyldig att vidarebefordra informationen (artikel 72.3).

Närmare om förslaget till genomförande

Sekretessen i det allmännas verksamhet gäller enligt 8 kap. 1 § OSL även för uppgiftslämnande mellan myndigheter, om det inte finns någon undantagsbestämmelse eller sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. I 10 kap. OSL finns generella bestämmelser som under vissa förutsättningar möjliggör överlämnande av uppgifter som är sekretessbelagda hos en myndighet till en annan myndighet. Exempelvis hindrar inte sekretessen att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Ett annat exempel är den s.k. generalklausulen, enligt vilken en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Den bestämmelsen möjliggör rutinmässigt uppgiftsutbyte myndigheter emellan, utan särskilt stöd i annan författning. I sådana fall måste dock den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Vid prövningen av utlämnandefrågan enligt generalklausulen ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Bestämmelserna bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara särskilt författningsreglerat (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Av 8 kap. 3 § OSL framgår förutsättningarna för informationsutbyte med utländska myndigheter när det gäller uppgifter som är sekretessbelagda enligt den lagen. Enligt bestämmelsen får sådana uppgifter inte röjas för en utländsk myndighet, om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten.

Det finns visserligen en lagfäst samarbets- och informationsskyldighet i 17 kap. 3 § FRL. Det finns emellertid ingen heltäckande författningsreglering av samarbets- och informationsskyldighet på finansmarknadsområdet. Möjligheten att lämna ut sekretessbelagda

uppgifter enligt 8 kap. 3 § OSL innebär inte heller någon förpliktelse att lämna ut uppgifter till en utländsk myndighet.

I lagen om resolution har därför förutsättningarna för informationsutbytet inom ramen för den verksamhet som ska bedrivas enligt krishanteringsdirektivet formaliserats. I lagen om resolution har införts en sekretessbrytande bestämmelse som klargör i vilka fall och till vilka myndigheter som även sekretessreglerade uppgifter ska lämnas ut. Bestämmelsen anger att resolutionsmyndigheten och Finansinspektionen har samarbets- och uppgiftsskyldighet gentemot varandra, motsvarande utländska myndigheter inom EES och Eba i den utsträckning som följer av krishanteringsdirektivet (28 kap. 5 § lagen om resolution). I det gränsöverskridande samarbetet innebär bestämmelsen bland annat att myndigheterna har att rätta sig efter krishanteringsdirektivets regler när det gäller upprättande och deltagande i resolutionskollegier. I bestämmelsen finns även en uppgiftsskyldighet motsvarande den som i krishanteringsdirektivet föreskriver för resolutionsmyndigheten i förhållande till det behöriga ministeriet. Eftersom det behöriga ministeriets uppgifter enligt krishanteringsdirektivet i huvudsak föreslås ankomma på regeringen att besluta om, bör dock uppgiftsskyldigheten gälla i förhållande till regeringen och omfatta sådana uppgifter som regeringen behöver för sin verksamhet enligt den nya lagen om resolution. I praktiken kommer dock uppgiftsskyldigheten att fullgöras genom att uppgifterna lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet), som sedan bereder ärendet för regeringen. Den ordningen följer redan av gällande rätt och föranleder inga lagstiftningsåtgärder.

Motsvarande bestämmelser bör införas i lagen om resolution för försäkringsföretag.

13.8.2 Informationsutbyte med enskilda inom EES

Utredningens förslag: Utan hinder av sekretess ska Finansinspektionen få lämna sekretessbelagda uppgifter i ett tillsynsärende till en enskild person som deltar i resolutionsförfarandet, om denne behöver uppgifterna i syfte att planera eller utföra en resolutionsåtgärd. Riksgäldskontoret ska ha motsvarande möjlighet att bryta sekretessen i sina ärenden enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Sekretess i ett avslutat ärende om resolution utgör inte heller hinder för Riksgäldskontoret att lämna uppgifter till en konkursförvaltare eller till en likvidator enligt vad som föreskrivs i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

I såväl Finansinspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet som i resolutionsmyndighetens ärenden kan det förekomma uppgifter som enskilda personer som deltar i resolutionsförfarandet kan behöva för att fullgöra sina uppgifter enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Informationsutbyte som är nödvändigt för planering eller utförande av resolutionsåtgärder som de är involverade i bör därför vara möjligt, vilket också förutsätts i artikel 66.5 a i direktivet. Som nämnts i det föregående är det inte i alla fall möjligt eller lämpligt för myndigheterna att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till dessa personer med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL eller sekretessavtal. För att möjliggöra utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 30 kap. 4 § OSL och de nya bestämmelser som föreslås gälla i resolutionsmyndighetens ärenden behövs särskilda bestämmelser som bryter sekretessen. En förutsättning för att införa sådana bestämmelser är i princip att behovet av offentlighet uppväger det intrång i den enskildes integritet som bestämmelserna kan komma att innebära. Förhållandet att praktiska skäl och inte offentlighetsintressen varit motivet till sekretessgenombrottet, har inte ansetts stå i något avgörande motsatsförhållande till detta principiella synsätt när det rör sig om genombrott av sekretessen i begränsad omfattning (jfr prop. 1993/64:165 s. 52).

De uppgifter som myndigheterna skulle kunna lämna ut med stöd av sekretessbrytande bestämmelser kan visserligen vara av känslig art, såväl för företaget som ärendet avser som för dess affärskontrahenter. Det allmänna intresset av att skapa goda förutsättningar för resolutionsplanering och hanteringen av fallerande företag väger dock tungt. Dessutom skulle lätnaden i sekretessen i praktiken få en begränsad omfattning eftersom de enskilda personer som sekretessbelagda uppgifter skulle kunna lämnas ut till ska, enligt vad som föreslås i det föregående, ha tystnadsplikt för uppgifter som de tagit del av inom ramen för sitt deltagande i resolutionsprocessen.

Vid sådana förhållanden bör därför Finansinspektionen få möjlighet att lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda enligt 30 kap. 4 § OSL till en enskild person som deltar i resolutionsförfarandet, förutsatt att det behövs för att planera eller utföra en resolutionsåtgärd. Riksgäldskontoret bör ha motsvarande möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i sina ärenden enligt den nya lagen om resolution. Det bör emellertid inte föreligga någon skyldighet för dessa myndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda personer, och inte heller någon motsvarande rättighet för sådana personer att få ta del av uppgifterna. Myndigheterna bör således kunna diskretionärt pröva om uppgifter ska lämnas ut eller inte, en prövning som kan ske på eget initiativ eller efter förfrågan från en sådan enskild som det nu är fråga om. Vid denna prövning har myndigheterna också att beakta om uppgifterna får lämnas ut enligt andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga för uppgifterna, däribland bestämmelserna till skydd för det allmänna intresset nämnts ovan.

Bestämmelserna som nu föreslås bryter inte sekretessen i de bestämmelserna. Uppgiftslämnande enligt de bestämmelser som här föreslås torde dock normalt sett inte kunna antas leda till skada för de allmänna intressena i 16 kap. 1 §, 17 kap. 1 § eller 18 kap. 13 § OSL. De föreslagna bestämmelserna omfattar nämligen endast uppgifter som är nödvändiga för resolutionsplanering eller utförande av resolutionsåtgärder, dvs. uppgifter som det torde ligga i det allmänna intresset att lämna ut. Till detta kommer att uppgiftslämnandet endast ska kunna ske till personer som deltar i resolutionsförfarandet och som varken får obehörigen röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter som de fått kännedom om i förfarandet. Ett obehörigt röjande av uppgifterna är dessutom straffbelagt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Av artikel 66.4 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att sekretessen enligt artikel 66 inte ska förhindra att resolutionsmyndigheten lämnar uppgifter till bland andra myndigheter med ansvar för normala insolvensförfaranden. För svenskt vidkommande ansvarar bland annat konkursförvaltare respektive likvidator för sådana förfaranden. I avsnitt 16.1 föreslås att det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag förs in en uppgiftsskyldighet för Riksgäldskontoret gentemot en konkursförvaltare respektive en likvidator avseende uppgifter som de behöver för

att fullgöra sina uppdrag. För att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 30 kap. 12 a § andra stycket OSL ska kunna lämnas ut bör en hänvisning till bestämmelsen i den nya lagen om resolution tas in i OSL.

13.8.3 Informationsutbyte med myndighet i tredjeland

Utredningens bedömning: Det behövs inga genomförandeåtgärder för att möjliggöra utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till myndigheter i tredjeland.

Skälen för utredningens bedömning

Av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndigheten och Finansinspektionen i regel inte ska vara förhindrade att utbyta information med myndigheter i tredjeland som fyller samma funktion som resolutionsmyndigheten. Konfidentiella uppgifter får emellertid endast lämnas ut till berörda myndigheter i tredjeland under de förutsättningar som anges i artikel 80 (artikel 66.4 b).

För att resolutionsmyndigheter, behöriga myndigheter och behöriga ministerier ska kunna utbyta konfidentiella uppgifter med tredjelands myndigheter krävs att de myndigheterna omfattas av krav och standarder för sekretess som är minst likvärdiga med dem som föreskrivs i artikel 66. I den mån utbytet av information gäller personuppgifter ska hanteringen och överföringen av dessa personuppgifter till myndigheter i tredjeland regleras av tillämplig dataskyddsrätt i unionen och nationell dataskyddsrätt (artikel 80.1 andra stycket). Vidare krävs att uppgifterna är nödvändiga för att myndigheterna i tredjeland ska kunna fullgöra resolutionsuppgifter som är likvärdiga med dem som fastställs i krishanteringsdirektivet och, om inte annat följer av 80.1 a, inte används för andra ändamål (artikel 80.1 b).

Om de konfidentiella uppgifterna erhållits från en annan medlemsstat ska resolutionsmyndigheter, behöriga myndigheter och behöriga ministerier inte lämna ut uppgifterna till myndigheter i tredjeland, såvida inte den behöriga myndigheten i den medlems-

stat varifrån uppgifterna kommer samtycker till att de lämnas ut och uppgifterna lämnas ut för de ändamål som den uppgiftslämnande myndigheten har godkänt (artikel 80.2). Uppgiftslämnandet begränsas således inte endast av vad som anses konfidentiellt enligt krishanteringsdirektivet, utan även uppgifter som anses konfidentiella på andra rättsområden i EU omfattas.

Den svenska sekretesslagstiftningen innehåller inga uttryckliga bestämmelser med motsvarande innehåll. Samtidigt finns det ingen skyldighet i OSL för svenska myndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter. Svenska myndigheter har emellertid rätt att, under de förutsättningar som anges i 8 kap. 3 § OSL, röja sekretessbelagda uppgifter för utländska myndigheter. För ett sådant uppgiftslämnande krävs antingen stöd i lag eller förordning eller att uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas ut.

Uppgiftsskyldighet bör, såsom anförts i det föregående, vara förbehållen de situationer där det finns rutinmässigt behov av informationsutbyte. Myndighet i tredjeland kan visserligen få delta som observatör i resolutionskollegier som svenska myndigheter är medlemmar i. Sådant deltagande kommer dock beslutas av ordföranden i kollegiet från fall till fall, varför svenska myndigheters möjligheter att påverka vilka myndigheter i tredjeland som ska få delta och därmed också få ta del av information är begränsad (jfr artikel 70.3 och 70.5 e i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Vidare torde samarbetet och informationsutbytet med myndigheter i tredjeland i regel komma att hanteras genom internationella avtal (jfr artiklarna 75 och 79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Vid sådana förhållanden framstår inte en författningsreglerad skyldighet för svenska myndigheter att tillmötesgå en begäran om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som lämplig, även om den begränsas på sätt som krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskriver till de fall då samverkan med tredjeland ska ske. Informationsutbyte med myndigheter i tredjeland blir därmed, såvida det inte finns någon annan författningsreglerad uppgiftsskyldighet, att bedöma utifrån 8 kap. 3 § 2 OSL. Inom ramen för den bedömning som görs enligt denna bestämmelse finns möjlighet att tillgodose de krav som direktivet ställer för uppgiftslämnande till myndigheter i tredjeland.

En bestämmelse som kan utgöra grund för ett sådant uppgiftslämnande är generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL som nämnts ovan. Förhållandet att uppgiften är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten ska beaktas särskilt vid bedömningen. Om en uppgift inte skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten, kan risken för att skada ska uppkomma vara så stor att uppgiften inte bör lämnas ut (se prop. 1979/80: 2 Del A s. 91).

Den allmänna bestämmelsen om sekretess i det internationella samarbetet i 15 kap. 1 a § OSL ger också viss möjlighet att tillgodose direktivets krav att uppgiften inte får lämnas ut om den erhållits från en myndighet i annan medlemsstat och denna inte samtycker till utlämnande till myndighet i tredjeland. Av bestämmelsen framgår att uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, inte lämnas ut om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller också för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal.

Till detta kommer att det enligt 8 kap. 3 § 2 OSL ska ligga i svenskt intresse att lämna ut uppgiften. Så kan självklart endast vara fallet om de villkor som krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag uppställer för uppgiftslämnande till myndighet i tredjeland är uppfyllda. Vad särskilt gäller uppgiftslämnande till myndigheter i tredjeland, som omfattas av ett sådant avtal som avses i artikel 75 eller 79 i krishanteringsdirektivet och uppfyller villkoren i artikel 80, får i regel förutsättas att det ligger i svenskt intresse att lämna ut för samarbetet relevanta uppgifter (jfr prop. 1981/82:186 s. 58 f.).

Sammanfattningsvis bör gällande bestämmelser i OSL vara tillräckliga för att säkerställa att uppgifter lämnas ut till myndigheter i tredjeland endast om villkoren i artikel 80 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är uppfyllda.

Det behövs således inga genomförandeåtgärder i denna del (jfr prop. 2015/16:5 s. 733–735).

13.9 Överträdelse av tystnadsplikt

Utredningens bedömning: Kravet i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om att en person eller en enhet som omfattas av konfidentialitetskravet i direktivet ska bli föremål för skadeståndsskyldighet i enlighet med nationell rätt om tystnadsplikten överträds, kräver inga genomförandeåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

En person eller myndighet eller organ som avses i artikel 66.1 krishanteringsdirektivet ska bli föremål för skadeståndsskyldighet om denna artikel överträds, i enlighet med nationell rätt (artikel 66.2 sista stycket). Det finns dock inget hinder mot att behålla striktare eller kompletterande regler i nationell rätt (artikel 1.2).

I svensk rätt är överträdelse av bestämmelser om tystnadsplikt som huvudregel straffbara enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det gäller emellertid inte för överträdelser av tystnadsplikt som uppkommer genom avtal, exempelvis sekretessavtal. En sådan överträdelse kan dock, liksom straffbara överträdelser, leda till skadeståndsskyldighet enligt skadeståndslagen (1972:207). Enligt utredningens bedömning är detta tillräckligt för att tillgodose kravet i artikel 66.2 sista stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Den artikeln kräver därför inga genomförandeåtgärder (jfr prop. 2015/16:5 s. 735).

14 Resolutionsverktygen

14.1 Allmänna principer för resolutionsverktygen

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ger resolutionsmyndigheten tillgång till flera resolutionsverktyg för att kunna hantera olika, ofta oförutsägbara, krisscenarier. Det kan röra sig om både en kris i ett enskilt försäkringsföretag och systempåverkande händelser som drabbar flera företag samtidigt (skäl 45). Krishanteringen måste också kunna anpassas till olika typer av företagsstrukturer och verksamhet. Olika associationsformer och typer av försäkringsrörelse kan också kräva skilda lösningar för att uppnå resolutionsändamålen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Artikel 26 i direktivet anger ett antal övergripande principer som ska beaktas vid tillämpningen av resolutionsverktygen, och som vägleder resolutionsmyndigheten i bedömningen av vilka åtgärder som är lämpliga i det enskilda fallet och i det praktiska genomförandet av dessa.

14.1.1 De fem resolutionsverktygen

Utredningens förslag: Resolutionsverktygen ska vara:

- verktyget för solvent avveckling,
- försäljningsverktyget,
- broföretagsverktyget,
- avskiljandeverktyget, och
- skuldnedskrivningsverktyget.

Riksgäldskontoret ska få tillämpa verktygen var för sig eller i kombination med varandra, med undantag för avskiljandeverktyget som bara får tillämpas i kombination med ett annat verktyg.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 26.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är resolutionsverktygen följande:

- a) Verktöget för solvent avveckling.
- b) Verktöget för försäljning av affärsverksamhet.
- c) Broföretagsverktöget.
- d) Verktöget för avskiljande av tillgångar och skulder.
- e) Verktöget för nedskrivning eller konvertering.

Resolutionsmyndigheterna får tillämpa resolutionsverktygen var för sig eller i kombination, med undantag för verktöget för avskiljande av tillgångar och skulder, som endast får tillämpas i kombination med ett annat resolutionsverktöget.

Vissa verktyg är särskilt anpassade för resolution av försäkringsföretag

De verktyg som anges i artikel 26.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag uppvisar stora likheter med de resolutionsverktyg som används för att hantera banker i kris. Det första av dessa, verktöget för solvent avveckling, är dock särskilt utformat för att tillämpas på försäkringsföretag i resolution. Verktöget möjliggör, i kombination med verktöget för nedskrivning eller konvertering – hädanefter – skuldnedskrivningsverktöget att ett försäkringsföretag kapitaliseras upp i resolution så att det fortsatt kan fullgöra sina försäkringsåtaganden. Därefter kan företaget avvecklas successivt i takt med att försäkringsavtalen löper ut.

Med undantag för verktöget för avskiljande av tillgångar och skulder – hädanefter avskiljandeverktöget – kan samtliga resolutionsverktyg användas enskilt eller i kombination med varandra. Avskiljandeverktöget får däremot endast tillämpas tillsammans med andra resolutionsverktyg, till exempel verktöget för försäljning av verksamhet – hädanefter försäljningsverktöget – i syfte att möjliggöra för att en köpare tar över och driva vidare den lönsamma delen av verksamheten. Att använda avskiljandeverktöget isolerat skulle däremot riskera att ge före-

taget i resolution en otillbörlig konkurrensfördel genom att det befrias från problemtyngda tillgångar, rättigheter och skulder (skäl 53).

Det bör noteras att begreppet *förpliktelser* används i det följande som en samlande benämning för både *rättigheter och skulder*. I den svenska översättningen av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag har det engelska uttrycket *rights and liabilities* översatts till *rättigheter och skulder*. För att resolutionsverktygen ska kunna omfatta samtliga tillgångar och åtaganden i ett försäkringsföretag är dock den bredare termen *förpliktelser* mer rättvisande. Ett försäkringsföretag har exempelvis olika typer av avsättningar som också bör omfattas av resolutionsverktygen.

14.1.2 Att behålla prioritetsordningen och skydda försäkringstagare

Utredningens förslag: Om Riksgäldskontoret beslutar att tillämpa ett resolutionsverktyg som innebär att borgenärer påförs förluster eller får sina fordringar konverterade till kapitalinstrument ska myndigheten, innan eller i samband med resolutionsåtgärden, skriva ned eller konvertera kvalificerade skulder och kapitalinstrument.

Försäkringsfordringar ska få konverteras till kapitalinstrument endast om Riksgäldskontoret bedömer att resolutionsändamålen inte kan uppnås med hjälp av andra resolutionsverktyg, eller att det leder till ett bättre skydd för försäkringstagarna jämfört med användning av ett annat resolutionsverktyg.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 26.2 första stycket ska resolutionsmyndigheten, om den beslutar att tillämpa ett resolutionsverktyg och åtgärden skulle resultera i att förluster bärs av borgenärer, särskilt försäkringstagare, eller leda till att deras fordringar omstruktureras eller konverteras, utöva befogenheten att skriva ned eller konvertera kapitalinstrument och kvalificerade skulder omedelbart innan eller samtidigt som resolutionsverktyget tillämpas.

Vidare anges i tredje stycket av artikel 26.2 att konverteringen av kvalificerade skulder till kapitalinstrument bara får tillämpas på försäkringsfordringar i de fall där resolutionsmyndigheten motiverar att resolutionsändamålen inte kan uppnås med hjälp av andra resolutionsverktyg, eller att konvertering av försäkringsfordringar skulle leda till ett bättre skydd för försäkringstagarna jämfört med användning av något annat resolutionsverktyg och nedskrivning av deras fordringar.

Grundläggande att ägare påförs förluster först

Artikel 26.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag slår fast den grundläggande principen att innehavare av kapitalinstrument och kvalificerade skulder ska bära förluster eller få sina fordringar konverterade till aktier innan några andra borgenärer påverkas. Bestämmelsen tydliggör att aktieägarna inte bara ingår i prioritetsordningen, utan även utgör den första förlustbärande gruppen.

Om resolutionsmyndigheten avser att tillämpa ett resolutionsverktyg som leder till att försäkringstagare eller andra prioriterade fordringsägare drabbas av förluster eller får sina fordringar omvandlade till aktier, måste myndigheten först skriva ned eller konvertera kapitalinstrument och kvalificerade skulder.

Artikel 26.2 anger därtill en princip som gäller särskilt om resolutionsmyndigheten planerar att använda ett resolutionsverktyg som innebär att försäkringsfordringar konverteras till kapitalinstrument. Resolutionsmyndigheten måste då kunna motivera att det inte finns några andra tillgängliga verktyg som kan uppnå resolutionsändamålen eller att konverteringen leder till ett bättre skydd för försäkringstagarna jämfört med ett annat resolutionsverktyg och nedskrivning av deras fordringar. Trots att skydd av försäkringstagare är ett av resolutionsändamålen tillåter alltså krishanteringsdirektivet att försäkringsfordringar skrivs ned eller konverteras om det krävs för att fördela förlusterna inom företaget. Men artikel 26.2 anger att så bara kan ske under strikta förutsättningar.

Artikel 26.2 klargör också att eventuella intäkter som genereras i samband med resolutionsåtgärderna, såsom en eventuell ersättning som en förvärvare betalar, ska gå till att kompensera borgenärer, i första hand försäkringstagarna och andra borgenärer som fått sina

fordringar nedskrivna utan att ha blivit fullt kompenserade. Se vidare avsnitt 14.1.3.

Ovan nämnda principer bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Att aktieägare ska påföras förluster första av alla följer egentligen av artikel 22.1 a och 22.1 b som slår fast att prioritetsordningen ska gälla i resolution, men artikel 26.2 kan ses som en precisering av dessa artiklar.

14.1.3 Riksgäldskontorets rätt till ersättning

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska ha rätt till skäligen ersättning för kostnader som har uppkommit i samband med resolutionens genomförande. Ersättning ska betalas:

- a) i form av avdrag från en eventuell ersättning som en motpart betalar till företaget i resolution,
- b) från företaget i resolution, såsom prioriterad borgenär,
- c) från eventuella inkomster som uppkommer när verksamheten i ett broföretag, tillgångsförvaltningsbolag eller försäkringsföretag i solvent avveckling avslutas, såsom prioriterad borgenär.

Intäkter som uppkommer i samband med vidtagna resolutionsåtgärder ska, efter avräkning för Riksgäldskontorets och finansieringsarrangemangets kostnader, i första hand gå till borgenärer som har fått sina fordringar nedskrivna utan att ha fått full ersättning.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 26.5 har resolutionsmyndigheten, och eventuella finansieringsarrangemang, rätt att återvinna eventuella rimliga och regelrätta utgifter som uppkommit i samband med tillämpningen av resolutionsverktygen eller utövandet av resolutionsbefogenheterna på något eller några av följande sätt:

- a) i form av avdrag från en eventuell ersättning som en mottagande part betalar till företaget i resolution eller, i förekommande fall, till aktieägarna eller innehavarna av andra äganderättsinstrument,
- b) från företaget i resolution, såsom prioriterad borgenär,
- c) från eventuella inkomster som uppkommer till följd av att verksamheten i ett broföretag, tillgångsförvaltningsföretag eller försäkrings- eller återförsäkringsföretaget i solvent avveckling avslutas, såsom prioriterad borgenär.

Enligt andra stycket i artikel 26.2 ska eventuella intäkter, som genereras efter återvinning av eventuella rimliga och regelrätt ådragna utgifter i samband med användningen av resolutionsverktygen eller utövandet av eventuella resolutionsbefogenheter till följd av tillämpningen av något resolutionsverktyg, först användas för att ersätta företagets försäkringstagare och andra borgenärer i den mån deras fordringar har skrivits ned utan att ha fått full ersättning.

*Riksgäldskontorets kostnader för krishanteringen
bör betalas av företaget i resolution*

Artikel 26.2 andra stycket speglar den grundläggande principen att kostnader för resolution i första hand ska bäras av företaget i resolution och dess ägare, inte av staten. Det innebär också att Riksgäldskontorets rätt till ersättning för kostnader, för egen och finansieringsarrangemangets räkning, har företräde framför eventuella återbetalningar till försäkringstagare och andra borgenärer, men att eventuella intäkter i nästa steg ska tillfalla dessa i proportion till deras förluster.

Av artikel 26.5 framgår att resolutionsmyndigheten och finansieringsarrangemanget har rätt att kräva ersättning för skäligen och legitima kostnader som uppstår vid tillämpningen av resolutionsverktygen. Med rimliga, regelrätta kostnader bör enligt utredningens bedömning avses kostnader som uppstår i direkt samband med resolutionsförfarandet, såsom exempelvis kostnader för en oberoende värdering, kostnader för externa rådgivare eller direkta interna kostnader i samband med resolutionsåtgärderna

Ersättningen kan utgå genom avdrag från en ersättning som tillfaller företaget i resolution, exempelvis vid en avyttring av tillgångar. Kostnaderna kan även täckas genom intäkter som tillförs företaget

i resolution eller i samband med att verksamheten i ett broföretag, ett tillgångsförvaltningsbolag eller ett försäkringsföretag under solvent avveckling avslutas.

När Riksgäldskontoret och finansieringsarrangemanget har fått tackning för sina kostnader, ska eventuella överskjutande intäkter som uppstår vid tillämpningen av resolutionsverktygen användas för att kompensera borgenärer som har åsamkats förluster under resolutionsförfarandet.

Ovan nämnda principer om kostnadsersättning för Riksgäldskontoret och förlusttäckning för borgenärer bör framgå av svenska bestämmelser.

14.1.4 Avveckling av tillgångar och förpliktelser som lämnas utanför resolution

Utredningens förslag: När försäljningsverktyget och broföretagsverktyget används för att föra över endast delar av inkråmet i ett försäkringsföretag i resolution, ska resterande del av företaget avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande.

Avvecklingen ska ske inom rimlig tid. Hänsyn måste dock tas till behov av tjänster och stöd som det mottagande företaget kan ha för att kunna utöva de verksamheter eller tjänster som förvärvats, och andra skäl till att företaget i resolution behöver fortleva en tid för att resolutionsändamålen ska uppfyllas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

När försäljningsverktyget och broföretagsverktyget används, och när de verktygen används för att överföra endast delar av tillgångar eller rättigheter eller skulder i företaget i resolution, ska, enligt artikel 26.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, den resterande delen av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget eller den resterande delen av ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet, varifrån tillgångarna eller förpliktelserna har överförts, avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande.

Denna avveckling ska, enligt samma artikel, ske inom rimlig tid, med hänsyn till eventuella behov för den resterande delen av företaget eller den resterande delen av ett företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet att tillhandahålla tjänster eller stöd för att göra det möjligt för den mottagande enheten att utöva de verksamheter eller tjänster som förvärvats genom överföringen, och eventuella andra skäl som innebär att den resterande delen av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget eller den resterande delen av en enhet som avses i artikel 1.1 b–e måste fortsätta att fungera för att resolutionsändamålen ska kunna uppnås eller för att de allmänna principer för resolution som fastställs i artikel 22 ska kunna följas.

Tillgångar och förpliktelser som inte överförs vid resolution ska avvecklas genom konkurs eller likvidation

En ytterligare princip vid tillämpningen av resolutionsverktygen avser hanteringen av de tillgångar och förpliktelser som inte omfattas av resolutionsförförandet.

Om Riksgäldskontoret beslutar att endast vissa tillgångar och skulder ska föras över till ett livskraftigt företag (en privat aktör eller ett broföretag) ska, enligt artikel 26.4, de delar av företaget som inte förs över avvecklas genom konkurs eller likvidation. En sådan avveckling bör ske så skyndsamt som möjligt. Samtidigt måste hänsyn tas till om det finns särskilda skäl att avvakta med avvecklingen, exempelvis att tillfälligt upprätthålla viss verksamhet för att stödja delar som tagits över i resolution.

Denna reglering bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag för att säkerställa en rättslig grund för hur resterande tillgångar och skulder ska hanteras efter en partiell resolution.

14.1.5 Återvinning av rättshandlingar

Utredningens förslag: Bestämmelserna om återvinning i konkurslagen ska inte tillämpas på tillgångar eller förpliktelser som genom en resolutionsåtgärd har överförts från ett företag till ett annat.

Utredningens bedömning: Bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som motsvarar bestämmelserna i konkurslagen bör inte införas avseende resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 26.6 ska medlemsstaterna säkerställa att regler i nationell insolvensrätt om möjligheten att förklara rättshandlingar som är till skada för borgenärer ogiltiga eller icke verkställbara inte är tillämpliga på överföring av tillgångar, rättigheter eller skulder från ett företag i resolution till en annan enhet genom användning av ett resolutionsverktyg eller utövande av en resolutionsbefogenhet.

Återvinning i förhållande till resolutionsåtgärder

Artikel 26.6 i direktivet bör genomföras genom en bestämmelse i den nya lagen om krishantering av försäkringsföretag som innebär att bestämmelserna om återvinning i 4 kap. konkurslagen inte är tillämpliga på tillgångar, rättigheter eller förpliktelser som genom en resolutionsåtgärd överförts från ett företag i resolution eller ett broinstitut till någon annan.

Återvinning vid resolution

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller inga bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som ett företag i resolution har vidtagit. Artikel 26.6 i direktivet är begränsad till att omfatta resolutionsåtgärder, det vill säga vissa särskilda rättshandlingar som vidtagits av resolutionsmyndigheten. Det bör således vara möjligt

för medlemsstaterna, att utifrån direktivet, i nationell rätt införa bestämmelser om återgång av rättshandlingar som vidtagits av företaget i resolution före eller under tiden företaget är försatt i resolution.

Principen om att en borgenär inte ska få ett sämre utfall vid resolution än om företaget hade försatts i konkurs (se närmare avsnitt 5.6) måste anses ta sikte på att det slutliga resultatet för en borgenär, dvs. hur mycket av fordran som har blivit ersatt efter att samtliga åtgärder i resolution respektive konkurs har vidtagits. Principen kan således inte anses innebära att regelverken måste återspegla varandra. Om det visar sig att borgenären har fått ett sämre utfall vid resolutionen än om bestämmelserna om konkurs (inklusive återvinningsreglerna) hade tillämpats, är borgenären berättigad till ersättning för mellanskillnaden.

Övervägande skäl talar därför för att inte införa bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som motsvarar bestämmelserna i 4 kap. konkurslagen avseende resolution (se även prop. 2015/16:5 s. 622 och 623).

Fristdag vid resolution

Fristdagen utgör utgångspunkt vid bedömningen av huruvida en rättshandling har vidtagits i tillräcklig närtid för att kunna återvinnas. Tidsgränsen varierar dock beroende på typen av rättshandling och till vem rättshandlingen har riktats. I 4 kap. 2 § första stycket konkurslagen framgår att med fristdag avses dagen då ansöknings om gäldenärens försättning i konkurs kom in till tingsrätten. I 4 kap. 2 § andra stycket konkurslagen framgår att om beslut om företagsrekonstruktion har fattats ska fristdagen i stället vara dagen för ansökan om företagsrekonstruktion, såvida konkursansökan har gjorts under företagsrekonstruktionen eller inom tre veckor från att beslutet om rekonstruktionens upphörande fattades.

Resolution av ett företag kan följas av ett konkursförfarande. Eftersom det inte finns någon maximal tidsgräns för hur länge ett resolutionsförfarande kan pågå, kan en avsevärd tid förflyta från det att företaget har vidtagit en otillbörlig rättshandling till dess att konkursförfarandet påbörjas. Det skulle kunna innebära att möjligheten att återvinna sådana rättshandlingar i en på resolution efterföljande konkurs har upphört även om övriga rekvisit för återvinning är upp-

fyllda. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande, varför en bestämmelse motsvarande 4 kap. 2 § andra stycket konkurslagen har införts även avseende resolution (se 4 kap. 2 § femte stycket). Fristdagen är i detta sammanhang dagen för beslut om försättande i resolution.

Sistnämnd bestämmelse gälla även för resolution av försäkringsföretag.

14.1.6 Om rätten att ge Riksgäldskontoret ytterligare resolutionsverktyg eller anpassa befintliga verktyg

Utredningens förslag: För att kunna använda skuldnedskrivningsverktyget i syfte att kapitalisera ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening som är försatt i resolution ska Riksgäldskontoret få besluta att ett sådant företag ska ombildas till ett försäkringsaktiebolag.

Utredningens bedömning: De resolutionsverktyg som föreslås i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag är tillräckliga för att Riksgäldskontoret ska kunna hantera ett fallerat försäkringsföretag i resolution på ett effektivt sätt i linje med resolutionsändamålen och de allmänna principerna för resolution. Några ytterligare resolutionsverktyg bör inte införas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 26.7 och 26.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag öppnar upp för medlemsländer att konstruera ytterligare resolutionsverktyg. Enligt 26.7 får ett medlemsland ge resolutionsmyndigheten ytterligare verktyg under förutsättning att

- a) de ytterligare verktygen och befogenheterna, om de tillämpas på en gränsöverskridande grupp, inte utgör hinder för en effektiv gruppresolution, och

- b) de verktygen och befogenheterna är förenliga med resolutionsändamålen och de allmänna principer för resolution som fastställs i artikel 22.

I den mån något resolutionsverktyg inte är tillämpligt på ett företag som omfattas av direktivets tillämpningsområde till följd av dess särskilda juridiska form som ömsesidigt företag eller kooperativ sammanslutning, ska medlemsländerna, enligt artikel 26.8, säkerställa att resolutionsmyndigheten ändå har de befogenheter som är nödvändiga för att tillämpa verktyg som i så stor utsträckning som möjligt liknar de som anges i direktivet (artikel 26.3), inbegripet vad gäller deras verkan.

Ömsesidiga försäkringsbolag – ett särdrag på den svenska försäkringsmarknaden som måste beaktas

De försäkringsföretag som för svensk del omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag kan utgöras av försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag eller försäkringsföreningar.

Den svenska försäkringsmarknaden kännetecknas av en relativt hög andel ömsesidiga försäkringsbolag, både inom sak- och livförsäkringsområdet. Ett ömsesidigt försäkringsbolag kan i allmänna termer beskrivas som en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer som går samman för att gemensamt tillgodose sina försäkringsbehov. I denna associationsform drivs verksamheten utan vinstsyfte och för försäkringstagarnas räkning. Försäkringstagarna är delägare i bolaget, men utan att delägarskapet är kopplat till överlåtbara äganderättsinstrument. Antalet delägare kan förändras över tid utan att bolagsordningen behöver ändras; nya försäkringstagare blir delägare och när ett försäkringsavtal upphör, upphör också delägarskapet. Förutsättningen för att bli delägare är att man uppfyller eventuella villkor som anges i bolagsordningen.

Om kapitalet i ett ömsesidigt försäkringsbolag förbrukas upphör delägarskapet att ha något ekonomiskt värde. Däremot påverkas inte försäkringstagarnas rättigheter enligt försäkringsavtalet – det vill säga deras ställning som borgenärer består.

Även om ömsesidiga försäkringsbolag kan hanteras inom ramen för resolution medför deras ägarmodell betydande begränsningar för hur resolutionen kan genomföras. Flera av resolutionsverktygen bygger på att bolaget kvarstår som juridisk person under resolutionen, vilket förutsätter att det kan kapitaliseras. Eftersom ömsesidiga bolag saknar mekanismer för att tilldela nya äganderättsinstrument, kan inte skulder konverteras till kapital i dessa företag. Det innebär att skuldnedskrivningsverktyget endast kan tillämpas i form av nedskrivning av skulder. Därmed begränsas även möjligheten att använda flera av de andra resolutionsverktygen. Verktöget för solvent avveckling kan bara tillämpas i det osannolika fallet att försäkringsbolaget uppfyller minimikapitalkravet när det försätts i resolution. Vidare kan broföretagsverktyget inte tillämpas genom överföring av hela bolaget eftersom det förutsätter att äganderättsinstrument förs över till broföretaget. Denna begränsning i tillämpningen av broföretagsverktyget kan vara särskilt besvärlig om det rör sig om ett större och mer komplext ömsesidigt försäkringsbolag, där det från ett stabilitets- och kontinuitetsperspektiv hade varit önskvärt att överföra hela bolaget till broföretaget i ett sammanhållet steg. Att i stället behöva separera och föra över tillgångar och skulder var för sig kan innebära rättsliga och operativa utmaningar. Avsaknaden av överlåtelsebara äganderättsinstrument i ett ömsesidigt försäkringsbolag medför att det inte heller kommer vara möjligt att sälja ett ömsesidigt försäkringsbolag genom försäljningsverktyget.

Vissa tillämpningar av resolutionsverktygen är dock möjliga även på ömsesidiga försäkringsbolag. Även om delägarskapet är knutet till försäkringstagarrollen kan kapitalet skrivas ned i syfte att absorbera förluster i ett ömsesidigt försäkringsbolag. Broföretagsverktyget kan därmed tillämpas genom att tillgångar och skulder förs över till ett broföretag, efter att kapital och skulder skrivits ned i tillräcklig omfattning. Försäljningsverktyget kan också användas genom att hela eller delar av försäkringsbeståndet överläts till en extern aktör, samtidigt som det ursprungliga bolaget avvecklas. Även avskiljandeverktyget kan tillämpas, genom att vissa tillgångar och skulder förs över till ett tillgångsförvaltningsbolag.

Svårigheter att anpassa verktyget för solvent avveckling

Enligt artikel 26.7 och 26.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får medlemsstaterna besluta om ytterligare resolutionsverktyg eller anpassa befintliga verktyg för att dessa ska kunna tillämpas på särskilda associationsformer, såsom ömsesidiga företag eller kooperativa sammanslutningar. Inom ramen för detta har utredningen övervägt möjliga anpassningar av verktyget för solvent avveckling – det resolutionsverktyg som är särskilt utformat för resolution av försäkringsföretag (se vidare avsnitt 14.2).

Ett alternativ som utredningen övervägt är att i svensk rätt införa ett alternativt kriterium till solvens för att möjliggöra tillämpning av detta verktyg. Ett sådant kriterium skulle kunna baseras på företagets faktiska betalningsförmåga gentemot försäkringstagare och andra borgenärer, snarare än det formella minimikapitalkrav som direktivet föreskriver. Detta skulle underlätta för att försätta ett försäkringsföretag i solvent avveckling inom ramen för resolution, även i de fall där det inte är möjligt att återställa kapitalbasen genom konvertering av skulder.

En sådan lösning skulle dock medföra flera problem. Dels skulle risken öka för att företagets nettotillgångar blir negativa under avvecklingsfasen, eftersom det inte längre finns något kapital som kan absorbera oväntade nedskrivningar av tillgångar. Dels skulle det innebära en särskild reglering som i praktiken enbart gynnar ömsesidiga försäkringsbolag, vilket är svårt att motivera ur ett likabehandlingsperspektiv.

En annan anpassning som övervägts är att möjliggöra för det externa finansieringsarrangemanget att tillföra medel i form av skuld- eller hybridinstrument, exempelvis förlagslån, som ömsesidiga försäkringsbolag kan räkna in i sitt minimikapitalkrav. Även detta skulle dock innebära en särbehandling, samtidigt som de potentiella kapitalförstärkningarna sannolikt är för små för att ha praktisk betydelse i en resolutionssituation.

Riksgäldskontoret bör ges rätt att besluta om ombildning till aktiebolag

Utredningen anser sammantaget att det inte är aktuellt att införa något ytterligare verktyg eller modifiera de befintliga inom ramen för den föreslagna svenska lagen om resolution av försäkringsföretag. Utredningen föreslår i stället att Riksgäldskontoret ges möjlighet att besluta om ombildning av ett ömsesidigt försäkringsbolag till ett försäkringsaktiebolag i samband med resolution.

I detta sammanhang bör artikel 35.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag uppmärksammas. Enligt denna ska skuldnedskrivningsverktyget kunna tillämpas på alla skulder i företag som omfattas av direktivet och företagets rättsliga form ska kunna bibehållas eller ändras om det bedöms nödvändigt. Det bör också noteras att den föreslagna svenska regleringen är jämförbar med 21 kap. 4 § lagen (2015:1016) om resolution, som ger Riksgäldskontoret rätt att ombilda en sparbank till bankaktiebolag i resolution.

Utredningens bedömning är att det bör finnas förutsättningar att genomföra en ombildning i resolution relativt snabbt, särskilt eftersom vissa förberedelser torde kunna ske i förväg, i normaltid. När ett företag väl har försatts i resolution har Riksgäldskontoret långtgående befogenheter att kontrollera och styra verksamheten, vilket bör underlätta en effektiv ombildning, utan inflytande från tidigare ägarstruktur. Det kan dock inte uteslutas att ombildning i vissa fall inte är möjlig av tidsskäl – exempelvis om ett mycket snabbt förfarande bedöms som nödvändigt för att inte spä på en redan pågående oro på de finansiella marknaderna. I sådana situationer kvarstår möjligheten att genomföra resolution genom att föra över försäkringsbeståndet eller hela inkråmet till ett broföretag eller en extern förvärvare.

Samma möjlighet till ombildning bör finnas för försäkringsföreningar och livförsäkringsaktiebolag som drivs enligt ömsesidiga principer (så kallade hybridbolag).

Försäkringsföreningar är ekonomiska föreningar som bedriver försäkringsverksamhet utan vinstintresse. I likhet med ömsesidiga försäkringsbolag är försäkringstagarna medlemmar i föreningen, som inte heller är vinstutdelande. Eftersom det saknas överlåtbara äganderättsinstrument även i denna associationsform, finns det

heller några sådana instrument som kan bli föremål för överföring vid tillämpning av försäljningsverktyget.

Även om hybridbolagen formellt är aktiebolag, drivs verksamheten för försäkringstagarnas räkning och inte med syfte att generera vinst till aktieägarna. I livförsäkringsaktiebolag som inte är vinstdrivande får försäkringstagarna i regel del av överskottet genom tilldelning av försäkringskapitalet, vilket tillfaller dem när försäkringsfall inträffar och försäkringen börjar betalas ut.

Dessa bolag kan vid resolution kapitaliseras upp genom konvertering av skulder till aktier, eftersom deras juridiska form bygger på aktier. Detta gör det möjligt att tillämpa verktyget för solvent avveckling även om kapitalet är helt förbrukat vid tidpunkten för fallissemang. Det bör också vara möjligt att sälja ett hybridbolag (tillämpa försäljningsverktyget) på samma sätt som ett vinstutdelande försäkringsaktiebolag. Om företaget fortlever i sin ursprungliga form kommer dock försäkringstagarna och eventuella andra nya ägare ha aktier av det säregna slaget som beskrevs ovan, det vill säga utan rätt till utdelning eller annan avkastning. Det riskerar att resultera i ett företag utan tydlig ägarstyrning eller fungerande ekonomiska incitament, vilket kan motverka försäkringstagarnas intressen och försvåra en effektiv resolution.

För att underlätta fortsatt drift, försäljning eller kapitalanskaffning av livförsäkringsaktiebolag som drivs enligt ömsesidiga principer anser utredningen därför att Riksgäldskontoret bör kunna besluta att ombilda även dessa försäkringsaktiebolag till vinstutdelande aktiebolag. Vid genomförande av en ombildning bör reglerna i försäkringsrörelselagens om sådan ombildning (11 kap. 20–21 §§) tillämpas.

14.2 Verktyget för solvent avveckling

Verktyget för solvent avveckling möjliggör för resolutionsmyndigheten att låta ett försäkringsföretag i resolution fullgöra sina befintliga försäkringsåtaganden i takt med att dessa löper ut. Till skillnad från de andra resolutionsverktygen, som huvudsakligen siktar på att säkerställa fortsatt drift av företaget eller dess livskraftiga och kritiska verksamheter, är målsättningen med verktyget för solvent avveckling alltså, vilket framgår redan av benämningen, att företaget gradvis ska avvecklas (skäl 45).

Ett försäkringsföretag kan avvecklas genom gradvis utfasning av försäkringsverksamheten utan att sättas i resolution. Det förutsätter dock att det är solvent vid tidpunkten för fallissemang. Resolution ger en möjlighet att låta försäkringsavtal löpa ut även i situationer där företaget är insolvent när det fallerar. Detta sker genom att kombinera verktyget för solvent avveckling med skuldnedskrivningsverktyget och därigenom förstärka företagets solvens (skäl 55). Det bör samtidigt noteras att eftersom försäkringsåtaganden utgör en väsentlig del av försäkringsföretags skuldsida, kan tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget innebära att dessa åtaganden behöver skrivs ned innan företaget övergår i solvent avveckling. Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får sådana nedskrivningar genomföras, förutsatt att de är nödvändig för att en väsentlig del av försäkringsskyddet ska kunna upprätthållas och att åtgärden sammantaget är till försäkringstagarnas bästa (skäl 55).

14.2.1 Definition av verktyget och tillämpningsområde

Utredningens förslag: Med verktyget för solvent avveckling ska avses

1. en begränsning av verksamheten i ett försäkringsföretag till förvaltning av den befintliga portföljen av försäkringsåtaganden till dess att alla åtaganden är fullgjorda och det som återstår av företaget avvecklas enligt normala insolvensförfaranden, och
2. ett förbud för företaget att ingå nya avtal.

Riksgäldskontoret ska få använda verktyget för solvent avveckling för att avsluta ett försäkringsföretags verksamhet och förbjuda företaget i resolution att bedriva ny verksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 2.50 definieras verktyget för solvent avveckling som en mekanism för att förbjuda ett företag i resolution att ingå nya försäkrings- eller återförsäkringsavtal, och för att begränsa dess verk-

samhet till att enbart förvalta sin befintliga portfölj fram till dess att dess verksamhet avslutas och avveckling sker enligt normala insolvensförfaranden.

Artikel 27.1 anger att resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att placera företaget i resolution i ett förfarande för solvent avveckling för att avsluta det företags verksamhet och att förbjuda företaget i resolution att bedriva ny försäkrings- och återförsäkringsverksamhet.

Ett verktyg specifikt för resolution av försäkringsföretag

Verktyget för solvent avveckling är särskilt utformat för att skydda försäkringstagare i situationer där ett försäkringsföretag fallerar och Riksgäldskontoret bedömer att det saknas skäl eller förutsättningar att rekonstruera företaget eller överföra dess verksamhet, helt eller delvis, till en annan aktör.

Det kommer att vara Riksgäldskontoret, såsom resolutionsmyndighet som, efter, eller i samband med, att ett beslut att sätta ett försäkringsföretag i resolution är taget, beslutar om att begränsa företagets verksamhet till att enbart omfatta förvaltning av befintliga försäkringsåtaganden. Definitionen av verktyget bör införas på ett direktivnära sätt i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. Det bör också framgå av den nya lagen att Riksgäldskontoret har rätt att använda verktyget för solvent avveckling för att avsluta ett försäkringsföretags verksamhet och förbjuda företaget i resolution att bedriva ny verksamhet.

14.2.2 Krav på kapital och att omfattas av allmänna regler för försäkringstillsyn

Utredningens förslag: Ett försäkringsföretag som har fått sitt tillstånd återkallat och försätts i resolution genom verktyget för solvent avveckling ska, i samband med att detta verktyg tillämpas, uppfylla minimikapitalkravet enligt försäkringsrörelselagen.

Om Finansinspektionen har återkallat tillståndet för ett försäkringsföretag på vilket verktyget för solvent avveckling tillämpas, ska företaget fortsatt omfattas av bestämmelserna om tillsyn i

försäkringsrörelselagen, fram till dess att företagets verksamhet avslutas.

Om ett försäkringsföretags nettotillgångar blir negativa under den tid som avvecklingen pågår ska Riksgäldskontoret bedöma huruvida företaget ska avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande eller om ett annat resolutionsverktyg ska användas. Om försäkringsföretaget inte längre uppfyller minimikapitalkravet ska liknande bedömning göras av Riksgäldskontoret, men i detta fall i nära samarbete med Finansinspektionen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I enlighet med artikel 27.2 ska medlemsländerna säkerställa att, om tillsynsmyndigheten har återkallat auktorisationen, det försäkrings- eller återförsäkringsföretag på vilket verktyget för solvent avveckling har tillämpats uppfyller minimikapitalkravet i avdelning I kapitel VI avsnitt 5 i Solvens II-direktivet omedelbart efter tillämpningen av det verktyget.

Enligt artikel 27.3 ska medlemsländerna i ett sådant fall också säkerställa att det försäkrings- eller återförsäkringsföretag på vilket verktyget för solvent avveckling tillämpas fortsätter att omfattas av de allmänna regler och mål för försäkringstillsyn som anges i avdelning I kapitel III i Solvens II-direktivet fram till dess att dess verksamhet avslutas i enlighet med punkt 8 i denna artikel.

Om verktyget för solvent avveckling används och nettotillgångsvärdet i företaget i resolution har blivit negativt, ska resolutionsmyndigheten enligt artikel 27.9 bedöma om företaget ska avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande eller om ett annat resolutionsverktyg ska användas.

Om det minimikapitalkrav som fastställs i avdelning I kapitel VI avsnitt 5 i Solvens II-direktivet inte uppfylls ska resolutionsmyndigheten, enligt samma artikel, i nära samarbete med tillsynsmyndigheten, bedöma om företaget bör avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande eller om ett annat resolutionsverktyg bör användas.

Ett försäkringsföretag i solvent avveckling måste uppfylla minimikapitalkravet och andra gällande regler

Om ett försäkringsföretag i resolution fortfarande har kvar sin auktorisation innebär det att företaget även uppfyller det minimikapitalkrav som fastställs i Solvens II-direktivet, eftersom det är en förutsättning för att tillståndet ska gälla. Om företaget däremot inte har kvar sin auktorisation, föreskrivs i artikel 27.2, att det ändå ska uppfylla minimikapitalkravet – och det ska ske *omedelbart* efter att verktyget för solvent har tillämpats.

En strikt tolkning av artikelns ordalydelse skulle innebära att skuldnedskrivning eller konvertering måste genomföras samtidigt med beslutet om att tillämpa verktyget. Av praktiska och operationella skäl kan det dock vara svårt att åstadkomma det exakt samtidigt. Utredningen föreslår därför att den svenska bestämmelsen i stället utformas så att minimikapitalkravet ska vara uppfyllt i samband med beslutet om att tillämpa verktyget för solvent avveckling. Denna formulering ger en skälig men begränsad flexibilitet utan att syftet med direktivbestämmelsen åsidosätts.

Under den tid ett försäkringsföretag befinner sig i solvent avveckling inom ramen för resolution har det fortsatt ansvar för sina försäkringsåtaganden. Det är därför nödvändigt att centrala funktioner såsom riskhantering och regelefterlevnad upprätthålls samt att företaget även fortsättningsvis följer tillämpliga tillsynsregler. Det bör därför anges i lagen om resolution av försäkringsföretag att ett företag i solvent avveckling i resolution omfattas av bestämmelserna om tillsyn i försäkringsrörelselagen (2010:2043) till dess att verksamheten har avslutats.

Det sägs inte uttryckligen i artikel 27 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretaget att företaget måste vara solvent för att verktyget för solvent avveckling ska få tillämpas. Det följer dock av att företaget, enligt artikel 27.2, måste uppfylla minimikapitalkravet såsom det definieras i Solvens II-direktivet. Om tillgångsvärdet försämrars under avvecklingsprocessen och försäkringsföretaget inte längre uppfyller minimikapitalkravet ska Riksgäldskontoret, i nära samarbete med Finansinspektionen, bedöma om företaget bör avvecklas genom ett normalt insolvensförfarande eller om ett annat resolutionsverktyg bör användas. Bestämmelsen innebär att användningen av verktyget för solvent avveckling inte automatiskt måste upphöra i det här läget,

utan att Riksgäldskontoret måste pröva om det finns skäl att avsluta förfarandet eller tillämpa ett annat verktyg. Det står därmed öppet för myndigheten att fortsätta med avvecklingsförfarandet i resolution, under förutsättning att det genom ytterligare åtgärder – såsom ny skuldnedskrivning – åter är möjligt att uppfylla kraven för solvent avveckling.

Syftet med bestämmelsen torde vara att säkerställa att solvent avveckling inte drivs vidare om det saknas realistiska förutsättningar att upprätthålla minimikapitalkravet. Dessa bestämmelser bör införas på ett direktivnära sätt i den nya lagen för resolution av försäkringsföretag.

14.2.3 Behålla nyckelkompetens samt övervaka och granska försäkringsföretagets finansiella utveckling

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska säkerställa att ett försäkringsföretag i solvent avveckling i resolution kan behålla den kompetens som behövs under avvecklingsprocessen.

Riksgäldskontoret ska, i nära samarbete med Finansinspektionen, för ett försäkringsföretag i resolution

1. övervaka kassaflödet, kostnaderna och utgifterna samt återförsäkringsarrangemang,
2. utvärdera planerade förändringar i tillgångarnas sammansättning, samt
3. kräva oberoende granskningar av försäkringstekniska avsättningar och reserver.

Riksgäldskontoret ska ha rätt att begränsa eller förbjuda all aktieutdelning och annan ersättning som är relaterad till aktier och andra äganderättsinstrument. Riksgäldskontoret ska också ha rätt att begränsa eller förbjuda utbetalningar av rörliga ersättningar och diskretionära pensionsförmåner.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Resolutionsmyndigheten ska säkerställa att ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag under solvent avveckling i resolution kan behålla personal med tillräcklig utbildning och kompetens för att säkerställa att försäkringsverksamheten kan fortsätta på ett ordnat sätt under avvecklingen fram till dess att det likvideras (artikel 27.4).

Resolutionsmyndigheten ska vidare, i nära samarbete med tillsynsmyndigheten, övervaka kassaflödet samt kostnaderna och utgifterna i ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag i resolution. Detta i syfte att bevara företagets värde och möjligheten att bjuda ut tillgångar till försäljning (artikel 27.5).

Resolutionsmyndigheten ska också, i nära samarbete med tillsynsmyndigheten, utvärdera planerade förändringar av tillgångarnas sammansättning, noga övervaka återförsäkringsarrangemang och åtminstone kvartalsvis kräva en oberoende försäkringsteknisk granskning av försäkringstekniska avsättningar och reserver (artikel 27.6).

Vid tillämpning av verktyget för solvent avveckling får resolutionsmyndigheten begränsa eller förbjuda all ersättning relaterad till aktier och instrument som behandlas som aktier, inklusive utdelningar, och begränsa eller förbjuda alla utbetalningar av rörlig ersättning och diskretionära pensionsförmåner (artikel 27.7).

En effektiv och ordnad resolutionsprocess förutsätter att nödvändig kompetens finns kvar i företaget

För att säkerställa en effektiv och ordnad resolutionsprocess är det avgörande att behålla personal med nödvändig kompetens i företaget i resolution. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag betonar särskilt detta behov i samband med användningen av verktyget för solvent avveckling. Anledningen torde vara att försäkringsverksamheten i sådana fall kan behöva drivas vidare under en längre tid på ett kontrollerat och professionellt sätt. För övriga resolutionsverktyg som Riksgäldskontoret disponerar över finns inte någon direkt motsvarande bestämmelse, även om det får anses vara en generell förutsättning för att kunna genomföra resolutionen på ett ordnat och effektivt sätt.

Enligt artikel 27.4 ska det vara Riksgäldskontorets ansvar att säkerställa att företaget under solvent avveckling kan behålla erforderlig kompetens. Det framgår inte vilka strategier resolutionsmyndigheten kan använda sig av för att uppnå detta. I bilagan till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretaget om resolutionsbarhetsdimensioner anges de olika dimensioner av resolutionsbarhet som resolutionsmyndigheten ska beakta när den bedömer hur väl förberett ett försäkringsföretag är för resolution. En av dimensionerna är operativ kontinuitet, vari bibehållandet av nyckelpersoner och nödvändig know-how ingår. Motsvarande bestämmelser finns inom bankresolution och har i riktlinjer från den europeiska bankmyndigheten, Eba, preciserats till att banken måste ha arrangemang på plats för att bibehålla nyckelpersoner. Den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, Eiopa, har i uppgift att utforma liknande riktlinjer, vilka kan komma att ha motsvarande innehåll. Det kan då på motsvarande sätt bli möjligt för Riksgäldskontoret att ålägga försäkringsföretagen att ha arrangemang på plats för att kunna behålla nyckelpersoner.

Övervakning av företagets finansiella utveckling och regelbundna granskningar av försäkringstekniska avsättningar

Artiklarna 27.5–27.7 syftar till att så långt som möjligt bevara företagets värde i resolution och därigenom skydda kvarvarande försäkringstagare.

Enligt artikel 27.5 ska resolutionsmyndigheten, i nära samarbete med tillsynsmyndigheten, övervaka kassaflödet samt kostnaderna och utgifterna i försäkringsföretaget i resolution. I ett svenskt sammanhang innebär det att Riksgäldskontoret och Finansinspektionen ska ges till uppgift att tillsammans övervaka centrala ekonomiska variabler för företagets fortsatta förmåga att klara sina försäkringsåtaganden.

I en solvent avveckling kan de tidigare aktieägarna fortfarande ha ägarintressen i företaget (ifall företaget ännu var solvent vid resolutionstidpunkten). Deras rättigheter kvarstår då tills företaget är helt avvecklat. Artikel 27.7 ger dock resolutionsmyndigheten befogenhet att begränsa dessa rättigheter genom att ge resolutionsmyndigheten möjlighet att stoppa aktieutdelningar, och annan ersättning relaterad till aktier och andra äganderättsinstrument. Detsamma gäller eventuella rörliga ersättningar och diskretionära pensionsförmåner. Förutom att sådana åtgärder förbättrar kassaflödet i försäkringsföretaget

kan de vara lämpliga så länge det finns en risk för att det behövs ytterligare resolutionsåtgärder under avvecklingsprocessen.

Enligt artikel 27.6 ska Riksgäldskontoret och Finansinspektionen också gemensamt utvärdera planerade förändringar i tillgångarnas sammansättning, noga övervaka återförsäkringsarrangemang och åtminstone kvartalsvis kräva en oberoende granskning av försäkrings-tekniska avsättningar och reserver (artikel 27.6).

Planerade förändringar på tillgångssidan torde i huvudsak avse avyttring av tillgångar i takt med att försäkringsavtalen löper ut. Genom att utvärdera dessa förändringar i förväg kan myndigheterna övervaka att företaget inte genomför transaktioner som minskar dess värde eller stabilitet under resolutionen. Återförsäkringsarrangemang är kritiska för ett försäkringsföretags riskhantering. Noggrann övervakning av dessa är viktig för att säkerställa att de förblir intakta och fungerar effektivt under hela resolutionsprocessen. Regelbundna, oberoende granskningar av försäkringstekniska avsättningar och reserver syftar till att kontrollera att företaget har tillräckliga medel för att uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagare. Om så inte är fallet ska Riksgäldskontoret, och i samråd med Finansinspektionen i tillämpliga fall, ta ställning till om ytterligare resolutionsåtgärder bör vidtas i enlighet med artikel 27.9.

Utredningen föreslår att artiklarna 27.5–27.9 införs på ett direktivnära sätt i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

14.2.4 Avslut av avvecklingsprocessen

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska avveckla verksamheten i ett företag i resolution när

1. alla tillgångar i företaget har avvecklats och dess förpliktelser har fullgjorts, eller
2. om alla, eller i princip alla, tillgångar eller förpliktelser dessförinnan säljs till en förvärvande tredje part.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 27.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten fatta beslut om att ett företag i solvent avveckling ska avvecklas i något av följande fall, beroende på vilket som inträffar först:

- a) Alla eller i princip alla tillgångar eller förpliktelser i företaget i solvent avveckling säljs till en förvärvande tredje part.
- b) Tillgångarna i företaget solvent avveckling har avvecklats helt och dess skyldigheter har fullt ut fullgjorts.

Avveckling av verksamheten

När alla försäkringsavtal hos försäkringsföretaget i solvent avveckling har löpt ut ska företaget avvecklas (artikel 27.8).

Avvecklingsförfarandet kan också, enligt samma artikel, avslutas i förtid genom att Riksgäldskontoret säljer alla tillgångar eller förpliktelser till en tredje part. Även om syftet med verktyget är att avveckla verksamheten kan det inte uteslutas att det dyker upp en köpare som visar intresse för kvarvarande tillgångar och skulder. En försäljning av det återstående inkråmet bör i ett sådant fall betraktas som att Riksgäldskontoret tillämpar försäljningsverktyget. Bestämmelserna för detta verktyg blir med andra ord då gällande i tillämpliga delar. Den kvarvarande juridisk enheten upplöses därefter genom likvidation.

14.3 Principer vid tillämpningen av avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget

Avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget – nedan benämnda överföringsverktygen – har gemensamt att deras tillämpning innebär att tillgångar och skulder eller äganderättsinstrument i företaget i resolution förs över till ett annat företag. Det mottagande företaget kan vara ett tillgångsförvaltningsbolag, en förvärvare eller ett broföretag som särskilt har inrättats av resolutionsmyndigheten. Eftersom verktygen liknar varandra i den här be-

märkelsen anger krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i artiklarna 28 och 29 vissa principer som gäller särskilt för dessa verktyg.

14.3.1 Allmänt om rätten att föra över tillgångar, skulder och äganderättsinstrument och om rätten till ersättning

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska ha rätt att tillämpa avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget utan att inhämta samtycke från aktieägare, delägare, medlemmar eller annan tredje part, med undantag för köparen eller broföretaget. Inga andra förfarandekrav än de som anges i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag behöver iakttas.

Om ersättning betalas av köparen eller broföretaget i samband med en överföring av tillgångar, skulder eller aktier, ska denna – efter avdrag för Riksgäldskontorets kostnader, både för egen del och för finansieringsarrangemangets räkning, samt efter eventuell kompensation till borgenärer vars fordringar skrivits ned – tillfalla:

1. ägarna av aktier och andra äganderättsinstrument om det rör sig om en aktieöverföring,
2. företaget i resolution om det rör sig om en inkrämsöverlåtelse.

På motsvarande vis ska ersättning som lämnas av ett tillgångsförvaltningsbolag vid överföring av tillgångar eller skulder tillfalla företaget i resolution, efter avdrag för kostnader och eventuell kompensation till borgenärer. Ersättning får lämnas i form av skuldförbindelser som tillgångsförvaltningsbolaget utfärdar.

Överföringar som görs när avskiljande-, broföretags- eller försäljningsverktyget tillämpas ska vara föremål för de skyddsåtgärder som framgår av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Aktieägare, delägare, medlemmar eller borgenärer i ett företag i resolution, vars tillgångar och förpliktelser inte har överförts, ska inte ha rätt att rikta krav mot det som har överförts. De ska inte heller ha någon möjlighet att framställa krav mot styrelsen eller den verkställande ledningen i broföretaget eller tillgångsförvaltningsbolaget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 28.1 i krishanteringsdirektivet anges följande.

Medlemsstaterna ska se till att resolutionsmyndigheten har befogenhet att använda avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget utan att medgivande erhålls från aktieägarna till företaget i resolution eller någon tredje part annat än köparen eller broföretaget. Inga andra förfarandekrav enligt bolags- eller värdepapperslagstiftningen, än de som gäller för överföringsverktygen i enlighet med artikel 29, behöver iakttas.

Enligt artikel 28.2 ska all eventuell ersättning som betalas av köparen eller broföretaget, om inte annat följer av artikel 26.2 och 26.5, tillfalla

- a) ägarna till aktierna eller andra äganderättsinstrument, om sådana aktier eller sådana andra ägarinstrument som emitterats av företaget i resolution har överförts från innehavarna av dessa aktier eller instrument till köparen eller broföretaget,
- b) företaget i resolution, om vissa eller alla tillgångar eller skulder i företaget i resolution har överförts till köparen eller broföretaget.

Vidare anger artikel 28.3 att all eventuell ersättning som betalas av tillgångs- och skuldförvaltningsenheten (hädanefter tillgångsförvaltningsbolaget) med avseende på de tillgångar och förpliktelser som förvärvas direkt från företaget i resolution, ska, om inte annat föreskrivs i artikel 26.2 och 26.5, tillfalla företaget i resolution. Ersättningen får betalas i form av skuld som utfärdas av tillgångsförvaltningsföretaget.

Överföringar som görs med användning av något av överföringsverktygen ska vidare, enligt artikel 28.4, omfattas av de skyddsåtgärder som anges i artikel 55 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

I artikel 28.7 anges att varken aktieägarna, borgenärerna eller någon tredje part till företaget i resolution vars tillgångar eller skulder inte överförts, har några rättigheter till eller fordringar på de det som överförts, inte heller på broföretagets eller tillgångsförvaltningsbolagets lednings- eller tillsynsorgan eller verkställande ledning. Vidare anges att denna bestämmelse inte ska påverka direktivets skyddsåtgärder.

I artikel 28.5 anges att resolutionsmyndigheten ska ha rätt att använda avskiljandeverktyget, försäljningsverktyget och broföretagsverktyget mer än en gång under ett resolutionsförfarande för att kunna göra kompletterande överföringar.

*Rätt att överföra äganderättsinstrument, tillgångar
och förpliktelser utan ägarnas medgivande*

Artikel 28.1 slår fast en viktig förutsättning för att resolution ska kunna genomföras snabbt och effektivt – nämligen att Riksgäldskontoret får tillämpa överföringsverktygen utan att först inhämta godkännande från aktieägare. För att motsvarande ordning även ska omfatta ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar bör det i de svenska bestämmelserna anges att detsamma gäller i förhållande till delägare och medlemmar.

Bestämmelsen innebär även att myndigheten inte behöver följa sedvanliga bolagsrättsliga eller civilrättsliga förfaranderegler, vilket möjliggör snabba och beslutsamma åtgärder i en krissituation.

Enligt artikel 28.2 ska ersättning som betalas av en köpare eller ett broföretag vid överföring av tillgångar, skulder eller aktier från ett företag i resolution tillfalla aktieägarna eller andra innehavare av äganderättsinstrument vid en aktieöverföring, och företaget i resolution vid en inkrämsöverlåtelse. Denna rätt till ersättning gäller dock, i enlighet med artikel 26.2 och 26.5, endast i den mån medel återstår efter att Riksgäldskontoret har gjort avdrag för sina egna kostnader och för kostnader hänförliga till finansieringsarrangemanget och eventuell kompensation lämnats till borgenärer vars fordringar skrivits ned.

Artikel 28.3 reglerar motsvarande situation vid överföring av tillgångar eller skulder till ett tillgångsförvaltningsbolag. Som huvudregel ska den ersättning som lämnas för övertagna tillgångar eller skulder tillfalla företaget i resolution. Även i detta fall gäller dock att ersättningen i första hand kan behöva användas för att täcka resolutionskostnader eller andra prioriterade krav i enlighet med artiklarna 26.2 och 26.5. Ersättningen får enligt artikel 28.3 lämnas i form av skuld som tillgångsförvaltningsbolaget utfärdar, till exempel i form av ett skuldinstrument. Det innebär att ersättningen inte behöver betalas omedelbart vid tidpunkten för överföringen.

En ägare till ett företag i resolution kan som huvudregel inte göra anspråk på tillgångar eller förpliktelser som överförts från företaget. Inte heller en borgenär vars fordran inte omfattas av en inkråmsöverföring har någon sådan rättighet. Om anspråket skulle hänföra sig till en viss tillgång som en borgenär har som säkerhet skulle saken dock kunna te sig annorlunda. Av krishanteringsdirektivets skyddsregler följer nämligen att myndigheten inte ska separera säkerhet och fordran. Ägare till ett företag i resolution och dess borgenärer har således, enligt direktivets regler, inte rätt till tillgångar eller förpliktelser som har överförts, med undantag för fall där borgenärer har säkerhet i en viss tillgång och separationsrätt föreligger.

Artikel 28.7 tydliggör att aktieägare, borgenärer eller andra tredje parter vars tillgångar eller skulder inte har överförts genom tillämpning av resolutionsverktyg saknar rätt till de tillgångar och förpliktelser som har överförts. Deras rättsförhållanden förblir knutna till det ursprungliga företaget i resolution och kan inte göras gällande gentemot den mottagande enheten. Regeln syftar till att möjliggöra en klar och rättsligt stabil separation av överförda tillgångar och verksamheter från det företag som befinner sig i kris. Det är en förutsättning för att exempelvis ett broföretag ska kunna bedriva verksamhet utan risk för efterföljande anspråk från borgenärer eller ägare i det ursprungliga företaget. För att denna ordning även ska omfatta ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar bör det i de svenska bestämmelserna anges att även delägare och medlemmar saknar denna rättighet.

För att genomföra krishanteringsdirektivet bör bestämmelser som motsvarar artiklarna 28.2–28.4 och 28.7 införas i lagen om resolution av försäkringsföretag.

Resolutionsmyndigheten har, enligt artikel 28.5, rätt att använda överföringsverktygen mer än en gång under ett resolutionsförfarande för att kunna göra kompletterande överföringar. Enligt utredningens uppfattning är det självklart att verktygen kan användas mer än en gång under ett resolutionsförfarande. Utredningen ser därför inte behov av någon svensk bestämmelse motsvarande 28.5 i krishanteringsdirektivet.

14.3.2 Förvärvarens rättsliga ställning efter överföringen

Utredningens förslag: Medlemskap eller rätt att delta i betalnings-, clearing- och avvecklingssystem, handelsplattformar eller reglerade marknader ska få överföras till köparen eller broföretaget om förvärvaren uppfyller kraven för medlemskap eller deltagande i sådana system.

Om förvärvaren inte har ett tillräckligt kreditbetyg, ska det dock inte utgöra hinder för överföring av medlemskap eller en rätt att delta i sådana system.

Riksgäldskontoret ska få besluta att förvärvaren får utöva rättigheterna i högst 24 månader från det att rättigheten överförts, även om förvärvaren inte uppfyller kraven för medlemskap eller deltagande. På begäran av förvärvaren ska Riksgäldskontoret få förlänga tiden.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 28.6 i krishanteringsdirektivet ska en köpare av ett företag i resolution eller ett broföretag överta rätten till medlemskap i, och tillgång till de finansiella marknadsinfrastrukturer som företaget i resolution deltagit i, exempelvis betalnings- och avvecklingssystem. Vidare anges att, om köparen eller broföretaget inte uppfyller kriterierna för medlemskap eller deltagande i sådana system, ska denne ändå kunna delta i dem under en tidsperiod som bestäms av resolutionsmyndigheten. Perioden får vara längst 24 månader, men kan förlängas av resolutionsmyndigheten på begäran av köparen. Artikel 28.6 säger också att en köpare eller ett broföretag inte får nekas tillgång till finansiella marknadsinfrastrukturer för att denne saknar, eller har ett alltför lågt, kreditbetyg.

*Rätten till medlemskap i finansiella marknadsinfrastrukturer
måste följa med överföringen*

Att en köpare av ett företag i resolution eller ett broföretag övertar rätten till medlemskap i, och tillgång till de finansiella marknadsinfrastrukturer som företaget i resolution deltagit i, exempelvis betalnings- och avvecklingssystem är en förutsättning för att kritisk verksamhet ska kunna upprätthållas. Det bör införas uttryckliga bestämmelser som motsvarar artikel 28.6 i lagen om resolution av försäkringsföretag.

14.3.3 Krav vid försäljning

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret använder försäljnings- eller broföretagsverktyget för att sälja ett företags äganderättsinstrument eller dess inkråm ska äganderättsinstrumenten eller tillgångarna och förpliktelserna bjudas ut till försäljning i enlighet med vissa krav.

Grupper av tillgångar och förpliktelser ska få bjudas ut till försäljning separat.

En överföring ska ske på affärsmässiga villkor. Vid bedömningen av vad som utgör affärsmässiga villkor ska den värdering som gjorts beaktas.

Ett erbjudande om försäljning:

1. ska vara öppet för insyn,
2. ge en rättvisande bild av företaget och dess tillgångar och förpliktelser, liksom av äganderättsinstrument som getts ut av företaget,
3. får inte på ett otillbörligt sätt gynna eller missgynna potentiella köpare,
4. får inte ge upphov till intressekonflikter,
5. ska beakta behovet av att uppnå en snabb resolutionsprocess, och
6. ska syfta till att få högsta möjliga pris.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 29.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anger att, om inte annat följer av artikel 29.3, ska resolutionsmyndigheten när den avser att använda försäljningsverktyget eller att sälja ett broföretag eller dess tillgångar, rättigheter eller skulder, se till att företaget i resolution, broföretaget eller de berörda tillgångarna, rättigheterna, skulderna, aktierna eller andra äganderättsinstrumenten bjudas ut till försäljning i enlighet med de krav som anges i artikel 29.2. Grupper av rättigheter, tillgångar och skulder får bjudas ut till försäljning separat.

Artikel 29.2 räknar upp de krav som ett utbudande till försäljning måste uppfylla, förutsatt att inte annat föreskrivs i unionens regler om statligt stöd:

- a) Det ska vara så transparent som möjligt och får inte ge en i sak missvisande bild av tillgångarna, förpliktelserna, aktierna eller de andra äganderättsinstrumenten i det företag eller broföretag som resolutionsmyndigheten avser att överföra.
- b) Det får inte på ett otillbörligt sätt favorisera eller diskriminera potentiella köpare.
- c) Det ska vara fritt från intressekonflikter.
- d) Det får inte ge en potentiell köpare otillbörliga fördelar.
- e) Det ska beakta behovet av att vidta en snabb resolutionsåtgärd.
- f) Det ska sträva efter att i största möjliga utsträckning maximera försäljningspriset för berörda aktier eller andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder.

Dessa krav ska inte hindra resolutionsmyndigheter från att värva särskilda potentiella köpare.

Försäljningsprocessen ska vara marknadsmässig

Artikel 29 i direktivet fastställer specifika principer som ska säkerställa en marknadsmässig försäljningsprocess. När resolutionsmyndigheten avser att tillämpa försäljningsverktyget – oavsett om det

gäller ett företag i resolution, ett broföretag, eller deras tillgångar och förpliktelser – ska försäljningen enligt artikeln genomföras på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. Samtidigt ska myndigheten sträva efter att uppnå det högsta möjliga försäljningspriset. De exakta villkoren för försäljningsprocessen anges i den andra paragrafen av artikel 29.2.

Nedan följer en redogörelse för utredningens förslag till hur artikel 29.1 och 29.2 bör genomföras i svensk rätt.

Villkor som ska gälla vid utbudande till försäljning

Av artikel 29.1 framgår att det är när resolutionsmyndigheten *siktar på* att tillämpa försäljnings- eller broföretagsverktyget som den ska se till att försäljningen uppfyller de fastställda kriterierna, det vill säga det sägs inte uttryckligen att det ska gälla när överföringen faktiskt genomförs. Utredningens tolkning är att artikel 29.1 bör läsas tillsammans med artikel 29.3 (se nedan), som anger att resolutionsmyndigheten får besluta att inte iaktta kraven på marknadsföring om den bedömer att det kan underminera något av resolutionsändamålen. Eftersom denna artikel anger de omständigheter då myndigheten kan bortse från kraven på marknadsföring, torde direktivets syfte vara att de i 29.2 angivna villkoren för försäljningsprocessen ska gälla i alla andra fall. Utredningen anser därför att den svenska bestämmelsen kan uttryckas som att resolutionsmyndigheten ska beakta de angivna villkoren för en affärsmässig försäljningsprocess. Liknande resonemang återfinns i förarbetena till lagen om resolution.

Förhållandet till EU:s statsstödsregler

Av artikel 29.2 framgår att efterlevnad av kraven på försäljningsförfarandet inte får innebära att EU:s statsstödsregler åsidosätts. Annorlunda uttryckt, om statsstödsreglerna ställer ytterligare krav på försäljningsprocessen ska dessa tillämpas. Utredningen anser att det inte särskilt behöver anges att EU:s regler som statsstöd ska tillämpas även i det här sammanhanget.

14.3.4 Undantag från kravet på utbudande till försäljning

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få använda försäljningsverktyget utan att bjuda ut företaget till försäljning om ett sådant utbudande bedöms förhindra eller försvåra att uppnå något av resolutionsändamålen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 29.3 ger resolutionsmyndigheten rätt att fatta ett motiverat beslut om att inte iaktta kravet på utbudande till försäljning, om de finner att iakttagande av de krav som fastställs i artikel 29.2 sannolikt skulle undergräva ett eller flera av resolutionsändamålen.

Rätt att inte bjuda ut till försäljning

Utredningen anser att möjligheten för Riksgälden att i vissa fall låta bli att gå ut med erbjudande om försäljning bör framgå av lagen om resolution av försäkringsföretag. En bestämmelse som motsvarar artikel 29.3 bör med andra ord tas in i den nya lagen.

14.3.5 Undantag från kravet på att offentliggöra ett erbjudande om försäljning

Utredningens bedömning: Det krävs inga lagstiftningsåtgärder för att genomföra bestämmelsen om undantag från krav på offentliggörande i artikel 29.2 tredje stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Av sista stycket i artikel 29.2 framgår att varje offentliggörande av utbudande till försäljning av ett sådant företag som avses i artikel 1.1 a–e, eller av broföretaget, som annars skulle krävas enligt artikel 17.1 i förordning (EU) nr 596/2014 får skjutas upp i enlighet med artikel 17.4 eller 17.5 i den förordningen.

Rätt att under vissa fall avvakta med offentliggörande av ett utbudande följer av marknadsmissbruksförordningen

Enligt marknadsmissbruksförordningen, EU 596/2014, artikel 17.1, omfattas ett företag vars finansiella instrument är upptagna till handel på en reglerad marknad av informationsplikt. Emittenten ska så snart som möjligt informera allmänheten om insiderinformation som direkt berör emittenten i fråga.

I artikel 29.2 sista stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheten i vissa fall får avvakta med att offentliggöra ett utbudande till försäljning av ett företag i resolution som annars skulle ha krävts enligt artikel 17.1 i marknadsmissbruksförordningen. Detta med hänvisning till artikel 17.4 eller 17.5 i samma förordning. Enligt 17.4 får en emittent skjuta upp att offentliggöra insiderinformation när ett antal villkor är uppfyllda, bland annat att ett offentliggörande bedöms skada legitima intressen för emittenten, det är inte sannolikt att ett uppskjutande vilseleder allmänheten och emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell.

Ett erbjudande om försäljning av ett företag under resolution inom ramen för försäljnings- eller broföretagsverktyget torde typiskt sett ha karaktären av insiderinformation och omfattas i så fall av kravet på offentliggörande (förutsatt att dess instrument handlas på en reglerad marknad). Det är samtidigt också fullt möjligt att ett offentliggörande av en försäljningsprocess skulle kunna försvåra för myndigheten att uppnå resolutionsändamålen, vilket i så fall skulle vara ett legitimt skäl att avvakta med att offentliggöra ett försäljningserbjudande. Om så skulle det rimligen vara ett legitimt intresse att skjuta upp ett offentliggörande av ett utbudande till försäljning.

Utredningen konstaterar dock att eftersom marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt krävs inga lagstiftningsåtgärder med anledning av artikel 29.2 sista stycket

14.4 Försäljningsverktyget

Försäljning kan vara ett effektivt sätt att säkerställa fortsatt drift av de kritiska verksamheter som det fallerade företaget bedrivit.

Av skälen till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att försäljningen bör ske genom ett öppet, transparent och icke-diskriminerande förfarande och till högsta möjliga pris. Det är dock troligt att försäljningsprocessen sker under tidspress för att undvika störningar i verksamheten. Om det av tidsskäl inte är möjligt för Riksgäldskontoret att genomföra försäljningen på ett helt igenom marknadskonformt sätt, får försäljningen ändå genomföras, men myndigheten bör då göra vad den kan för att motverka skadliga effekter på konkurrensen och den inre marknaden (skäl 49).

14.4.1 Definition av försäljningsverktyget och vad som får föras över

Utredningens förslag: Med försäljningsverktyget ska avses en överföring från ett företag i resolution eller från någon annan än företaget till en förvärvare, som inte är ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag.

Riksgäldskontoret ska få använda försäljningsverktyget för att:

1. från företaget föra över tillgångar eller förpliktelser, eller
2. från någon annan än företaget överföra aktier och andra äganderättsinstrument som företaget har gett ut.

Om Riksgäldskontoret överför tillgångar och förpliktelser till en köpare, får myndigheten även överföra återförsäkringsrättigheter som är kopplade till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som omfattas av överföringen, utan återförsäkringsföretagets medgivande.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 2.47 i krishanteringsdirektivet definieras försäljningsverktyget som en mekanism för resolutionsmyndigheten att föra över aktier eller andra äganderättsinstrument som har getts ut av ett företag i resolution, eller tillgångar eller förpliktelser i ett företag i resolution till en köpare som inte är ett broföretag.

Enligt artikel 31.1 ska resolutionsmyndigheten ha befogenhet att överföra följande till en köpare som inte är ett broföretag:

- a) Aktier eller andra äganderättsinstrument som emitterats av ett företag i resolution.
- b) Alla eller vissa tillgångar, rättigheter eller skulder i ett företag i resolution.

Enligt artikel 43.1 g ska resolutionsmyndigheten också ha befogenhet att överföra eventuella återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- eller återförsäkringsfordringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om resolutionsmyndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till en annan enhet.

Överföring av tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument till en förvärvare

Försäljningsverktyget ger Riksgäldskontoret rätt att antingen sälja hela företaget som är försatt i resolution (genom en aktieöverlåtelse) eller dess tillgångar och förpliktelser (inkråmsöverföring).

Riksgäldskontoret har rätt att föra över tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument inte bara till en extern förvärvare eller ett broföretag, utan även till ett tillgångsförvaltningsbolag. Det finns därför anledning att, som ett tillägg till krishanteringsdirektivets artikel 31.1, även undanta tillgångsförvaltningsbolag från kretsen av mottagare vid tillämpning av försäljningsverktyget.

Aktier och andra äganderättsinstrument får föras över

Av artikel 1.51 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att ”äganderättsinstrument” avser andra instrument än aktier som ger äganderätt, instrument som kan konverteras till eller ge rätt att förvärva aktier eller äganderättsinstrument, samt instrument som utgör intressen i aktier eller andra äganderättsinstrument. Riksgäldskontorets överföringsbefogenheter omfattar således alla dessa typer av instrument.

I ömsesidiga försäkringsbolag saknas överlåtbara äganderättsinstrument som kan bli föremål för en överföring vid tillämpning av försäljningsverktyget. Det innebär att om ett ömsesidigt försäkringsbolag försätts i resolution kan försäljningsverktyget i praktiken endast användas för att överlåta inkråmet. Se vidare diskussionen i avsnitt 14.1.6.

Överföring av återförsäkringsrättigheter

Om resolutionsmyndigheten för över ett företags tillgångar och förpliktelser till en köpare kan det vara nödvändigt att även överföra de återförsäkringsrättigheter som är kopplade till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som följer med överföringen. Enligt artikel 43.1 g i direktivet får resolutionsmyndigheten genomföra en sådan överföring utan att inhämta samtycke från det återförsäkringsföretag som ursprungligen ingått återförsäkringsavtalet. Det innebär att återförsäkringsrättigheterna automatiskt följer med de försäkringsåtagandena de hör ihop med.

Bestämmelsen syftar till att säkerställa ett effektivt resolutionsförfarande och bör införas i den nya svenska lagen.

14.4.2 Villkoren för överföringen

Utredningens förslag: En överföring ska ske på affärsmässiga villkor. Vid en bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor ska den värdering som gjordes när resolutionen inleddes beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 31.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska en överföring till en förvärvare göras på affärsmässiga villkor, med beaktande av omständigheterna, och i överensstämmelse med unionens regler om statligt stöd.

Resolutionsmyndigheterna ska vidta alla rimliga åtgärder för att erhålla affärsmässiga villkor för överföringen som med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet är förenliga med den värdering som utförts enligt artikel 23.

Överföring på affärsmässiga villkor

Av direktivet, artikel 31.2, framgår att en överföring genom försäljningsverktyget ska ske på affärsmässiga villkor. Det framgår samtidigt av andra stycket i samma artikel att den värdering som gjorts enligt artikel 23 i direktivet ska beaktas. Detta andra stycke kan sägas innebära ett mer långtgående åtagande att uppnå affärsmässiga villkor än det första stycket av artikeln. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att i den nya lagen om resolution ange att tillämpningen av försäljningsverktyget ska ske på affärsmässiga villkor med beaktande av den värdering som har gjorts i enlighet med kapitel 4 i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

Rådande omständigheter ska enligt direktivet beaktas vid en bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor. Det ligger dock i sakens natur att vad som utgör affärsmässiga villkor kan variera beroende på exempelvis marknadsförhållandena. Det framstår därför som överflödigt att ange detta i den nya lagen.

I artikel 31.2 görs även en hänvisning till att överföringar genom försäljningsverktyget ska ske i enlighet med unionsrättens regler om statligt stöd. Eftersom dessa regler gäller oberoende av den nu aktuella regleringen, finns det inte skäl att i den nu aktuella bestämmelsen i den nya lagen om resolution särskilt ange att de ska tillämpas i detta sammanhang.

14.4.3 Rätt att återföra tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, med köparens medgivande, få föra tillbaka överförda tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument när omständigheterna i fallet motiverar detta.

Företaget i resolution eller de ursprungliga ägarna ska vara skyldiga att ta tillbaka överförda aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar och förpliktelser.

Den som fått ersättning vid en överföring ska betala tillbaka ersättningen om en återföring sker.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 31.3 ger resolutionsmyndigheterna rätt att, med köparens medgivande, annullera de genomförda överföringarna om omständigheterna i fallet motiverar detta. Företaget i resolution eller de ursprungliga ägarna ska vara skyldiga att återta överförda aktier eller andra äganderättsinstrument, eller tillgångar eller förpliktelser.

Rätt att föra tillbaka tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument kan underlätta ett försäljningsförfarande

Möjligheten att föra tillbaka överförda tillgångar som ges av artikel 31.3 i direktivet kan ge en köpare viss tid att utvärdera den förvärvade verksamheten i de fall det inte varit möjligt att göra det fullt ut före överföringen. På så vis kan återföringsmöjligheten underlätta en snabb försäljningsprocess.

I direktivet anges inte att den ersättning som betalats till, eller erhållits från, den tidigare ägaren i samband med den initiala överföringen ska återgå när det sker en återföring. För att inte ett oskäligt resultat ska uppstå bör en sådan bestämmelse tas med i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Normalt sett innebär en återföring att det är de tillgångar, förpliktelser eller äganderättsinstrument som har överförts som förs

tillbaka. Det utesluter emellertid inte att ersättning motsvarande värdet på de överförda tillgångarna, förpliktelserna eller äganderättsinstrumenten erläggs i stället.

14.4.4 Tillstånd att bedriva den verksamhet som förvärvas

Utredningens förslag: En förvärvare ska ha tillstånd att bedriva den verksamhet som förvärvas i samband med en överföring.

Finansinspektionen ska säkerställa att en ansökan om ett sådant tillstånd behandlas skyndsamt.

Bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om överlåtelse av försäkringsbestånd ska inte gälla för en sådan överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Av artikel 31.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att en förvärvare av en verksamhet som överförs genom försäljningsverktyget måste ha de tillstånd som krävs för att bedriva den överförda verksamheten. Artikel 31.4 ställer också krav på tillståndsmyndigheten att handlägga ett sådant tillståndsärende skyndsamt.

Krav på tillstånd att bedriva försäkringsrörelse

En överföring av aktier påverkar inte de tillstånd som innehas av det fallerande företaget. Annat är fallet vid en s.k. inkråmsöverlåtelse. För försäkringsföretag gäller detta i första hand vid en överlåtelse av försäkringsbeståndet.

De företag som berörs av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag är i första hand försäkringsföretag och återförsäkringsföretag. Båda dessa verksamheter kräver särskilt tillstånd för att få bedrivas i Sverige. Ett förvärvande företag kommer alltså behöva tillstånd för att kunna fortsätta bedriva den verksamhet som tidigare bedrevs av företaget i resolution.

I direktivet anges inte närmare vad som avses med erforderligt tillstånd att bedriva den verksamhet som förvärvas (artikel 31.4). Dock bör samma gälla som annars gäller (se 14 kap. 1 § FRL). Därmed bör det, om förvärvararen är ett svenskt företag, krävas tillstånd enligt försäkringsrörelselagen. Om förvärvararen i stället har hemvist i ett annat land inom EES bör det krävas auktorisation i det landet. För företag från tredjeländ bör det krävas koncession enligt lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige (LUFT).

För tillstånd att bedriva försäkringsrörelse gäller enligt 2 kap. 4 § FRL bland annat att Finansinspektionen ska bedöma att det är sannolikt att den planerade verksamheten kommer att drivas enligt tillämpliga regler. Motsvarande gäller för försäkringsgivare från tredjeländ (se 4 kap. 5 § LUFT).

Som utgångspunkt bör, liksom angavs vid genomförande av motsvarande regelverk för kreditinstitut och värdepappersföretag, samma regler gälla för en förvärvare av ett företag i resolution som när förvärvet sker i andra fall (prop. 2015/16:5 s. 509). Det innebär bland annat att det bör ställas krav på särskilt rörelsetillstånd, under förutsättning att den överförda verksamheten är tillståndspliktig och att förvärvararen inte redan har erforderliga tillstånd. Detta bör särskilt anges i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Vid sidan av att de grundläggande kraven för att få bedriva försäkringsrörelse upprätthålls, finns det också ett behov av att kunna vidta vissa resolutionsåtgärder snabbt. För att tillämpningen av försäljningsverktyget inte ska försenas bör det i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag också framgå att en ansökan om tillstånd att bedriva försäkringsrörelse ska hanteras skyndsamt av Finansinspektionen.

Försäkringsrörelselagens bestämmelser om överlåtelse av försäkringsbestånd

I försäkringsrörelselagen finns det särskilda bestämmelser om överlåtelse av försäkringsbestånd. Bestämmelserna gäller i första hand s.k. frivilliga beståndsoverlåtelser (14 kap. 1–15 §§). Det finns även bestämmelser som ska tillämpas när ett livförsäkringsföretag har gått i likvidation eller försatts i konkurs (14 kap. 16 och 17 §§).

Enligt försäkringsrörelselagen gäller att ett försäkringsföretag helt eller delvis får överlåta sitt försäkringsbestånd till en annan försäkringsgivare. Detta kan vara ett svenskt försäkringsföretag, en utländsk försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i Sverige eller som är auktoriserad i ett land inom EES eller ett tjänstepensionsföretag (14 kap. 1 §). Vidare krävs ett godkännande av stämman (14 kap. 2 §) och ett särskilt tillstånd av Finansinspektionen (14 kap. 5 §). För tillstånd från Finansinspektionen krävs bland annat att den rätt som tillkommer försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar inte försämras och att den övertagande försäkringsgivaren har den kapitalbas som krävs sedan överlåtelsen har beaktats (14 kap. 7 §).

Bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om överlåtelse av försäkringsbestånd överensstämmer i grunden med bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Detta gäller såväl de särskilda bestämmelserna i direktivet, till exempel om krav på särskilt tillstånd att bedriva försäkringsrörelse (artikel 31.4 jämförd med 14 kap. 1 § FRL) som grundläggande krav om att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägars kollektiva intressen (artikel 18.2 jämförd med 14 kap. 7 § FRL). En prövning av en överlåtelse, utöver den som görs av Riksgäldskontoret inom ramen för resolutionen, riskerar att fördröja en försäljning utan egentlig nytta för försäkringstagarna. Till detta kommer att en förvärvare alltid ska ha ett grundläggande rörelsetillstånd om en tillämpning av försäljningsverktyget innebär att förvärvaren efter överlåtelsen kommer att bedriva tillståndspliktig verksamhet (se artikel 31.4 och avsnitt ovan). Det är även svårt att se att vissa bestämmelser i försäkringsrörelselagen, till exempel om godkännande av stämman, har någon funktion efter ett beslut om att försätta ett företag i resolution. Till detta kommer att det likväl ska ske en särskild ägarprövning (se avsnitt 14.4.6). Sammantaget bör det vara tillräckligt med de bestämmelser som föreslås i den nya lagen om resolution för att skydda försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade. Bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om en överlåtelse av försäkringsbestånd bör därmed inte gälla för en sådan överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget.

14.4.5 Förvärvarens rättsliga ställning efter en överföring

Utredningens förslag: Vid en överföring ska förvärvaren överta de rättigheter och förpliktelser som följer med det som har överförts. Förvärvaren ska gå in som part i stället för företaget i resolution i de avtal som överförs. Detta gäller även vid gränsöverskridande verksamhet och etablering inom EES

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 31.7 anges att, när det gäller att utöva rättigheter att tillhandahålla tjänster eller etablera sig i en annan medlemsstat i enlighet med Solvens II-direktivet, ska köparen betraktas som en fortsättning på företaget i resolution och därmed få fortsätta att utöva alla sådana rättigheter som utövades av företaget i resolution avseende de överförda tillgångarna, rättigheterna eller skulderna.

Följer redan av svensk rätt

Rättigheter, såsom rätten att gränsöverskrida, påverkas inte vid en aktieöverlåtelse då sådana rättigheter enligt svensk rätt tillkommer företaget som sådant. Genom att införa artikel 31.7 i lagen om resolution av försäkringsföretag tydliggörs att detta gäller även vid aktieöverlåtelser i samband med resolution.

14.4.6 Prövning av ägares lämplighet

Utredningens förslag: Bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om lämplighetsprövning av ägare ska gälla för en sådan överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget.

Om försäljningsverktyget används för att föra över aktier i en sådan omfattning att förvärvet kräver tillstånd enligt reglerna om ägarprövning ska Finansinspektionen handlägga ett sådant ärende skyndsamt.

Om en ägarprövning inte har kunnat slutföras innan en överföring görs ska överföringen ändå få genomföras. I ett sådant fall ska rösträtten för aktierna utövas av Riksgäldskontoret.

Finansinspektionen ska skriftligen meddela Riksgäldskontoret och förvärvaren så snart som möjligt efter det att inspektionen har fattat beslut avseende tillstånd för förvärvet.

Om Finansinspektionen beslutar att ge tillstånd till förvärvaren ska förvärvaren utöva rösträtten från det att han eller hon och Riksgäldskontoret fått det skriftliga meddelandet från inspektionen.

Om Finansinspektionen beslutar att inte ge tillstånd till förvärvaren ska Riksgäldskontoret få kräva att förvärvaren avyttrar aktierna inom en tidsfrist som bestäms av myndigheten.

Inga av de sanktioner och andra åtgärder vid överträdelser av krav för förvärv får tillämpas så länge tillsynsmyndigheten inte har godkänt överföringen.

Utredningens bedömning: Regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar bör gälla för en sådan överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 31.5 anges att om en överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument med användning av försäljningsverktyget skulle leda till ett förvärv eller en ökning av ett kvalificerat innehav i försäkringsföretaget ska tillsynsmyndigheten – genom undantag från artiklarna 57–62 om kvalificerat innehav i Solvens II-direktivet – utföra den bedömning som krävs enligt dessa artiklar i så god tid att det inte försenar tillämpningen av försäljningsverktyget eller hindrar att resolutionsåtgärden uppnår resolutionsändamålen.

Om ägarprövningen inte har slutförts innan dagen för överföringen av aktier eller andra äganderättsinstrument ska överföringen ändå få rättslig verkan (31.6 a). Rösträtten avseende aktierna eller äganderättsinstrumenten får dock endast utövas av resolutionsmyndigheten framtill dess att tillsynsmyndigheten godkänt den nya förvärvaren (31.6 b). Inga av de sanktioner och andra åtgärder vid över-

trädelse av krav för förvärv eller avyttring av kvalificerade innehav som anges i artikel 62 i Solvens II-direktivet får tillämpas så länge tillsynsmyndigheten inte har godkänt överföringen (31.6 c).

När tillsynsmyndigheten har slutfört bedömningen ska den utan dröjsmål skriftligt meddela resolutionsmyndigheten och förvärvaren huruvida den godkänner eller, i enlighet med artikel 58.4 i Solvens II-direktivet, motsätter sig en överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument till förvärvaren (31.6 d). Om tillsynsmyndigheten godkänner överföringen, ska förvärvaren anses inneha den rösträtt som är knuten till sådana aktier eller andra äganderättsinstrument omedelbart efter att resolutionsmyndigheten och förvärvaren mottagit meddelandet om godkännande från tillsynsmyndigheten (31.6 e).

Om den nya förvärvaren inte godkänns som ägare av tillsynsmyndigheten får resolutionsmyndigheten kräva att förvärvaren avyttrar aktierna inom en tidsperiod som bestäms av resolutionsmyndigheten och med hänsyn tagen till rådande marknadsförhållanden (31.6 f ii). Fram till dess att den perioden har löpt ut ska den rösträtt som är knuten till dessa aktier och äganderättsinstrument fortsätta att ha full kraft och verkan (31.6 f i). Om aktierna eller äganderättsinstrumenten inte avyttrats inom den angivna tidsperioden, får tillsynsmyndigheten, med resolutionsmyndighetens medgivande dock ingripa och ålägga förvärvaren sanktioner och andra åtgärder av krav för förvärv eller avyttring av kvalificerade innehav i enlighet med Solvens II-direktivet (31.6. f iii).

Försäkringsrörelselagens bestämmelser om ägarprövning

Det övergripande syfte med reglerna om ägarprövning i samband med resolution är att påskynda beslutsprocessen. Det framgår av artikel 31.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, där det anges att tillsynsmyndigheten ska göra bedömningen i såg god tid att det inte försenar användningen av försäljningsverktyget och hindrar att resolutionsåtgärderna uppnår resolutionsändamålen.

Enligt försäkringsrörelselag (2010:2043) krävs tillstånd från Finansinspektionen innan ett förvärv görs av aktier eller andelar som innebär att ett kvalificerat innehav uppnås. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande som representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller rösterna i företaget eller som annars möjliggör

ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Tillstånd krävs även om ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller rösterna eller så att företaget blir dotterföretag (15 kap. 1 §). Finansinspektionen ska fatta ett beslut i frågan inom 60 arbetsdagar (15 kap. 8 §). För att erhålla tillstånd krävs bland annat att förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen i företaget och att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt (15 kap. 4 och 5 §§). Om en förvärvare underlåter att ansöka om tillstånd, kan Finansinspektionen besluta att denne vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av krav på tillstånd (15 kap. 14 §). Finansinspektionen får även förelägga förvärvaren att avyttra aktier eller andelar (15 kap. 15 §).

Allmänt sett ställs stora krav på snabbhet vid vidtagande av resolutionsåtgärder för att dessa ska kunna uppnå sitt syfte. Samtidigt är det viktigt att de krav som under normala omständigheter ställs på ett företag som avser att bedriva aktuell verksamhet även gäller för en förvärvare inom ramen för resolution och att verksamheten tryggas långsiktigt. Liksom angavs vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag finns det i princip två sätt att hantera kravet på att en resolutionsåtgärd måste kunna vidtas snabbt samtidigt som kraven på ägarprövning inte kringgås (se prop. 2015/16:5 s. 503–506). Det ena är att kräva att Finansinspektionen fattar beslut innan överföringen genomförs. Det andra är att tillåta förvärvet även utan tillstånd och ge resolutionsmyndigheten befogenhet att i efterhand – om prövningen leder fram till att förvärvet inte godkänns – kräva av förvärvaren att denne avyttrar sina aktier. En nackdel med den senare lösningen kan vara att en tilltänkt förvärvare kan dra sig för att förvärva aktierna utan att först ha blivit godkänd som ägare. Detta, gäller särskilt i tider då marknadsvärdet på de förvärvade aktierna är osäkert eftersom det då finns en större risk för förlust vid en framtvingad avyttring. Mot denna bakgrund är en lösning där ägarprövningen görs snabbt att föredra, under förutsättning att det ändå går att göra en tillräckligt god bedömning.

Reglerna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innebär en kombination av de två modellerna. Först och främst bör det i lagen om resolution av försäkringsföretag införas en bestämmelse om att Finansinspektionen ska handlägga ett ärende om ägarpröv-

ning skyndsamt (artikel 31.5). Det bör likväl vara möjligt att överföra aktier innan Finansinspektionen prövat frågan (artikel 31.6, jfr även 17 kap. 15 § lagen [2015:1016] om resolution). I dessa särskilda fall bör rösträtten för aktierna utövas av Riksgäldskontoret. Om Finansinspektionen beslutar att ge tillstånd till förvärvaren bör förvärvaren utöva rösträtten från det att han eller hon och Riksgäldskontoret fått det skriftliga meddelandet från inspektionen. Om Finansinspektionen beslutar att inte ge tillstånd till förvärvaren bör Riksgäldskontoret få kräva att förvärvaren avyttrar aktierna inom en tidsfrist som bestäms av myndigheten. Fram till dess att den perioden har löpt ut bör Finansinspektionen inte få ingripa mot den nya förvärvaren (15 kap. 14–16 §§ FRL). Om aktierna eller äganderättsinstrumenten inte avyttrats inom den angivna tidsperioden, får tillsynsmyndigheten dock ingripa (jfr prop. 2015/16:5 s. 504).

Regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar

Utöver bestämmelserna i försäkringsrörelselagen finns det även andra bestämmelser som kan bli aktuella vid användning av försäljningsverktyget. Det gäller i första hand lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt den lagen ska den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet, i vissa fall göra en anmälan till granskningsmyndigheten. Detta ska ske innan investeringen genomförs. En anmälan ska göras bland annat om investeraren efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag som bedriver skyddsvärd verksamhet (7 §). Med skyddsvärd verksamhet avses bland annat samhällsviktig verksamhet (3 §).

Vid införandet av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar konstaterades att det är möjligt att viss finansiell verksamhet, som omfattas av bestämmelserna om rörelsetillstånd enligt regelverk på finansmarknadsområdet, kan komma att räknas som samhällsviktig verksamhet (se prop. 2022/23:116 s. 163). Detta bör fortsatt gälla och även för den verksamhet som bedrivs av företag som omfattas av det nya regelverket om resolution av försäkringsföretag.

Vid införandet konstaterades även att syftet med de berörda regelverken och de perspektiv ur vilka prövning ska ske skiljer sig åt (se

prop. 2022/23:116 s. 163). Syftet med lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är att förhindra utländska direktinvesteringar i svensk verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige (se 1 §). Syftet med bestämmelserna i försäkringsrörelselagen är å sin sida att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av försäkringsföretaget och i och med det bidra till en ökad trygghet för försäkringsstagarna och andra ersättningsberättigade (se 15 kap. 4 och 5 §§).

Ovan föreslås att bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om lämplighetsprövning av ägare ska gälla för en överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget. I enlighet med tidigare ställningstagande bör även bestämmelserna i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar gälla för en överlåtelse som sker genom användning av försäljningsverktyget. Det innebär i och för sig två prövningar, oberoende av varandra, som kan leda till olika utfall. När det gäller försäkringsföretag torde det dock bara i enstaka, om ens något fall, röra sig om en sådan verksamhet som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Mot bakgrund av de särskilda skäl som ligger till grund för prövningen enligt den lagen bör det, till skillnad från vad som föreslås i fråga om bestämmelserna om ägarprövning i försäkringsrörelselagen, inte införas några bestämmelser om att andelar ska kunna överlätas innan ägarprövningsprocessen har slutförts.

14.5 Broföretagsverktyget

Genom broföretagsverktyget kan hela företaget som försatts i resolution, eller dess inkråm såsom försäkringsportföljen, föras över till ett broföretag som kontrolleras av staten. Huvudsyftet med att inrätta ett broföretag är att säkerställa att kritiska funktioner fortsatt kan tillhandahållas för att skydda försäkringstagarnas intressen (skäl 52). Jämfört med verktyget för solvent avveckling innebär broföretagsverktyget alltså fortsatt aktiv drift av verksamheten. Målsättningen är att företaget eller dess delar ska säljas så snart förutsättningarna är lämpliga (skäl 52).

Jämfört med försäljningsverktyget kan broföretagsverktyget vara ett sätt att skapa tid att hitta en lämplig köpare och till bättre villkor än om försäljningen behöver ske direkt vid, eller i nära anslutning

till, resolutionstidpunkten. Om det skulle visa sig att verksamheten som broföretaget omhändertagit inte är bärkraftig ska den dock på sikt avvecklas.

Broföretagsverktyget för försäkringsföretag har stora likheter med broinstitutetsverktyget för kreditinstitut. Men till skillnad från vad som gäller för kreditinstitut kräver inte krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag uttryckligen att kritisk verksamhet har identifierats i det fallerade företaget för att broföretagsverktyget ska få tillämpas. I stället uttrycks, i artikel 32.2, i mer generella ordalag att syftet med ett broföretag ska vara att nå resolutionsändamålen. Huvuduppgiften för broföretaget ska dock likväl vara att säkerställa att kritisk verksamhet upprätthålls för att skydda försäkringstagarna i det fallerade företaget (skäl 47).

14.5.1 Definition av broföretagsverktyget

Utredningens förslag: Med broföretagsverktyget ska avses att Riksgäldskontoret, till ett broföretag, för över

1. från företaget i resolution: tillgångar eller förpliktelser eller,
2. från någon annan än företaget i resolution: aktier och andra äganderättsinstrument som företaget har gett ut.

Om Riksgäldskontoret överför tillgångar och förpliktelser till ett broföretag, får myndigheten utan återförsäkringsföretagets medgivande även överföra återförsäkringsrättigheter som är kopplade till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som omfattas av överföringen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, artikel 2.49, definierar broföretagsverktyget som en mekanism för överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument som emitterats av ett företag i resolution, eller tillgångar, rättigheter eller skulder i ett företag i resolu-

tion, till ett broföretag, i enlighet med artikel 32 (broföretagsverktyget).

Enligt artikel 43.1. g har resolutionsmyndigheten rätt att överföra eventuella återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- eller återförsäkringsfordringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om resolutionsmyndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till en annan enhet.

Överföring av hela eller delar av försäkringsföretaget till ett broföretag

Av artikel 2.49 framgår att broföretagsverktyget kan användas för att föra över antingen aktierna i ett företag i resolution eller hela eller delar av dess tillgångar och skulder till ett broföretag. Det kan finnas avtalsmässiga fördelar med att genom överföring av aktierna låta den juridiska personen fortleva. Att i stället föra över enbart vissa tillgångar och förpliktelser till broföretaget möjliggör en viss omstrukturering redan vid tidpunkten för överföringen. De delar av företaget som inte förs över ska då avvecklas genom normalt insolvensförfarande, det vill säga konkurs eller likvidation.

Överföring av återförsäkringsrättigheter

Om Riksgäldskontoret överför ett företags tillgångar och förpliktelser till ett broföretag, bör myndigheten även ha rätt att överföra de återförsäkringsrättigheter som är knutna till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som omfattas av överföringen. Detta bör gälla på samma sätt som vid tillämpning av de andra överföringsverktygen och är i enlighet med artikel 43.1 g i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

14.5.2 Definition av broföretaget

Utredningens förslag: Med ett broföretag ska avses ett aktiebolag som

1. ägs helt eller delvis av staten, kontrolleras av Riksgäldskontoret,
2. har bildats för att ta emot tillgångar eller förpliktelser från företag i resolution och aktier eller andra äganderättsinstrument som har getts ut av företag i resolution, och
3. har till syfte att nå resolutionsändamålen och att sälja företaget i resolution eller tillgångar eller förpliktelser.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Broföretaget ska, enligt artikel 32.2, vara en juridisk person som uppfyller samtliga följande kriterier:

- a) Det ägs helt eller delvis av en eller flera offentliga myndigheter, vilka kan omfatta resolutionsmyndigheten eller, i tillämpliga fall, ett försäkringsgarantisystem, och som kontrolleras av resolutionsmyndigheten.
- b) Det har bildats för att ta emot och inneha vissa av eller samtliga de aktier eller andra äganderättsinstrument som emitterats av företaget i resolution eller vissa av eller samtliga tillgångar och förpliktelser i ett eller flera företag i resolution i syfte att uppnå resolutionsmålen och sälja företaget i resolution.

Broföretaget – ett aktiebolag som ägs helt eller delvis av staten

Broföretaget måste enligt direktivet (artikel 32.2) vara en egen juridisk person. I svensk rätt omfattar begreppet juridisk person bland annat aktiebolag, ekonomiska föreningar och ömsesidigt ägda företag. Utredningen bedömer att broföretaget i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag bör definieras som ett aktiebolag – i lik-

het med vad som gäller för ett broinstitut enligt lagen (2015:1016) om resolution. Detta av följande skäl.

Styrning: Staten måste kunna kontrollera broföretaget fullt ut. Bolagsordningen kan därför inte till exempel ge samtliga ägare rätt att delta i styrningen av företaget.

Överlåtbarhet: En framtida försäljning kan kräva att företaget har aktier som kan överlåtas till en ny ägare.

Kapitalisering: Ett broföretag behöver kunna ta emot kapitaltillskott från finansieringsarrangemanget för att kapitalisera upp ett företag i resolution.

Ovanstående förutsätter även vissa egenskaper hos ett företag som förs över till ett broföretag. Företaget måste ha utgivna ägarinstrument som broföretaget kan ta över. Det innebär att företaget inte kan vara ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening, eftersom dessa associationsformer saknar överlåtbara ägarinstrument. Om ett sådant företag försätts i resolution kan Riksgäldskontoret därför behöva ombilda det till ett aktiebolag innan en överföring till broföretaget kan ske (se vidare avsnitt 14.1.6).

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskrivs att broföretaget ska ägas helt eller delvis av en eller flera myndigheter. Eftersom en myndighet enligt svensk rätt inte är en egen juridisk person kan dock en myndighet i formell mening inte äga egendom. I det svenska genomförandet av artikel 32.2 bör det därför i stället anges att broföretaget ska ägas helt eller delvis av staten.

Broföretagets syfte: uppnå resolutionsändamålen och möjliggöra försäljning

Av artikel 32.2 framgår att broföretaget ska ha bildats för att ta emot tillgångar, förpliktelser eller äganderättsinstrument från ett företag i resolution – i syfte att uppnå resolutionsändamålen och förbereda försäljning. Av andra artiklar (bland annat artiklarna 29.1 och 33.2) framgår resolutionsmyndighetens rätt att även sälja tillgångar och förpliktelser som överförts till broföretaget från företaget i resolution. För tydlighetens skull bör detta uttryckligen anges i den svenska definitionen av broföretag i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

14.5.3 Tillämpningsområde

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret tillämpar broföretagsverktyget ska myndigheten se till att det totala värdet av de skulder som överförs till broföretaget från företaget i resolution, inte överstiger det totala värdet av de tillgångar som överförs från företaget i resolution.

Riksgäldskontoret ska få överföra tillgångar, förpliktelser eller äganderättsinstrument som överförts till ett broföretag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 32.2. i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, när den tillämpar broföretagsverktyget, säkerställa att det totala värdet av de skulder som överförts till broföretaget inte överstiger det totala värdet av de rättigheter och tillgångar som överförts från företaget i resolution.

Efter tillämpning av broföretagsverktyget får resolutionsmyndigheten, enligt artikel 33.5, överföra aktier eller andra äganderättsinstrument, eller tillgångar, rättigheter eller skulder från broföretaget till en förvärvande tredje part.

Förluster ska påföras försäkringsföretagets ägare och borgenärer innan någon överföring till broföretaget görs

Artikel 32.3 syftar till att säkerställa att staten inte bär kostnaden för förluster som i stället bör bäras av ägare och borgenärer till det fallerade företaget. Om skulderna överstiger tillgångarna kan skuldnedskrivningsverktyget användas tillsammans med broföretagsverktyget för att skriva ned skulderna. Ett alternativ är att genomföra en inkrämsöverföring, där valda tillgångar och skulder förs över till broföretaget, och kvarlämnade skulder i stället avvecklas genom ett konkursförfarande.

Försäljning av broföretagets tillgångar, förpliktelser eller äganderättsinstrument

I enlighet med artikel 32.5 får Riksgäldskontoret besluta att överföra tillgångar, förpliktelser eller äganderättsinstrument som överförs till ett broföretaget. En sådan åtgärd är en naturlig följd av tillämpning av broföretagsverktyget och bör framgå av den nya lagen.

14.5.4 Rätt att återföra tillgångar, förpliktelser och äganderättsinstrument

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, när omständigheterna motiverar det, få föra tillbaka överförda tillgångar eller förpliktelser till företaget i resolution eller den förra ägaren eller innehavaren, om

1. möjligheten att de specifika tillgångarna eller förpliktelserna kan komma att återföras anges uttryckligen i det instrument genom vilket överföringen gjordes, och
2. de specifika tillgångarna eller förpliktelserna inte omfattas av de klasser av tillgångar eller förpliktelser som anges i relevant instrument och inte heller uppfyller villkoren i instrumentet för överföring av dessa.

En återföring får ske när som helst och ska uppfylla de villkor som anges i relevant instrument.

Den som har fått ersättning vid en överföring ska betala tillbaka ersättningen om en återföring sker.

Den som är mottagare vid en återföring ska vara skyldig att ta emot de tillgångar och förpliktelser som förs tillbaka, om omständigheterna motiverar det.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Efter tillämpning av broföretagsverktyget får resolutionsmyndigheten, enligt artikel 32.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, när omständigheterna motiverar detta, annullera de genomförda överföringarna. Företaget i resolution eller de ursprungliga ägarna ska, enligt samma artikel, vara skyldiga att återta överförda tillgångar, rättigheter eller skulder, eller aktier eller andra äganderättsinstrument, om omständigheterna i fallet motiverar detta, i alla följande situationer:

- a) Möjligheten att de specifika aktierna eller andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna, rättigheterna eller skulderna kan komma att återföras anges uttryckligen i det instrument genom vilket överföringen gjordes.
- b) De specifika aktierna eller andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna, rättigheterna eller skulderna omfattas inte av de klasser av, eller uppfyller inte de villkor för överföring av, aktier eller andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder som anges i det instrument genom vilket överföringen gjordes.

Ett återförande enligt första stycket får ske inom en tidsperiod som anges i beslutet om överföring och ska uppfylla alla andra villkor som anges i beslutet enligt vilket överföringen gjordes.

Rätt att föra tillbaka tillgångar och förpliktelser

När resolutionsmyndigheten använder broföretagsverktyget för att föra över tillgångar, förpliktelser eller aktier från ett krisdrabbat företag kan det i efterhand visa sig att vissa överföringar var olämpliga eller ogiltiga. På liknande sätt som vid användning av försäljningsverktyget får därför resolutionsmyndigheten, under vissa förutsättningar, föra tillbaka tillgångar och skulder till företaget i resolution.

Till skillnad från försäljningsverktyget, som förutsätter köparens medgivande för att en återföring ska kunna ske, kräver broföretagsverktyget att det antingen framgår av överföringsbeslutet att återföring är tillåten, eller att det i efterhand konstateras att de överförda

tillgångarna eller skulderna inte uppfyller de villkor som angavs i beslutet.

Artikel 32.4 bör införas på ett direktivnära sätt i den nya lagen. Det bör i likhet med bestämmelserna för försäljningsverktyget läggas till att en eventuell ersättning, som betalats till eller erhållits från en tidigare ägare eller innehavare i samband med den initiala överföringen, ska återgå när det sker en återföring.

14.5.5 Broföretagets rättsliga ställning

Utredningens förslag: Vid en överföring ska broföretaget överta de rättigheter och förpliktelser som följer med det som förts över. Broföretaget ska gå in som part i stället för företaget i de avtal som överförs.

Särskilda bestämmelser ska gälla avseende överföring av medlemskap eller rätt att delta i finansiella marknadsinfrastrukturer.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 32.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska ett broföretag betraktas som en fortsättning på företaget i resolution och ska få fortsätta att utöva alla de rättigheter som utövades av företaget i resolution avseende de överförda tillgångarna, rättigheterna eller skulderna.

Viktigt att säkerställa en sömlös övergång till broföretaget och att verksamheten entydigt siktar på att nå resolutionsändamålen

Artikel 32.6 tar sikte på att säkerställa en smidig överföring till broföretaget genom att slå fast att broföretaget är att betrakta som en fortsättning på företaget i resolution. Om Riksgäldskontoret har valt att göra en överföring av aktierna till broföretaget kommer verksamheten att fortsätta att drivas i företaget i resolution, som dotterföretag till broföretaget. Även i ett sådant fall ska broföretaget ses som

en fortsättning på företaget i resolution. Broföretaget får då de rättigheter som följer med ägandet av aktierna.

Artikel 32.6 kan läsas tillsammans med artikel 28.6 som innehåller liknande bestämmelser för alla de tre överföringsverktygen men i detta fall med särskilda bestämmelser för att säkerställa fortsatt tillgång de finansiella marknadsinfrastrukturerna för ett företag eller dess verksamhet i resolution.

14.5.6 Verksamheten i ett broföretag

Utredningens förslag: Ledningen i ett broföretag ska se till att verksamheten bedrivs i syfte att uppnå resolutionsändamålen. Ledningen ska sträva efter att sälja företaget i resolution eller de överförda tillgångarna eller förpliktelseerna. En försäljning ska ske vid lämplig tidpunkt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 33.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska broföretagets ledning driva broföretaget för att uppnå resolutionsändamålen och, så snart marknadsvillkoren är lämpliga, sälja företaget i resolution eller de överförda tillgångarna, rättigheterna eller skulderna till en eller flera köpare inom den privata sektorn. Detta gäller med förbehåll för de begränsningar som gäller enligt unionens konkurrensregler eller nationella konkurrensregler.

Verksamheten ska drivas med sikte på försäljning

Artikel 33.2 slår fast att syftet med driften av verksamheten i broföretaget är att sälja företaget eller de överförda tillgångarna och förpliktelseerna så snart det finns en eller flera lämpliga privata köpare och priset är det rätta. Eftersom syftet avviker från vad som normalt gäller för aktiebolag (se 3 kap. 1 § första stycket 3 och 3 § aktiebolagslagen [2005:551]), bör detta framgå av bolagsordningen. Det kan noteras att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, till skillnad från

vad som gäller för krishanteringsdirektivet för kreditinstitut, inte anger någon tidsperiod inom vilket broföretaget måste avvecklas.

I artikel 33.2 anges även att kraven på hur verksamheten ska drivas är villkorat av de krav som följer av unionsrättsliga och nationella konkurrensregelverk. Utredningen anser dock att det inte behövs uttryckliga hänvisningar till tillämpliga konkurrensregler i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. I likhet med de unionsrättsliga reglerna om statligt stöd, är det konkurrensrättsliga regelverket ett parallellt regelverk till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Det är således tillämpligt oavsett om detta uttryckligen anges i den nya lagen eller inte.

14.5.7 Styrning och kontroll av ett broföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska godkänna:

1. broföretages bolagsordning,
2. styrelsen i broföretaget,
3. ersättningen till styrelseledamöterna och ledamöternas ansvarsområden, och
4. broföretagets strategiska mål och riskstrategi.

Broföretaget ska ha tillstånd att bedriva försäkringsrörelse.

Finansinspektionen ska, på begäran av Riksgäldskontoret, få medge att broföretaget under en begränsad tid bedriver försäkringsrörelse trots att det inte fullt ut uppfyller samtliga tillståndskrav, förutsatt att Riksgäldskontoret har bedömt att ett sådant tillstånd är nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen.

Riksgäldskontoret ska kunna kontrollera broföretaget genom att företräda aktierna vid bolagsstämman i broföretaget.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas särskilda begränsningar i broföretagets, dess ledningsorgans eller verkställande ledningens ansvar.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Broföretags verksamhet ska, enligt första paragrafen i artikel 33.1, uppfylla följande krav:

- a) Resolutionsmyndigheten ska godkänna broföretagets bolagsordning.
- b) Resolutionsmyndigheten ska, beroende på broföretagets ägarstruktur, antingen utse eller godkänna broföretagets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
- c) Resolutionsmyndigheten godkänner ersättningen till medlemmarna i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet och fastställer deras ansvarsområden.
- d) Resolutionsmyndigheten godkänner broföretagets strategi och riskprofil.
- e) Broföretaget auktoriseras i enlighet med Solvens II-direktivet och har den auktorisation som krävs enligt tillämplig nationell rätt för att utöva de verksamheter eller erbjuda de tjänster som det förvärvat genom en överföring som görs enligt artikel 42 i det här direktivet.
- f) Broföretaget uppfyller kraven i, och är föremål för tillsyn, i enlighet med Solvens II-direktivet.
- g) Broföretagets verksamhet är förenlig med unionens regler om statligt stöd och resolutionsmyndigheten får specificera motsvarande begränsningar av dess verksamhet.

Utan hinder av de bestämmelser som avses i första stycket e och f, och när detta krävs för att uppnå resolutionsmålen, får ett broföretag etableras och auktoriseras utan att kraven i Solvens II-direktivet är uppfyllda under en kort period i början av dess verksamhet. Resolutionsmyndigheten ska lämna in en begäran med den innebörden till tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten beslutar att bevilja en sådan auktorisation ska den ange under vilken period broföretaget är undantaget från kraven i Solvens II-direktivet. Perioden får inte överstiga 24 månader.

Målen för ett broföretag får, enligt artikel 32.7, inte innebära några skyldigheter eller något ansvar för aktieägare eller borgenärer i företaget i resolution. Medlemmarna i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet eller den verkställande ledningen i broföretaget ska inte ha någon ansvarsskyldighet gentemot sådana aktieägare eller borgenärer när det gäller åtgärder som de vidtagit eller underlåtit att vidta i samband med fullgörandet av sina uppgifter, såvida inte åtgärden eller underlåtenheten innebar grov oaktsamhet eller allvarlig försumelse enligt nationell rätt som direkt påverkat sådana aktieägares eller borgenärers rättigheter.

Ett broföretag ska ha tillstånd att bedriva försäkringsrörelse

Ett broföretag ska som huvudregel omfattas av samma krav på tillstånd och stå under samma form av tillsyn som andra företag som bedriver motsvarande verksamhet (artikel 33.1 e och 33.1 f i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Direktivet möjliggör dock, enligt andra stycket i artikel 33.1, vissa avsteg från denna huvudregel. På begäran av Riksgäldskontoret får Finansinspektionen medge att broföretaget under en begränsad tid bedriver verksamhet utan att samtliga tillståndskrav är uppfyllda. Denna möjlighet ska ses i ljuset av vikten av att undvika avbrott i den verksamhet som överförs till broföretaget. Samtidigt innebär regleringen en särbehandling av broföretaget i förhållande till andra finansiella företag. Det är därför viktigt att möjligheten till undantag endast utnyttjas i den utsträckning som är nödvändig för att uppnå resolutionsändamålen, i enlighet med det sista stycket i artikel 33.1.

Mot denna bakgrund föreslås att Finansinspektionen endast får bevilja ett sådant tillfälligt tillstånd om Riksgäldskontoret har gjort bedömningen att det krävs för att uppnå resolutionsändamålen.

Riksgäldskontoret kontrollerar broföretaget genom att företräda samtliga aktier vid bolagsstämman

Av artikel 33.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att broföretaget ska kontrolleras av resolutionsmyndigheten. Direktivet anger dock inte några närmare riktlinjer för *hur* resolutionsmyndigheten ska utöva kontroll över broföretaget, eller kon-

trollens omfattning. Utredningen anser att kontroll i det här avseendet bör avse en rätt för Riksgäldskontoret att vid bolagsstämman utöva den rösträtt som är förenad med aktierna i broföretaget, oavsett om dessa ägs av staten eller inte.

*Bolagsstämman fastställer bolagsordningen
och utser broföretagets styrelse*

Av aktiebolagslagen följer att det är bolagsstämman som fastställer bolagsordningen och utser företagets styrelse. Eftersom Riksgäldskontoret föreslås företräda aktierna vid bolagsstämman blir det också myndighetens uppgift att godkänna bolagsordningen i broföretaget. Det kan i sammanhanget erinras om den lämplighetsprövning som Finansinspektionen ska göra av en person som ska ingå i ledningen i ett företag som driver försäkringsrörelse (se 2 kap. 4 § FRL). Riksgäldskontoret kommer således bara kunna utse sådana styrelseledamöter som Finansinspektionen anser är lämpliga.

*Riksgäldskontoret beslutar genom bolagsstämman
om styrelseledamöternas ersättning och genom
styrelsen om ansvarsområden inom styrelsen*

I fråga om beslut om ledningens ansvarsområden och ersättning kan noteras att styrelsen, enligt aktiebolagslagen, ansvarar för att fastställa sin egen arbetsordning i vilken det bland annat ska framgå hur arbetet ska fördelas mellan de olika styrelseledamöterna. Som huvudregel väljer styrelsen sin egen ordförande, om inte annat anges i bolagsordningen eller har beslutats av bolagsstämman. Reglerna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag i denna del behöver alltså genomföras i den nya lagen om resolution genom en uttrycklig bestämmelse som ger Riksgäldskontoret befogenhet att bestämma styrelsens arbetsordning i enlighet med det som sägs i aktiebolagslagen. Av Riksgäldskontorets rätt att företräda samtliga aktier vid bolagsstämman följer också att det är Riksgäldskontoret som beslutar om styrelseledamöternas ersättning, eftersom detta enligt aktiebolagslagen omfattas av bolagsstämmans beslutskompetens.

Riksgäldskontoret ska godkänna broföretagets strategi och riskprofil

Beslut om ett företags strategi och riskprofil anses typiskt sett vara en förvaltningsåtgärd som inte omfattas av bolagsstämman beslutskompetens. Direktivets krav på att resolutionsmyndigheten ska godkänna ett broföretags strategi och riskprofil behöver därför genomföras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen om resolution. Utredningen föreslår att begreppen ”strategi” och ”riskprofil” uttrycks som ”strategiska mål” och ”riskstrategi” i den bestämmelse som genomför krishanteringsdirektivet i denna del, eftersom det är dessa begrepp som används i Lagen om resolution.

Ansvarsförhållandet mellan broföretaget och aktieägarna och borgenärerna i företaget i resolution

Artikel 32.7 reglerar ansvarsförhållandet mellan broföretaget och aktieägarna och borgenärerna i företaget i resolution. Enligt utredningens bedömning finns det emellertid inte anledning att införa begränsningar i broföretagets, dess ledningsorgans eller verkställande lednings ansvar. Detta innebär att vanliga skadeståndsrättsliga regler blir tillämpliga, närmast 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Det bör således inte införas några särskilda bestämmelser för att genomföra artikel 32.7 i svenska bestämmelser.

14.5.8 Upphörande av verksamheten i ett broföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska avveckla verksamheten i ett broföretag om

1. broföretaget slås samman med ett annat företag,
2. broföretaget inte längre uppfyller kraven för att vara ett broföretag,
3. samtliga, eller i stort sett samtliga, broföretagets tillgångar eller förpliktelser säljs till en förvärvande tredje part, eller

4. broföretagets tillgångar avvecklas helt och dess förpliktelser fullgörs fullt ut.

Inkomster som uppkommer i samband med avvecklingen av verksamheten ska, efter avdrag för de kostnader som Riksgäldskontoret haft, för sin egen eller för finansieringsarrangemangets räkning, och eventuell kompensation till borgenärer som fått sina fordringar nedskrivna, tillfalla aktieägarna i broföretaget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 33.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheterna besluta att en enhet inte längre är ett broföretag i någon av följande situationer, beroende på vilket som inträffar först:

- a) Broföretaget slås samman med en annan enhet.
- b) Broföretaget uppfyller inte längre kraven i artikel 32.2.
- c) Alla eller praktiskt taget alla broföretagets tillgångar, rättigheter eller skulder säljs till en förvärvande tredje part.
- d) Broföretagets tillgångar avvecklas helt och dess skulder fullgörs fullt ut.

Eventuella inkomster som uppkommer till följd av att broföretagets verksamhet avslutas ska, enligt artikel 33.4 i direktivet, om inte annat föreskrivs i artikel 26.2 och 26.5, tillfalla aktieägarna i broföretaget.

Avveckling av tillgångar och skulder

Artikel 33.3 anger under vilka omständigheter verksamheten i ett broföretag ska avslutas. Av artikeln framgår att verksamheten i ett broföretag ska upphöra om dess tillgångar helt eller i väsentliga delar avvecklats och dess skulder fullgjorts helt eller i väsentliga delar. Avveckling av tillgångar kan ske i takt med att försäkringsfordringar

löper ut och inte förnyas. Broföretagsverktyget får vid den här tillämpningen stora likheter med verktyget för solvent avveckling.

Sammanslagning med en annan enhet

Ett annat sätt att avsluta verksamheten i ett broföretag är genom sammanslagning med ett annat försäkringsföretag. Sammanslagningen sker normalt i form av en fusion enligt 23 kap. aktiebolagslagen, vilket innebär att det övertagande företaget tar över samtliga tillgångar och förpliktelser från broföretaget, som därmed upphör att existera utan att likvidation behöver genomföras.

Eventuell ersättning som betalas i samband med att verksamheten avvecklas tillfaller aktieägarna i broföretaget. Detta sker dock först efter att Riksgäldskontorets kostnader – både för egen del och för finansieringsarrangemangets räkning – har täckts, samt efter att eventuell kompensation lämnats till borgenärer vars fordringar skrivits ned under resolutionsförfarandet.

14.6 Avskiljandeverktyget

14.6.1 Definition av avskiljandeverktyget

Utredningens förslag: Med avskiljandeverktyget ska avses att Riksgäldskontoret till ett tillgångsförvaltningsbolag för över tillgångar eller förpliktelser från ett företag i resolution eller ett eller flera broföretag.

Om Riksgäldskontoret överför tillgångar och förpliktelser till ett tillgångsförvaltningsbolag, får myndigheten utan återförsäkringsföretagets medgivande även överföra återförsäkringsrättigheter som är kopplade till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som omfattas av överföringen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 2.44 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag definieras avskiljandeverktyget som en mekanism för en resolutionsmyndighets överföring av tillgångar eller förpliktelser i ett företag i resolution till ett tillgångsförvaltningsbolag i enlighet med artikel 30 i direktivet.

Enligt artikel 43.1. g har resolutionsmyndigheten rätt att överföra eventuella återförsäkringsrättigheter som omfattar överförda försäkrings- eller återförsäkringsfordringar utan återförsäkringsföretagets medgivande, om resolutionsmyndigheten helt eller delvis överför tillgångar och skulder kopplade till dessa återförsäkringsrättigheter i företaget i resolution till en annan enhet.

Överföring av tillgångar som inte bör säljas omgående

De ovan beskrivna resolutionsverktygen – verktyget för solvent avveckling, broföretagsverktyget och försäljningsverktyget – kan användas för fortsatt drift av kritisk verksamhet. Verksamhet som inte bedöms som kritisk eller som inte av andra skäl omfattas av resolutionsåtgärderna bör som huvudregel avvecklas genom konkurs eller likvidation. Men om det finns särskilda skäl att inte omedelbart sälja vissa tillgångar genom ett normalt insolvensförfarande, kan dessa i stället överföras till ett tillgångsförvaltningsbolag med stöd av avskiljandeverktyget. Syftet med avskiljandeverktyget är att separera icke presterande tillgångar från sådana som fortfarande genererar värde och som kan överföras till ett sunt företag, exempelvis ett broföretag (skäl 36).

Med ett tillgångsförvaltningsbolag avses ett företag som bildats särskilt för att förvalta de överförda tillgångarna och förpliktelserna tills det bedömts lämpligt att avveckla dem. Flera tillgångsförvaltningsbolag, så kallade ”bad banks”, upprättades i Sverige i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, då för att hantera problematiska tillgångar inom framför allt fastighetssektorn. Om en kris skulle påverka de svenska försäkringsföretagen på ett systematiskt vis kan ett tillgångsförvaltningsbolag på liknande vis användas för att under en övergångsperiod förvalta vissa problematiska tillgångar.

Överföring av återförsäkringsrättigheter

Om Riksgäldskontoret överför ett företags tillgångar och förpliktelser till ett tillgångsförvaltningsbolag, bör myndigheten även ha rätt att överföra de återförsäkringsrättigheter som är knutna till de försäkrings- eller återförsäkringsfordringar som omfattas av överföringen. Detta bör gälla på samma sätt som vid tillämpning av de andra överföringsverktygen och är i enlighet med artikel 43.1 g i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

14.6.2 Tillämpningsområde

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få använda avskiljandeverktyget om:

1. marknaden för tillgångarna i fråga är sådan att ett omedelbart avyttrande av dem inom ramen för ett normalt insolvensförfarande skulle kunna få negativa effekter på någon finansiell marknad,
2. en överföring är nödvändig för att verktyget för solvent avveckling ska kunna användas eller för att företaget i resolution eller ett broföretag ska kunna fungera väl, eller
3. överföringen är nödvändig för att maximera intäkterna från avvecklingen av företaget.

Avskiljandeverktyget får endast användas i förening med ett annat resolutionsverktyg.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Resolutionsmyndigheten får, enligt artikel 30.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, överföra tillgångar, eller förpliktelser endast i kombination med andra resolutionsverktyg och om någon av följande situationer uppstår:

- a) Förhållandena på den specifika marknaden för tillgångarna och förpliktelseerna är sådana att en likvidation av dessa enligt ett normalt insolvensförfarande kan få negativa effekter på en eller flera finansiella marknader.
- b) En sådan överföring är nödvändig för att underlätta användningen av verktyget för solvent avveckling eller för att säkerställa att företaget i resolution eller ett broföretag fungerar väl.
- c) En sådan överföring är nödvändig för att maximera behållningen efter likvidation.

Särskilda omständigheter när avskiljandeverktyget tillämpas

Avskiljandeverktyget skiljer sig från de andra överföringsverktygen genom att det endast får användas i kombination med ett annat resolutionsverktyg och under särskilda omständigheter.

Villkoren liknar de som gäller för avskiljandeverktyget vid krishantering av banker. I likhet med vid bankkriser kan en snabb avveckling av ett försäkringsföretags tillgångar i konkurs leda till kraftiga prisfall på vissa tillgångar. Det kan i sin tur påverka den finansiella ställningen för andra försäkringsföretag eller aktörer med stora innehav av samma tillgångsslag och därigenom skapa spridningseffekter på marknaden. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ger resolutionsmyndigheten möjlighet att använda avskiljandeverktyget även i kombination med verktyget för solvent avveckling. Genom att föra över vissa tillgångar och skulder till ett tillgångsförvaltningsbolag kan den verksamhet som ska genomgå solvent avveckling renodlas, vilken kan underlätta en kontrollerad och stabil avveckling.

Det bör vara upp till Riksgäldskontoret att bedöma om villkoren för att använda avskiljandeverktyget är uppfyllda. Om Riksgäldskontoret bedömer att värdet blir högre om vissa tillgångar förs över till ett tillgångsförvaltningsbolag än om dessa omedelbart avvecklas, ska myndigheten alltså göra detta.

14.6.3 Definition av ett tillgångsförvaltningsbolag

Utredningens förslag: Med ett tillgångsförvaltningsbolag ska avses ett aktiebolag som:

1. helt eller delvis ägs av staten och som kontrolleras av Riksgäldskontoret,
2. har bildats för att ta över tillgångar eller förpliktelser från företag i resolution eller broföretag, och
3. har som uppgift att förvalta de överförda tillgångarna och förpliktelserna med målet att uppnå högsta möjliga värde vid en framtida försäljning eller avveckling.

När broföretagsverktyget har använts ska tillgångsförvaltningsbolaget få förvärva tillgångar eller förpliktelser från broföretaget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 30.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett företag ska anses vara ett tillgångsförvaltningsbolag. Av artikeln framgår att ett tillgångsförvaltningsbolag ska vara en juridisk person som

- a) ägs helt eller delvis av en eller flera myndigheter och kontrolleras av resolutionsmyndigheten, och
- b) har bildats i syfte att ta emot vissa eller samtliga tillgångar och förpliktelser i ett eller flera företag under resolution eller ett broföretag.

Av artikel 30.3 framgår att tillgångsförvaltningsbolaget ska förvalta de tillgångar som överförts till det i syfte att maximera värdet på tillgångarna genom en slutlig försäljning eller ordnad avveckling.

Om resolutionsmyndigheten har använt broföretagsverktyget får tillgångsförvaltningsbolaget, i enlighet med artikel 30.7, förvärva tillgångar eller förpliktelser från broföretaget.

Tillgångsförvaltningsbolaget kontrolleras av Riksgäldskontoret

Av artikel 30.2 framgår att ett tillgångsförvaltningsbolag, i likhet med ett broföretag, ska stå under Riksgäldskontorets kontroll oavsett hur ägandet ser ut.

Artikeln föreskriver också att tillgångsförvaltningsbolaget kan ägas av en eller flera myndigheter. Som konstaterades beträffande broföretagsverktyget ovan, kan dock en myndighet enligt svensk rätt inte i formell mening äga egendom. I det svenska genomförandet av artikel 30.2 bör det därför i stället anges att tillgångsförvaltningsbolaget ska ägas helt eller delvis av staten.

Det kan synas finnas en motsättning mellan målet att förvalta de överförda tillgångarna i syfte att nå högsta möjliga värde och ett av skälen för att föra över tillgångar till ett förvaltningsbolag – att förhindra negativa effekter på de finansiella marknaderna. Syftet med att använda ett tillgångsförvaltningsbolag torde dock ofta kunna uppnås redan genom överföringen, eftersom poängen då är att lyfta bort vissa tillgångar från omedelbar försäljning. Att regelverket därefter kräver att tillgångarna förvaltas på ett värdemaximerade sätt är i linje med det generella krav som direktivet ställer på resolutionsmyndigheten att sträva efter att undvika onödig värdeförstöring.

14.6.4 Vad får föras över?

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få använda avskiljande verktyget för att, från företaget i resolution eller från ett broföretag, föra över tillgångar eller förpliktelser till ett eller flera tillgångsförvaltningsbolag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 30.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att medlemsstaterna ska se till att resolutionsmyndigheten har befogenhet att föra över tillgångar och förpliktelser från ett företag i resolution eller från ett broföretag till ett eller flera tillgångsförvaltningsbolag.

Både tillgångar och förpliktelser får föras över

Det torde primärt vara aktuellt att föra över tillgångar till ett tillgångsförvaltningsbolag, i likhet med vad som skedde under den svenska bankkrisen i början av 1990-talet. Men det kan finnas omständigheter då även skulder behöver föras över. Till exempel skulle tillgångsförvaltningsbolaget kunna betala för de överförda tillgångarna genom att samtidigt ta över vissa skulder.

Till skillnad från försäljningsverktyget och broföretagsverktyget får resolutionsmyndigheten inte föra över äganderättsinstrument vid användning av avskiljandeverktyget. Det följer av att syftet med tillgångsförvaltningsbolaget är att förvalta svårhanterliga eller icke-likvida tillgångar – inte att överta ägandet i det företag som är föremål för resolution. Äganderättsinstrumenten kan i stället antingen lämnas i konkursboet (exempelvis om inkråmet förs över till ett broföretag eller säljs) eller övertas av nya ägare eller ett broföretag (genom skuldnedskrivningsverktyget eller broföretagsverktyget). En bestämmelse om detta bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

14.6.5 Rätt att återföra tillgångar eller förpliktelser

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få föra tillbaka överförda tillgångar eller förpliktelser från tillgångsförvaltningsbolag till företaget i resolution eller till ett broföretag, om

1. möjligheten att de specifika tillgångarna eller förpliktelserna kan komma att återföras anges uttryckligen i relevant instrument, och
2. de specifika tillgångarna eller förpliktelserna inte omfattas av de klasser av tillgångar eller förpliktelser som anges i relevant instrument och inte heller uppfyller villkoren i instrumentet för överföring av dessa.

En återföring får ske när som helst och ska uppfylla de villkor som anges i relevant instrument.

Den som har fått ersättning vid en överföring ska betala tillbaka ersättningen om en återföring sker.

Den som är mottagare vid en återföring ska vara skyldig att ta emot de tillgångar och förpliktelser som förs tillbaka.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 30.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheten överföra tillgångar eller förpliktelser från ett företag i resolution till ett tillgångsförvaltningsbolag vid mer än ett tillfälle och återföra tillgångar eller förpliktelser från ett tillgångsförvaltningsbolag till företaget i resolution, i någon av följande situationer:

- a) Möjligheten att tillgångarna, rättigheterna eller skulderna kan komma att återföras anges uttryckligen i det instrument genom vilket överföringen gjordes.
- b) Tillgångarna, rättigheterna eller skulderna omfattas inte av de klasser av, eller uppfyller inte de villkor för överföring av, tillgångar, rättigheter eller skulder som anges i det instrument genom vilket överföringen gjordes.

I båda de fall som avses i första stycket a och b får återföringen göras inom en i instrumentet angiven period, varvid även eventuella andra villkor som anges i instrumentet för det relevanta ändamålet ska iakttas.

Företaget i resolution ska vara skyldigt att återta alla tillgångar, rättigheter eller skulder som överförts i enlighet med första stycket a och b.

Rätt att återföra tillgångar eller förpliktelser i likhet med broföretagsverktyget

Bestämmelserna i artikel 30.8 är i princip identiska med motsvarande bestämmelser för broföretagsverktyget. Utredningen föreslår att bestämmelserna genomförs på samma sätt som för broföretagsverktyget. (se avsnitt 14.5.4) för en närmare redogörelse för utredningens förslag i denna del.

14.6.6 Ersättningen för överförda tillgångar och förpliktelser

Utredningens förslag: En överföring av tillgångar eller förpliktelser genom användning av avskiljandeverktyget ska ske på affärsmässiga villkor. Vid bedömningen av vad som utgör affärsmässiga villkor ska den värdering som gjordes när resolutionen inleddes beaktas.

Den ersättning som betalas av ett tillgångsförvaltningsbolag vid en överföring ska tillfalla företaget i resolution eller broföretaget från vilket överföringen skedde.

Från ersättningen ska Riksgäldskontoret, för sin egen eller för finansieringsarrangemangets räkning, få göra avdrag för de kostnader som uppstått i samband med överföringen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 30.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, när den använder avskiljandeverktyget, i enlighet med artikel 23 och i enlighet med unionens regler om statligt stöd, fastställa ersättningen för de tillgångar och förpliktelser som ska överföras till tillgångsförvaltningsbolaget. Ersättningen får ha ett nominellt eller negativt värde.

Överföring på affärsmässiga villkor

Det anges inte uttryckligen i artikel 30.6 att överföringar till ett tillgångsförvaltningsbolag ska ske på affärsmässiga villkor. Enligt utredningens bedömning bör dock i möjligaste mån samma principer gälla för alla resolutionsverktyg. Den bestämmelse som genomför de ovan nämnda artiklarna bör därför utformas på motsvarande sätt som reglerna för försäljningsverktyget, det vill säga det bör anges att överföringen ska ske på affärsmässiga villkor och med beaktande av den värdering som gjordes när resolutionen inleddes.

I artikel 30.6 hänvisas till de unionsrättsliga reglerna om statsstöd. Eftersom dessa regler gäller oberoende av den nu aktuella regleringen, finns det inte skäl, i likhet med vad som anfördes beträffande försälj-

ningsverktyget, att i den nu aktuella bestämmelsen särskilt ange att de ska tillämpas i detta sammanhang

Det anges vidare i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att ersättningen vid en överföring ska tillfalla företaget i resolution. Eftersom det även är möjligt att göra överföringar från ett broföretag, bör detta återspeglas i bestämmelserna om ersättning. Det bör också tydliggöras att avdrag från ersättningen får göras för att täcka kostnader som har uppstått för Riksgäldskontoret eller finansieringsarrangemanget när avskiljandeverktyget har använts.

14.6.7 Styrningen av tillgångsförvaltningsbolaget

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska godkänna

1. tillgångsförvaltningsbolagets bolagsordning,
2. styrelsen i tillgångsförvaltningsbolaget,
3. ersättningen till styrelseledamöterna och ledamöternas ansvarsområden, och
4. tillgångsförvaltningsbolagets strategiska mål och riskstrategi.

Riksgäldskontoret ska kunna kontrollera tillgångsförvaltningsbolaget genom att företräda aktierna vid bolagsstämman.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt 30.4 i krishanteringsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att ett tillgångsförvaltningsbolag uppfyller följande krav:

- a) Den berörda resolutionsmyndigheten har godkänt tillgångsförvaltningsbolagets bolagsordning.
- b) Med förbehåll för tillgångs- och skuldförvaltningsenhetens ägarstruktur ska den berörda resolutionsmyndigheten utse eller godkänna enhetens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.

- c) Den berörda resolutionsmyndigheten ska godkänna ersättningen till medlemmarna av förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet och fastställa deras ansvarsområden.
- d) Den berörda resolutionsmyndigheten ska godkänna tillgångs- och skuldförvaltningsenhetens strategi och riskprofil.

Artikel 30.9 slår fast att målen för ett tillgångsförvaltningsbolag inte får medföra någon skyldighet eller något ansvar för aktieägare eller borgenärer i företaget i resolution. Medlemmarna i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet eller den verkställande ledningen i tillgångsförvaltningsbolaget ska inte ha någon ansvarsskyldighet gentemot sådana aktieägare eller borgenärer när det gäller åtgärder som de vidtagit eller underlåtit att vidta i samband med fullgörandet av sina uppgifter, såvida inte åtgärden eller underlåtenheten innebar grov oaktsamhet eller allvarlig försummelse enligt nationell rätt som direkt påverkat sådana aktieägars eller borgenärs rättigheter. Medlemsstaterna får vidare enligt denna artikel ytterligare begränsa ansvaret för tillgångsförvaltningsbolaget och för medlemmarna i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller i dess verkställande ledning för åtgärder och underlåtenhet att vidta åtgärder vid fullgörandet av deras uppgifter.

Tillgångsförvaltningsbolaget ska kontrolleras av Riksgäldskontoret

Direktivets bestämmelser om styrning av ett tillgångsförvaltningsbolag överensstämmer i princip med de bestämmelser som gäller för styrning av ett broföretag. Den enda skillnaden är att det beträffande avskiljandeverktyget inte uttryckligen anges att resolutionsmyndigheten ska ges befogenhet att sälja tillgångar eller förpliktelser som förvaltas av tillgångsförvaltningsbolaget. Det framgår dock av artikel 30.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att tillgångsförvaltningsbolaget står under resolutionsmyndighetens kontroll, och av artikel 30.3 att tillgångsförvaltningen syftar till att sälja eller avveckla tillgångarna. Resolutionsmyndigheten kan således sälja tillgångar, rättigheter eller förpliktelser när detta bedöms uppfylla de i krishanteringsdirektivet uppställda syftena med förvaltningen.

Bestämmelserna bör genomföras på samma sätt som motsvarande bestämmelser avseende broföretagsverktyget (se avsnitt 14.5.7).

14.7 Skuldnedskrivningsverktyget

Skuldnedskrivningsverktyget ger resolutionsmyndigheten befogenhet att skriva ned värdet på aktier och skulder i ett försäkringsföretag i resolution samt att konvertera skulder till aktier. Syftet med verktyget är att, i enlighet med grundprincipen för resolution, säkerställa att förluster i första hand bärs av företagets ägare och borgenärer enligt prioritetsordningen och att kapitalbasen kan återställas utan att använda statliga medel (skäl 54).

Det bör noteras att samtidigt som försäkringstagare kan påföras förluster i resolution, är skyddet av det kollektiva intresset för försäkringstagare och andra förmånstagare ett av de främsta målen med resolution av försäkringsföretag. Försäkringsfordringar bör därför endast omfattas av skuldnedskrivningsverktyget som en sista utväg och efter att resolutionsmyndigheter noggrant övervägt konsekvenserna av en eventuell nedskrivning av försäkringsfordringar (skäl 58).

Skuldnedskrivningsverktyget kan användas i kombination med de andra resolutionsverktygen i olika syften. I samband med verktyget för solvent avveckling kan det användas för att säkerställa att företaget i resolution har tillräcklig kapitalbas för att kunna fullgöra sina åtaganden under avvecklingsförfarandet. Verktyget kan även användas när kritiska försäkringstjänster överförs till ett broföretag eller till en köpare, i enlighet med broföretagsverktyget respektive försäljningsverktyget. I dessa fall kan en omstrukturering av försäkringsskulder vara motiverad för att säkerställa att centrala delar av försäkringsskyddet bevaras, förutsatt att detta bedöms ligga i försäkringstagarnas intresse (skäl 55).

Om det finns realistiska förutsättningar för att återställa företagets bärkraft, och under förutsättning att försäkringstagare inte drabbas av förluster i resolutionsprocessen, kan skuldnedskrivningsverktyget även användas för att möjliggöra fortsatt drift av företaget. I sådana fall bör det som huvudregel ske ett byte av företagets ledning (skäl 56).

För att vara verkningsfullt måste skuldnedskrivningsverktyget kunna tillämpas på ett brett spektrum av ett försäkringsföretags icke-säkerställda skulder. Vissa typer av skulder är dock undantagna från nedskrivning, bland annat sådana som är nödvändiga för att säkerställa fortsatt drift av kritiska funktioner eller där en nedskrivning skulle kunna medföra smittorisker i det finansiella systemet.

14.7.1 Definition av skuldnedskrivningsverktyget

Utredningens förslag: Med skuldnedskrivningsverktyget ska avses

1. nedskrivning av det i resolution försatta försäkringsföretagets skulder, eller
2. konvertering av det i resolution försatta företagets skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument i det företaget eller dess moder- eller holdingföretag, ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 2.46 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag definieras skuldnedskrivningsverktyget som en mekanism för resolutionsmyndigheten att utöva nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter med avseende på skulder i ett företag i resolution i enlighet med artikel 35. Av artikel 35.1 a framgår att verktyget får tillämpas på alla enheter som omfattas av artikel 1.1 a–e förutsatt att dessa är försatta i resolution. Det innefattar försäkringsföretag, dess moderföretag och holdingföretag som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Skulder måste kunna skrivas ned och konverteras till aktier

Artikel 2.46 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag definierar skuldnedskrivningsverktyget som en mekanism genom vilken resolutionsmyndigheten kan utöva nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter i enlighet med artikel 35 – skuldnedskrivningsverktyget.

Det kan noteras att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, till skillnad från det för kreditinstitut, inte ställer några krav på att försäkringsföretag ska innehålla en viss mängd efterställda skulder som kan bära förluster i resolution och som står näst i tur att skrivas ned efter aktier och andra äganderättsinstrument. Eftersom försäkringsföretag generellt har en låg andel skuldinstrument i sin balansräkning kan tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget därför i praktiken komma att leda till att försäkringsfordringar skrivs ned.

14.7.2 Verkytgets tillämpningsområde

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få använda skuldnedskrivningsverktyget för att

1. kapitalisera ett företag i resolution så mycket som behövs för att tillämpa verktyget för solvent avveckling och för att bibehålla dess tillstånd,
2. konvertera skulder som överförs till ett broföretag till aktier eller andra äganderättsinstrument eller minska skuldernas kapitalbelopp i syfte att tillhandahålla kapital till broföretaget, eller
3. inom ramen för försäljningsverktyget eller avskiljandeverktyget konvertera skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument eller minska skuldernas kapitalbelopp.

När Riksgäldskontoret tillämpar skuldnedskrivningsverktyget på försäkringsfordringar ska myndigheten ha rätt att ändra villkoren i försäkringsavtalen, om det krävs för att uppnå resolutionsändamålen på ett mer effektivt sätt. Innan ett sådant beslut fattas ska Riksgäldskontoret beakta försäkringstagarnas intressen som kollektiv.

För att ha möjligheten att använda skuldnedskrivningsverktyget på alla kategorier av försäkringsföretag ska Riksgäldskontoret få besluta att ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening först ska ombildas till ett försäkringsaktiebolag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I enlighet med artikel 35.1. i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheten använda skuldnedskrivningsverktyget för att uppnå resolutionsändamålen för något av följande ändamål:

- a) Rekapitalisera en sådan enhet som avses i artikel 1.1 a–e och som uppfyller de villkor för resolution som avses i artiklarna 19.1 och 20.3 i den utsträckning som är tillräcklig för att använda verktyget

för solvent avveckling och för att bibehålla dess auktorisation enligt direktiv 2009/138/EG.

- b) Konvertera till eget kapital eller minska kapitalbeloppet av fordringar, inbegripet försäkringsfordringar, eller skuldinstrument som överförs
 - i) till ett broföretag, eller
 - ii) inom ramen för verktyget för avskiljande av tillgångar och skulder eller verktyget för försäljning av affärsverksamhet.

När resolutionsmyndigheten tillämpar skuldnedskrivningsverktyget på försäkringsfordringar får den också omstrukturera villkoren i de relaterade försäkringsavtalen för att uppnå resolutionsändamålen på ett mer effektivt sätt. När resolutionsmyndigheten gör detta ska den ta hänsyn till dess inverkan på försäkringstagarnas kollektiva intressen. Enligt artikel 25.9 måste resolutionsmyndigheten också beakta att avtalen efter omstrukturering uppfyller de obligatoriska lägsta täckningsnivåerna enligt tillämplig rätt.

Artikel 35.3 ger resolutionsmyndigheten rätt att tillämpa skuldnedskrivningsverktyget på alla skulder i de enheter som anges i artikel 1.1 a–e. När den gör det kan den antingen behålla enhetens legala status eller ändra den om det bedöms som nödvändigt.

Skuldnedskrivningsverktyget får tillämpas tillsammans med något av de andra verktygen eller enskilt

Av artikel 35.1 direktivet framgår att skuldnedskrivningsverktyget kan användas i kombination med något av de andra resolutionsverktygen. Utredningens bedömning är att direktivet ska läsas som att skuldnedskrivningsverktyget också får tillämpas enskilt. En sådan tolkning stöds bland annat av artikel 26.3, som anger att alla verktyg utom avskiljandeverktyget får tillämpas enskilt. Inom ramen för krishanteringsdirektivet för banker är enskild tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget – så kallad open bank bail-in – ofta den primära strategin för krishantering. För försäkringsföretag är det rimligt att anta att resolutionsförfaranden inte präglas av samma tidskritiska förutsättningar som för banker. Dessa företag är i lägre grad sammanlänkade med det finansiella systemet genom utlåning, deras skuld-

sida består huvudsakligen av långfristiga försäkringsåtaganden, och de är inte involverade i betalningssystemet på samma sätt som banker. Samtidigt kan omständigheterna i en kris variera, och det finns därför skäl att hålla möjligheten öppen för att skuldnedskrivningsverktyget även ska kunna användas som ett fristående verktyg för försäkringsföretag. Av skäl 56 följer att om skuldnedskrivningsverktyget på detta vis används i syfte att återställa försäkringsföretagets bärkraft och driva det vidare, bör det ske utan att försäkringstagare drabbas av förluster i resolutionsprocessen.

Rätt att ändra villkoren i försäkringsavtalen

Förutom att skriva ned och konvertera försäkringsfordringar har resolutionsmyndigheten också rätt att ändra villkoren i försäkringsavtalen om det behövs för att nå resolutionsändamålen på bästa sätt (andra stycket i artikel 35.1). Det skulle exempelvis kunna röra sig om ändringar som förbättrar företagets likviditetssituation genom att skjuta fram vissa utbetalningar i tiden. Det skulle också kunna röra sig om ändringar som minskar värdet på försäkringsfordringarna genom att till exempel sänka de garanterade räntorna i livförsäkringar.

Det bör noteras att medan skuldnedskrivning och konvertering i enlighet med 35.1 första stycket ska göras med utgångspunkt i den andra resolutionsvärderingen som beskrivs i artikel 23, görs ingen likande koppling till värderingen vid en eventuell omstrukturering av avtalen. Direktivet kräver alltså inte att en omstrukturering av avtalen görs i syfte att skriva ned värdet av försäkringsfordringar för att absorbera förluster i företaget i resolution, utan försäkringsavtalen kan skrivas ned på grundval av en mer kvalitativ bedömning av Riksgäldskontoret, om det behövs för att nå resolutionsändamålen mer effektivt.

Innan Riksgäldskontoret beslutar att ändra villkoren i försäkringsavtalen måste den dock beakta hur en sådan ändring påverkar försäkringstagarna som kollektiv. Om försäkringsavtal ändras för att minska företagets framtida åtaganden är det en åtgärd som isolerat innebär en försämring för drabbade försäkringstagare, men som kollektivt ändå måste anses vara försäkringstagarna till gagn. Det skulle till exempel kunna vara fallet om alternativet är ett konkursförfarande med fullständigt upphörande av avtal.

Om resolutionsförfarandet innebär att villkoren för försäkringsavtalen ändras, måste avtalen, i enlighet med artikel 35.9, även efter omstruktureringen fortsatt uppfylla lagstadgade krav på minimiskydd. I svensk rätt finns inga obligatoriska ansvarsförsäkringar med föreskrivna lägsta täckningsnivåer. Bestämmelsen i artikeln 35.9 är därför inte relevant i ett svenskt sammanhang och behöver således inte genomföras i nationella bestämmelser.

Rätt att ombilda ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening till ett försäkringsaktiebolag

Enligt artikel 35.3 ska Riksgäldskontoret ha rätt att använda skuldnedskrivningsverktyget på alla företag som kan bli föremål för resolution, samtidigt som man i varje enskilt fall respekterar det berörda företags juridiska form eller ändrar den.

Frågan behandlas i avsnitt 14.1.6.

14.7.3 Omfattningen av nedskrivning och konvertering

Utredningens förslag: Innan Riksgäldskontoret använder skuldnedskrivningsverktyget ska myndigheten, med beaktande av resultatet av den andra värderingen som görs i samband med beslutet om resolution, fastställa det belopp med vilket kapitalinstrument och kvalificerade skulder måste skrivas ned eller konverteras för att uppnå något av ändamålen med verktyget.

Om det är ett broföretag som ska kapitaliseras får hänsyn tas till eventuella bidrag från finansieringsarrangemanget vid bedömningen av erforderlig kapitalrelation.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 35.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsbolag ska resolutionsmyndigheten fastställa det belopp med vilket kapitalinstrument, skuldinstrument och andra kvalificerade skulder ska skrivas

ned eller konverteras för de ändamål som anges i 35.1 på grundval av den värdering som utförs i enlighet med artikel 23.

Med kapitalinstrument avses, enligt artikel 2.63 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, nivå 1-, nivå 2- eller nivå 3-instrument. Av artikel 2.58–2.60 framgår att nivå 1-instrument är primärkapitalposter, nivå 2-instrument primärkapitalposter och tilläggskapitalposter och nivå 3-instrument primärkapitalposter och tilläggskapitalposter, där alla poster uppfyller villkoren i artikel 94.3 i Solvens II-direktivet.

Med kvalificerade skulder avses, enligt artikel 2.61, skulder och kapitalinstrument som inte räknas som nivå 1-instrument, nivå 2-instrument eller nivå 3-instrument och som inte är undantagna från tillämpningsområdet för nedskrivnings- eller konverteringsverktyget i enlighet med artikel 35.5–35.8.

Riksgäldskontoret ska fastställa nedskrivnings- och konverteringsbeloppet

Det belopp som avses i artikel 35.2 motsvarar summan av nedskrivnings- och konverteringsbehovet. Nedskrivningsbehovet avser det belopp som behöver skrivas ned på kapitalinstrument och skulder för att substansvärdet ska uppgå till noll. Det innebär att aktieägare, innehavare av andra äganderättsinstrument och borgenärer bär hela kostnaden för företagets förluster i enlighet med gällande prioritetsordning.

Storleken på det belopp som ska konverteras fastställs av Riksgäldskontoret och baseras på det kapitalbehov som företaget bedöms ha efter att resolutionsåtgärderna har genomförts. Kapitalbehovet påverkas bland annat av vilket övrigt resolutionsverktyg som tillämpas. Om företaget ska avvecklas genom verktyget för solvent avveckling krävs att det, efter konverteringen, uppfyller åtminstone minimikapitalkravet enligt Solvens II-direktivet (se avsnitt 14.2.2). Vid tillämpning av broföretagsverktyget eller försäljningsverktyget anges ingen exakt kapitalrelation i direktivet. Det är i sådana fall upp till Riksgäldskontoret att utifrån omständigheterna bedöma vad som utgör en lämplig kapitalnivå.

Ett broföretag måste dock (i enlighet med artikel 33.1) ha tillstånd att bedriva försäkringsrörelse. Det innebär att det ska uppfylla minimi- och solvenskapitalkravet enligt Solvens II-direktivet. Som framgår av avsnitt 14.5.7 får ett broföretaget under en inledande övergångs-

period bedriva försäkringsrörelse även om det inte ännu uppfyller samtliga auktorisationskrav. Det ankommer på tillsynsmyndigheten, det vill säga Finansinspektionen, att fastställa hur lång denna övergångsperiod får vara. Denna möjlighet till undantag innebär dock inte att Riksgäldskontoret kan avstå från att besluta om skuldnedskrivning eller konvertering i den omfattning som krävs för att kapitalisera broföretaget. Däremot kan viss tid förflyta innan ett sådant beslut verkställs.

För ett tillgångsförvaltningsbolag finns däremot inga formella solvenskrav att uppfylla. Det behöver dock ha ett tillräckligt kapital för att kunna finansiera sig på marknaden och kunna genomföra avvecklingen av tillgångarna över tid.

Bedömningen av nedskrivningsbehovet ska grundas på den andra värdering som görs i samband med beslutet om resolution (se kapitel 8). Utredningen anser att kapitalbehovet därefter bör fastställas med utgångspunkt i de kapitalkrav som följer av försäkringsrörelselagen. Riksgäldskontoret bör därför eftersträva ett nära samarbete med Finansinspektionen för att erhålla dess bedömning av kapitalbehovet.

14.7.4 Skulder som inte får skrivas ned eller konverteras

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska undanta följande skulder från nedskrivning eller konvertering:

1. Skulder som är säkerställda, till den del skulden täcks av säkerhet.
2. Skulder till kreditinstitut, värdepappersföretag och försäkringsföretag som inte ingår i samma grupp och som har en ursprunglig löptid på mindre än sju dagar.
3. Skulder med en kortare återstående löptid på mindre än sju dagar som hänför sig till antingen
 - a) system eller operatörer i ett anmält avvecklingssystem eller deras deltagare, eller
 - b) centrala motparter.

4. En skuld till anställda avseende intjänad lön, pensionsförmåner eller annan fast ersättning, med undantag för den rörliga delen av ersättningen som inte regleras av kollektivavtal.
5. En skuld till en borgenär inom affärs- eller handelssektorn, där skulden hänför sig till att företaget i resolution har tillhandahållits varor eller tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla dess verksamhet, eller som behövs för att försäkringskyddet ska upprätthållas.
6. En skuld till en skatte- eller en socialförsäkringsmyndighet, förutsatt att skulden har förmånsrätt enligt det lands lag som är tillämplig på skulden.
7. Skulder till följd av en obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i enlighet med motorfordonsförsäkringsdirektivet.

Utredningens bedömning: Skulder från nuvarande och framtida försäkringskrav som täcks av tillgångar i enlighet med artikel 275.1 a i Solvens II-direktivet bör inte vara undantagna från skuldnedskrivning och konvertering.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artiklarna 35.3 till 35.7 preciserar vilka skulder som får skrivas ned eller konverteras till kapitalinstrument.

Enligt artikel 35.3 får resolutionsmyndigheten tillämpa verktyget för nedskrivning eller konvertering på alla skulder i de försäkringsföretag som är föremål för resolution i enlighet med artikel 1.1 a–e.

Artikel 35.4 slår fast att verktyget får tillämpas på alla kapitalinstrument och alla skulder i en enhet som avses i artikel 1.1 a–e som inte undantas från tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget enligt punkterna 35.5–35.8.

Enligt artikel 35.5 är följande skulder undantagna, oavsett om de regleras i en medlemsstats eller ett tredjelands rätt:

- a) Säkerställda skulder.
- b) Skulder gentemot kreditinstitut, värdepappersföretag och försäkrings- och återförsäkringsföretag, med undantag för enheter inom en och samma grupp, med en ursprunglig löptid på mindre än sju dagar.
- c) Skulder med en återstående löptid på mindre än sju dagar till antingen ett system eller en systemoperatör som har utsetts i enlighet med direktiv 98/26/EG eller till deras deltagare och som uppstår till följd av deltagandet i ett sådant system, eller till centrala motparter som har auktoriserats inom unionen enligt artikel 14 i förordning (EU) nr 648/2012 och centrala motparter från tredjeland som godkänts av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, Esma.
- d) En skuld till någon av följande:
 - i) En anställd, vad avser intjänad lön, intjänade pensionsförmåner eller annan fast ersättning, med undantag av den rörliga delen av en ersättning som inte är reglerad i kollektivavtal.
 - ii) En borgenär inom affärs- eller handelssektor, där skulden hänför sig till att företaget i resolution tillhandahållits varor eller tjänster, såsom it-tjänster, försörjningstjänster och uthyrning, förvaltning och underhåll av lokaler, som behövs för att upprätthålla denne enhets fortsatta verksamhet, eller som behövs för att säkerställa att försäkringsskyddet upprätthålls.
 - iii) Skatte- och socialförsäkringsmyndigheter, förutsatt att de skulderna är prioriterade enligt tillämplig rätt.
 - iv) Försäkringsgarantisystem till följd av bidrag som ska betalas i enlighet med tillämplig nationell rätt.
- e) Skulder till följd av en obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i enlighet med Solvens II-direktivet.

Artikel 35.6 ger medlemsländerna möjlighet att föreskriva att resolutionsmyndigheten inte ska tillämpa nedskrivnings- eller konverteringsverktyget på

- a) skulder till följd av aktuella och framtida försäkringsfordringar som täcks av tillgångar i enlighet med artikel 275.1 a i Solvens II-direktivet,
- b) skulder till följd av privata sjukförsäkringsavtal eller privata försäkringsavtal för långtidsvård som tillhandahålls som ett alternativ till det obligatoriska försäkringsskyddet för sjuk- eller långtidsvård som tillhandahålls genom det lagstadgade socialförsäkringssystemet; undantaget ska endast gälla den del av den berörda skulden som ersätter den obligatoriska delen av det lagstadgade socialförsäkringssystemet.

Punkterna 5 a (om undantag för säkerställda skulder) och 6 a ovan får dock inte, enligt artikel 35.7, hindra resolutionsmyndigheten från att, när så är lämpligt, tillämpa verktyget för nedskrivning eller konvertering på en del av en skuld med säkerhet eller en skuld för vilken säkerhet har ställts som överstiger värdet av de tillgångar, den pant-rätt, den företagsinteckning eller annan säkerhet som ställts för fordran, eller på en del av sådana skulder som avses i punkt 6 a, som överstiger värdet av de tillgångar som förts in i det särskilda register som avses i artikel 276.1 i Solvens II-direktivet.

Vissa kategorier av skulder är undantagna från nedskrivning eller konvertering

Huvudprincipen för skuldnedskrivningsverktyget är att alla företags skulder som har uppkommit före resolutionsbeslutet ska kunna skrivas ned eller konverteras. Krishanteringsdirektivet anger dock ett flertal undantag från denna princip, varav de flesta motiveras av något av resolutionsändamålen. Det finns med andra ord goda skäl att undanta vissa skulder i enlighet med vad direktivet föreskriver.

Skulder som är säkerställda bör, enligt direktivet (skäl 57) undantast på basis av att en nedskrivning eller konvertering av dessa kan vara ineffektiv eller ha negativa effekter på den finansiella stabiliteten. En säkerställd skuld definieras (artikel 2.57) som en skuld där borgenärens rätt till betalning eller annan form av fullgörande är säkrad genom

inteckning, pantsättning eller panträtt i egendom, eller avtal om säkerheter inklusive skuldförpliktelser till följd av återköpstransaktioner eller andra avtal om säkerheter för överförande av äganderätt. Att en nedskrivning av säkerställda skulder kan vara ineffektiv torde syfta på att nedskrivning av dessa skulder kan leda till rättsliga tvister eftersom ett säkerställt lån innebär att långivaren har en juridisk rätt till den pantsatta tillgången. Som framgår av artikel 35.7 ska resolutionsmyndigheten dock vid behov kunna skriva ned eller konvertera den del av en skuld som överstiger värdet på den säkerhet som ställs för den.

Det är också motiverat, framför allt för att minska spridningsrisker, att undanta vissa kortfristiga skulder utan säkerhet. Det gäller dels kortfristiga skulder (kortare än sju dagar) till banker och andra försäkringsföretag. Även om denna kategori av skulder är betydligt mindre förekommande hos försäkringsföretag än hos banker kan det inte uteslutas att en nedskrivning av dessa skulder som finansiella företag använder sig av i sin likviditetshantering kan sprida oro i det finansiella systemet. Kortfristiga skulder till system- och systemoperatörer syftar på skulder till betalnings- och avvecklingssystem som omfattas av Direktiv 98/26/EG (finalitydirektivet). Undantag för dessa skulder, liksom skulder till centrala motparter motiveras av att det rör sig om skulder till aktörer som är centrala för det finansiella systemet och att nedskrivning av skulder inom dessa system kan få systemkritiska följder. I detta fall innebär löptidsbegränsningen till som mest sju dagar att i princip samtliga skulder som uppkommer vid deltagande i dessa finansiella marknadsinfrastrukturer undantas.

Undantaget avseende skulder som är kopplade till tjänster som är avgörande för företagets löpande verksamhet eller som behövs föra att upprätthålla försäkringsskyddet kan ses i ljuset av resolutionsändamålen att upprätthålla kritisk verksamhet och att skydda försäkringstagarnas kollektiva intresse. Utan ett undantag för dessa skulder finns risk att företaget inte får tillgång till de tjänster som krävs för kontinuerlig drift av företagets verksamhet, inklusive de operativa och tekniska funktioner som krävs för att försäkringsbolaget ska kunna fortsätta administrera och tillhandahålla försäkringar.

För att öka möjligheterna att behålla den personal som behövs för att upprätthålla kritiska funktioner får nedskrivnings- eller konverteringsverktyget enligt direktivet inte heller tillämpas på löneskulder – med undantag för rörliga ersättningar som inte omfattas

av kollektivavtal (skäl 57). Utöver detta finns även sociala skäl att inte låta anställda få sina löneutbetalningar reducerade i samband med att företaget fallerar. För att säkerställa att pensionsrättigheter kan fullgöras enligt avtal och regler bör skuldnedskrivningsverktyget inte heller tillämpas på skulder tillhörande ett pensionssystem.

Härutöver finns även vissa undantag som inte är lika tydligt kopplade till resolutionsändamålen men som har ansetts skyddsvärda av andra skäl, såsom skulder till skatte- och socialförsäkringsmyndigheter i den utsträckning som dessa skyddas enligt nationell förmånsrätt.

Slutligen undantar direktivet även skulder som härrör från den, enligt direktiv 2009/103 EG, obligatoriska trafikförsäkringen (artikel 35.5 e). Eftersom dessa försäkringar är utformade för att skydda tredje part som kan drabbas av skada orsakade av motorfordon skulle nedskrivningen av dessa fordringar kunna äventyra ersättningen till oskyldiga skadelidande, vilket strider mot syftet med den här typen av försäkringar.

Det finns sammanfattningsvis goda skäl att införa samtliga undantag från skuldnedskrivning och konvertering i artikel 35.5 i svensk rätt, med undantag för artikel 35.5 d iv om undantag för försäkringsgarantisystem som inte är relevant för Sverige.

*Undantag för försäkringsfordringar som täcks
av tillgångar bör inte införas i svensk lag*

Artikel 35.6 a ger medlemsstater rätt att ytterligare begränsa skuldnedskrivningsverktygets tillämpningsområde till att inte omfatta försäkringsfordringar som, i enlighet med artikel 275.1 i Solvens II-direktivet, ska vara täckta av skuldtäckningstillgångarna, det vill säga fordringar som omfattas av särskild förmånsrätt.

Enligt Solvens II-direktivet kan försäkringsfordringar ges antingen allmän eller särskild förmånsrätt. I svensk rätt råder särskild förmånsrätt i enlighet med artikel 275.1 i Solvens II-direktivet. Därmed är möjligheten till undantaget i artikel 35.6 a av relevans för utredningen att ta ställning till.

Att försäkringstagare har särskild förmånsrätt i skuldtäckningstillgångarna innebär att ingen annan fordringsägare får ta del av dessa tillgångar förrän alla försäkringsfordringar har reglerats. För att säkerställa att försäkringstagarna har rätt till skuldtäckningstillgångarna ska dessa tillgångar hållas väl separerade från företagets övriga till-

gångar och vid alla tillfällen vara identifierbara i ett förmånsrättsregister. Om skuldtäckningstillgångarna underskrider storleken på fordringarna, det vill säga om tillgångarna inte räcker för att betala fordringarna, behandlas återstoden av fordringarna utan sådan förmånsrätt (18 § andra stycket förmånsrättslagen [1970:979]).

Den nationella möjligheten i artikel 35.6 a gäller inte ett fullständigt undantag för försäkringsfordringar från skuldnedskrivning och konvertering, så som är fallet med obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon enligt artikel 35.5 e. Undantaget i 35.6 a gäller endast försäkringsfordringar som enligt artikel 275.1 i Solvens II-direktivet ska vara täckta av särskilda tillgångar. Däremot innebär den en begränsning i när skuldnedskrivning och konvertering kan tillämpas.

Om undantaget inte införs kan nedskrivning eller konvertering av fordringar bli aktuellt i det fall det visar sig att skuldtäckningstillgångarna inte räcker till. Om undantaget däremot införs, finns inte denna möjlighet. Däremot kan de fordringar som inte omfattas av den särskilda förmånsrätten fortfarande bli föremål för skuldnedskrivning och konvertering.

Om undantaget införs skulle det således begränsa Riksgäldskontoret möjligheter att tillämpa skuldnedskrivning och konvertering i resolution. Försäkringstekniska avsättningar, det vill säga fordringar, utgör uppskattningsvis 95 procent av de svenska försäkringsföretagens skulder.¹ Efter att kapitalet skrivits av skulle det, om undantaget införs, innebära att i genomsnitt cirka fem procent av skulderna kommer att återstå för förlustabsorbering och kapitalisering. I praktiken skulle ett undantag av den här omfattningen öka sannolikheten för att det behövs tillskott från det externa finansieringsarrangemanget för att täcka upp för förlusterna. En sådan användning av externa medel, som del av ett standardförförfarande i resolution, skulle dock strida mot en av de bärande idéerna med resolution, det vill säga att förluster i första hand ska bäras av ägare och borgenärer enligt prioritetsordningen.

Ett skäl för att ändå införa undantaget är att det skulle öka skyddet för försäkringstagarna eftersom de då inte skulle riskera att få sina fordringar nedskrivna eller konverterade i samband med resolution. Nedskrivning eller konverteringar av försäkringsfordringar är en ingripande åtgärd som kan få allvarliga konsekvenser för försäkrings-

¹ Baserat på statistik från Finansinspektionen. (*Aggregerade statistiska uppgifter om försäkringsföretag under tillsyn*).

tagare. Genom att införa undantaget skulle förutsägbarheten för försäkringstagarna öka.

Det finns dock inget motsvarande undantag i försäkringsrörelselagen vid normalt insolvensförfarande. Ett undantag från skuldnedskrivning i resolution skulle därmed kunna leda till att försäkringstagare i resolution gynnas i förhållande till försäkringstagare vars företag försätts i konkurs. En sådan skillnad i behandling skulle vara svår att motivera rättsligt. Det bör också noteras att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 35.8) redan ger möjlighet att undanta vissa fordringar vid resolution från skuldnedskrivning och konvertering, exempelvis sådana som avser personskador och sakskador.

Om undantaget införs i svensk rätt kan kostnaderna för krishanteringen komma att omfördelas. Eftersom skuldnedskrivningsverktyget då inte får tillämpas på försäkringsfordringar som omfattas av särskild förmånsrätt, begränsas Riksgäldskontorets möjlighet att använda interna resurser för förlustabsorbering och kapitalisering. Det kan då krävas ett större kapitaltillskott från finansieringsarrangemanget.

Om undantaget däremot inte införs, finns det en – om än begränsad – risk att enskilda försäkringstagare får ett sämre utfall i resolution än vad de skulle ha fått i ett ordinärt insolvensförfarande. Detta kan exempelvis inträffa om skuldnedskrivning tillämpas trots att det senare visar sig att skuldtäckningstillgångarna hade räckt för full betalning vid konkurs. I sådana fall har dock borgenärerna rätt till kompensation från finansieringsarrangemanget enligt principen om att ingen borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs (NCWO-principen).

Sammantaget anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för att införa undantaget i artikel 35.6 a. Möjligheten att undanta fordringar som omfattas av särskild förmånsrätt från skuldnedskrivning och konvertering bör därför inte genomföras i svensk rätt.

Enligt artikel 35.6 b kan ett medlemsland även besluta att undanta skulder till följd av privata sjukförsäkringsavtal eller privata försäkringsavtal för långtidsvård som tillhandahålls *som ett alternativ till* det obligatoriska försäkringsskyddet för sjuk- eller långtidsvård som tillhandahålls genom socialförsäkringssystemet. Undantaget ska, om det införs, bara gälla den del av den berörda skulden som ersätter den obligatoriska delen av det lagstadgade socialförsäkringssystemet.

I Sverige fungerar privata sjukvårdsförsäkringar som komplement och supplement till den offentliga vården och ger genom snabbare tillgång till specialistvård och behandlingar hos privata vårdgivare. Dessa försäkringar ersätter dock inte den obligatoriska delen av det lagstadgade socialförsäkringssystemet, varför det saknas behov att införa artikel 35.6 b i svensk rätt.

14.7.5 Rätt att undanta skulder under särskilda omständigheter

Utredningens förslag: Resolutionsmyndigheten ska helt eller delvis få undanta en skuld från nedskrivning eller konvertering om

1. det inte är möjligt att skriva ned eller konvertera den inom rimlig tid,
2. undantaget är nödvändigt och proportionellt för att företaget i resolution ska kunna upprätthålla verksamhet som är kritisk eller nödvändig för driften av ett kärnaffärsområde,
3. undantaget är nödvändigt och proportionellt för att undvika omfattande spridning av negativa effekter som leder till en allvarlig störning i det finansiella systemet,
4. det krävs för att undvika värdeförstörelse som innebär att förlusterna för andra fordringsägare blir högre än om skulderna undantas, eller
5. det är nödvändigt och proportionellt för att säkerställa att tredje part får ersättning för personskador och saksador som täcks av försäkringsavtal som rör skadeståndsansvar som är obligatoriska enligt svensk rätt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 35.8 ger resolutionsmyndigheten rätt att, under exceptionella omständigheter, helt eller delvis undanta vissa skulder från tillämpningen av verktyget för nedskrivning eller konvertering. Omständigheterna ska vara något av följande.

- a) Det är trots resolutionsmyndighetens uppriktiga ansträngningar inte möjligt att skriva ned eller konvertera den skulden inom rimlig tid.
- b) Undantaget är absolut nödvändigt för och står i proportion till uppnåendet av kontinuitet i kritiska funktioner och kärnaffärsområden på ett sätt som gör att företaget i resolution kan fortsätta med centrala verksamheter, tjänster och transaktioner.
- c) Undantaget är absolut nödvändigt och står i proportion till insatserna för att undvika omfattande spridningseffekter, på ett sätt som allvarligt skulle störa ekonomin i en medlemsstat eller unionen.
- d) Tillämpningen av verktyget för nedskrivning eller konvertering på de skulderna skulle leda till en sådan värdeförstörelse att förlusterna för andra borgenärer skulle bli högre än om de skulderna undantogs från tillämpningen av verktyget för nedskrivning eller konvertering.
- e) Undantaget är strikt nödvändigt och står i proportion till insatserna för att säkerställa att tredje parter får ersättning för sina personskador och sakskador som täcks av försäkringsavtal som rör skadeståndsansvar, om sådana avtal är obligatoriska enligt tillämplig rätt.

Viktigt med handlingsutrymme för Riksgäldskontoret

Utöver de undantag från skuldnedskrivning för *vissa kategorier* av skulder (artikel 35.5) ger direktivet resolutionsmyndighet rätt att också undanta skulder under *särskilda omständigheter*. Omständigheterna kan vara praktiska eller juridiska hinder – det går inte att skriva ned eller konvertera skulderna inom rimlig tid – eller opera-

tionella – nedskrivning av skulder riskerar att leda till avbrott i verksamheter som är nödvändiga för fortsatt drift av centrala funktioner i företaget. Det kan även handla om risker för att negativa effekter av ett försäkringsföretags kris sprider sig till andra delar av det finansiella systemet, eller att en nedskrivning av vissa fordringar skulle orsaka en sådan värdeförstörelse att övriga fordringsägare åsamkas större förluster än vad som varit fallet om inget undantag görs.

Dessa hinder och risker motiverar att Riksgäldskontoret ges möjlighet att besluta i vilken utsträckning borgenärer ska bära förluster, eftersom sådana beslut måste fattas med vederbörlig hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Om resolutionsmyndigheten fattar beslut om att undanta vissa skulder innebär det dock att prioritetsordningen frångås eftersom borgenärer med samma eller bättre prioritet än den undantagna i stället kan drabbas av förluster. En avvägning måste då göras mellan skälen för undantaget och effekterna för övriga berörda, såsom borgenärer som inte undantas.

Mot denna bakgrund är utredningens utgångspunkt att de undantagsmöjligheter som direktivet innehåller är motiverade och bör tas in i den nya lagen genom en bestämmelse motsvarande den i direktivet. Detsamma gäller artikel 35.8 e, som rör skulder härrörande till obligatoriska ansvarsförsäkringar, såsom trafikförsäkringar och ansvarsförsäkringar för vårdskador, där den ersättningsberättigade är en tredje part (såsom en skadad trafikant eller patient). Denna typ av skulder bör kunna undantas för att säkerställa att skadelidande tredje part får sin ersättning.

14.7.6 Åtgärder mot ägare

Utredningens förslag: Om ett företag i resolution är ett aktiebolag, ska Riksgäldskontoret – innan eller i samband med att en resolutionsåtgärd vidtas som kan medföra att en borgenär drabbas av förluster eller får sin fordran helt eller delvis konverterad – besluta att bolagets aktiekapital ska minskas i proportion till de förluster som identifierats i värderingen.

I samband med ett beslut om att minska aktiekapitalet ska Riksgäldskontoret även besluta att:

- a) dra in existerande aktier eller andra äganderättsinstrument eller överföra dem till borgenärer vars fordringar helt eller delvis har skrivits ned,
- b) om företaget i resolution har ett positivt nettovärde, späda ut existerande aktieinnehav och innehav av andra äganderättsinstrument genom att konvertera relevanta kapitalinstrument eller skuldinstrument som emitterats av företaget i resolution, eller andra kvalificerade skulder i företaget i resolution, till aktier eller andra äganderättsinstrument.

En konvertering ska göras till en omräkningskurs som väsentligt spår ut existerande aktieinnehav eller innehav av andra äganderättsinstrument. När Riksgäldskontoret överväger vilken åtgärd som myndigheten ska vidta, ska den beakta värderingen av företaget och behovet av att skriva ned primärkapitalposter (nivå 1-instrument) liksom behovet av att skriva ned eller konvertera berörda kapitalinstrument.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Flera artiklar i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag hanterar de åtgärder mot ägare som kan tas i samband med att ett försäkringsföretag försätts i resolution.

Artikel 26, som anger allmänna principer för tillämpning av resolutionsverktygen, slår i den andra punkten fast att en resolutionsmyndighet, om den beslutar att tillämpa ett resolutionsverktyg gentemot ett företag i resolution och denna resolutionsåtgärd skulle resultera i att förluster bärs av borgenärer, särskilt försäkringstagare, eller till att deras fordringar omstruktureras eller konverteras, ska utöva befogenheten att skriva ned eller konvertera kapitalinstrument och kvalificerade skulder omedelbart innan eller samtidigt som resolutionsverktyget tillämpas.

Enligt artikel 36.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten, när den tillämpar skuldnedskrivningsverktyget, vidta en av eller båda följande åtgärder gentemot aktieägarna:

- a) Dra in existerande aktier eller andra äganderättsinstrument eller överföra dem till borgenärer vars fordringar har konverterats.
- b) Under förutsättning att den värdering som utförs i enlighet med artikel 23 visar att företaget i resolution har ett positivt nettovärde, späda ut existerande aktieinnehav eller innehav av andra äganderättsinstrument genom att konvertera tillämpliga kapitalinstrument eller skuldinstrument som emitterats av företaget i resolution, eller andra kvalificerade skulder i företaget i resolution, till aktier eller andra äganderättsinstrument i enlighet med tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget.

Avseende b) ska konverteringen göras till en omräkningskurs som väsentligt spär ut existerande aktieinnehav eller innehav av andra äganderättsinstrument.

När resolutionsmyndigheten överväger vilken av åtgärderna i artikel 36.1 punkt 1 den ska vidta ska den beakta

- a) den värdering som gjorts i enlighet med artikel 23,
- b) det belopp med vilket resolutionsmyndigheten har bedömt att nivå 1-poster ska minskas och berörda kapitalinstrument skrivas ned eller konverteras enligt artikel 38.1.

Av artikel 42, om allmänna befogenheter i resolution, framgår vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att resolutionsmyndigheten har alla befogenheter som är nödvändiga för att tillämpa resolutionsverktyg på ett företag i resolution. Resolutionsmyndigheten ska bland annat ha:

Befogenhet att omstrukturera försäkringsfordringar eller sänka, och även sänka till noll, kapitalbeloppet eller det utestående belopp som ska betalas för skuldinstrument och kvalificerade skulder, inbegripet försäkringsfordringar, i ett företag i resolution (42.1 g).

Befogenhet att dra in skuldinstrument som getts ut av ett företag i resolution, med undantag för skulder med säkerhet som omfattas av artikel 35.5 (42.1 j).

Ägarna bär förluster först

Artikel 36.1 ger Riksgäldskontoret rätt att dra in befintliga aktier och andra äganderättsinstrument eller föra över aktierna till borgenärer vars fordringar skrivits ned (konvertering). Förfarandet säkerställer att förluster först bärs av ägarna och därefter av borgenärer, som också kan bli nya ägare.

Om företaget i resolution visar sig ha ett positivt nettovärde kan alternativ 36.1 b bli aktuellt. I det här fallet visar värderingen att de befintliga ägarnas aktier fortfarande har kvar visst värde. Om det är aktuellt att kapitalisera upp företaget kommer då de befintliga ägarnas innehav att spädas ut genom att kapitalinstrument och kvalificerade skulder konverteras till aktier. Om detta sker ska, i enlighet med sista stycket i artikel 36.1, sådana konverteringskurser användas som gör att resultatet blir ett kraftigt reducerat ägande för de befintliga ägarna. Denna bestämmelse kan tolkas som att resolutionsmyndigheten vid behov bör frångå värderingsresultatet för att se till att de befintliga ägarna inte får mer än ett obetydligt ägande i det rekonstruerade företaget.

Bestämmelserna om hur värderingen ska vägleda resolutionsmyndigheten kan samtidigt tolkas som att den inte ger sådana frihetsgrader för resolutionsmyndigheten. Enligt artikel 23.3 ska resolutionsmyndigheten, när den överväger vilken åtgärd den ska vidta – indragning eller överföring av aktier eller en minskning av befintligt aktieinnehav genom konvertering – utgå från den värdering som gjorts i samband med resolutionsförfarandet.

Utredningen anser att kravet på att omräkningskursen ska leda till en väsentlig minskning av ägandet bör framgå av den nya lagen. Det blir Riksgäldskontorets uppgift att, om det skulle bli aktuellt, bedöma hur bestämmelsen om en utspädning av befintligt innehav bör tillämpas i förhållande till bestämmelsen om att utgå från värderingen vid beslut om nedskrivning- och konverteringsbehovet.

Dessa principer aktualiserar även behovet av att tydliggöra hur ägarrollen ska hanteras i situationer där företaget är ett ömsesidigt försäkringsbolag och där en ombildning till aktiebolag kan bli nödvändig för att möjliggöra resolution. Som framgår av avsnitt 14.1.6 föreslår utredningen att Riksgäldskontoret ska ges uttrycklig befogenhet att ombilda ett ömsesidigt försäkringsbolag till ett aktiebolag. Om ett ömsesidigt försäkringsbolag har ett positivt substansvärde

vid tidpunkten för resolutionsbeslutet – det vill säga före ombildningen – bör försäkringstagarna, i egenskap av de faktiska ursprungliga ägarna, ha rätt till viss ersättning. Detta motsvarar den rätt till kompensation som aktieägare har enligt artikel 36.1 b i krishanteringsdirektivet. Hur en sådan ersättning lämpligen bör utformas och genomföras får närmare övervägas av Riksgäldskontoret.

14.7.7 Konverteringskursen

Utredningens förslag: De konverteringskurser som används när skulder konverteras till aktier eller andra äganderättsinstrument ska ge borgenärerna kompensation för den minskning av deras fordringar som konverteringen innebär. Konverteringskursen ska om det är möjligt bestämmas så att den motsvarar det fulla värdet av borgenärens fordran enligt värderingen och den ska minst motsvara det fulla värdet av det belopp som borgenären skulle erhållit vid en konkurs eller likvidation.

Om det behövs för att uppnå resolutionsändamålen och principen om att ingen borgenär ska få ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation, ska Riksgäldskontoret få besluta att olika konverteringskurser ska gälla för borgenärer med olika prioritet enligt förmånsrättsordningen.

Om Riksgäldskontoret beslutar att olika konverteringskurser ska gälla, ska efterställda skulder ges en lägre konverteringskurs än övriga skulder.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 37 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får resolutionsmyndigheten, när den tillämpar skuldnedskrivningsverktyget tillämpa olika konverteringskurser för olika kapitalinstruments- och skuldklasser i enlighet med en av eller båda följande principer:

- a) Konverteringskursen utgör en skälig kompensation till den drabbade borgenären för eventuell förlust som denne åsamkats på grund av att nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna utövats.
- b) Den konverteringskurs som tillämpas på skulder som är prioriterade enligt tillämplig insolvensrätt är högre än konverteringskursen för efterställda skulder.

Konverteringskursen

Med konverteringskurs menas den faktor som fastställer det antal aktier eller andra äganderättsinstrument som en skuld i en särskild skuldklass ska konverteras till (artikel 2.64). Till grund för beräkning av konverteringskurser ligger den andra värderingen som ska göras i samband med resolutionsbeslutet.

Artikel 37 tillåter olika konverteringskurser för olika skuldklasser för att spegla antingen kompensation för den ekonomiska förlust som nedskrivningen av skulder inneburit a), eller prioritetsordningen enligt nationell insolvensrätt b), eller båda. Konverteringen ska alltså ge en skälig ersättning både utifrån vad man som borgenär förlorat och utifrån vilken prioritet man hade. Vad som närmare menas med en skälig konverteringskurs framgår inte uttryckligen, men kan sägas följa av att konverteringskurserna ska utgå från resultatet av värderingen. Det kan noteras att, genom att skulder tas i anspråk i prioritetsordning och vid konverteringen tilldelas ett värde som motsvarar den fordran som de har på företaget, behöver ingen borgenär få ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs (förutsatt att inte vissa skulder undantas när skuldnedskrivningsverktyget tillämpas eller att konkursvärderingen ger ett bättre utfall än den fortlevandevärdering som ligger till grund för resolutionsåtgärderna.).

Även om konverteringskurserna kan vara olika för olika skuldklasser bör borgenärer som har samma prioritet enligt förmånsrättsordningen behandlas lika vid en konvertering. Detta bör tydliggöras i den lagbestämmelse som genomför direktivet i denna del.

14.7.8 Ordningsföljden vid nedskrivning och konvertering

Utredningens förslag: Efter att Riksgäldskontoret vidtagit någon av åtgärderna mot befintliga ägare i enlighet med artikel 36.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, ska myndigheten skriva ned eller konvertera relevanta kapitalinstrument i följande ordning

- a) övriga nivå 1-instrument,
- b) nivå 2-instrument,
- c) nivå 3-instrument,
- d) resterande del av kvalificerade skulder i enlighet med förmånsrättslagen (i omvänd ordning).

Nedskrivningen eller konverteringen ska ge följande resultat:

1. Nivå 1-instrument minskas först så långt möjligt i proportion till förlusterna och Riksgäldskontoret drar in eller överför dem, eller om instrumenten fortfarande har visst värde, späder ut dem.
2. Kapitalbeloppet för nivå 2-instrument skrivs ned eller konverteras till nivå 1-instrument i den utsträckning som krävs för att uppfylla resolutionsändamålen eller upp till relevanta kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
3. Kapitalbeloppet för nivå 3-instrument skrivs ned eller konverteras till nivå 1-instrument i den utsträckning som krävs för att uppfylla resolutionsändamålen eller upp till relevanta kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
4. Resterande del av kapitalbeloppet för kvalificerade skulder skrivs ned eller konverteras till nivå 1-instrument i enlighet med förmånsrättsordningen, i den utsträckning som krävs för att uppnå resolutionsändamålen.

Om den slutliga värderingen visar att det föreligger ett mindre nedskrivnings- eller konverteringsbehov än vad den preliminära värderingen visade får en uppvärderingsmekanism tillämpas för

att ersätta borgenärerna och därefter aktieägarna i den utsträckning som det är nödvändigt.

Riksgäldskontoret får inte konvertera eller skriva ned en viss klass av skulder förrän klasser av skulder som är efterställda denna klass har skrivits ned eller konverterats.

Det ska i förmånsrättslagen tydliggöras att alla fordringar som härrör från kapitalbasposter har lägre prioritet än fordringar som inte härrör från kapitalbasposter.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 38.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska resolutionsmyndigheten tillämpa verktyget för nedskrivning eller konvertering i enlighet med den prioritetsordning för fordringar som gäller vid normala insolvensförfaranden på ett sätt som ger följande resultat:

- a) Nivå 1-poster minskas först i proportion till förlusterna och upp till deras kapacitet, och resolutionsmyndigheten vidtar en eller båda av de åtgärder som avses i artikel 36.1 gentemot innehavarna av nivå 1-instrument (det vill säga indragning eller överföring av aktier eller utspädning av ägandet).
- b) Kapitalbeloppet för nivå 2-instrument skrivs ned eller konverteras till nivå 1-instrument, eller bådadera, i den utsträckning som krävs för att uppfylla resolutionsändamålen eller upp till de tillämpliga kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
- c) Kapitalbeloppet för nivå 3-instrument skrivs ned eller konverteras till nivå 1-instrument, eller bådadera, i den utsträckning som krävs för att uppfylla resolutionsmålen eller upp till de tillämpliga kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
- d) I den utsträckning som krävs för att uppnå resolutionsmålen, och i enlighet med rangordningen av fordringar vid normala insolvensförfaranden inklusive den rangordning av försäkringsfordringar som föreskrivs i artikel 275.1 i Solvens II-direktivet, skrivs kapitalbeloppet för, eller det utestående beloppet avseende, resten av

de kvalificerade skulderna ned eller konverteras till nivå 1-instrument eller bådadera.

Om nedskrivningsnivån grundad på den preliminära värderingen enligt artikel 25 visar sig överstiga kraven när den jämförs med den slutgiltiga värderingen enligt artikel 24.2, får en uppvärderingsmekanism tillämpas för att ersätta borgenärerna och därefter aktieägarna i den utsträckning det är nödvändigt.

Vid beslut om huruvida skulder ska skrivas ned eller konverteras till aktiekapital ska resolutionsmyndigheten inte konvertera en viss klass av skulder samtidigt som en klass av skulder som är efterställd klassen förblir okonverterad till aktiekapital eller inte nedskriven.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla fordringar som härrör från kapitalbasposter, i deras nationella rätt som reglerar normala insolvensförfaranden, ges lägre prioritet än fordringar som inte härrör från kapitalbasposter. Hela instrumentet ska, i den utsträckning som de endast delvis erkänns som en kapitalbasposter, behandlas som fordringar som härrör från en kapitalbasposter och ska ges lägre prioritet än fordringar som inte härrör från kapitalbasposter.

Ordningsföljden ska följa den svenska förmånsrättsordningen

Artikel 38.1 i direktivet ger en detaljerad beskrivning av hur nedskrivningen och konverteringen av de olika instrumenten ska gå till. Efter att det egna kapitalet – nivå 1-posterna – skrivits ned är det kapitalbeloppet på nivå 2-instrumenten (i huvudsak efterställda skulder) som skrivs ned eller konverteras till nivå 1-kapital. Detsamma gäller därefter för nivå 3-posterna. När samtliga kapitalinstrument är nedskrivna eller konverterade kan Riksgäldskontoret gå vidare och skriva ned eller konvertera de kvalificerade skulderna i den ordning de skulle ha blivit behandlade vid konkurs.

Det andra stycket i artikel 38.1. hanterar situationen då den preliminära värderingen (i enlighet med artikel 25) visat på ett för stort nedskrivnings- och konveteringsbehov. Eftersom den preliminära värderingen ska inkludera en buffert för oväntade förluster och osäkerheter, är det inte osannolikt att det i den slutliga värderingen visar sig att de faktiska förlusterna är mindre än vad som först antagits. I sådana fall kan en uppvärderingsmekanism tillämpas för att kompen-

sera borgenärerna och därefter aktieägarna, i den mån detta är nödvändigt för att återställa deras ekonomiska ställning i enlighet med vad som skulle ha gällt utifrån den slutliga värderingen. Mekanismen säkerställer därmed att borgenärerna och aktieägarna inte lider en större förlust än vad som är motiverat av de faktiska förlusterna, i linje med principen om att ingen borgenär eller aktieägare ska behandlas sämre än i en konkurs eller likvidation.

Det tredje stycket i artikel 38.1 förstärker förbudet mot att inte följa prioritetsordningen genom att slå fast att resolutionsmyndigheten inte får konvertera eller skriva ned en högre rang av fordringar utan att först ha konverterat eller skrivit ned skulder av lägre rang. Riksgäldskontoret får alltså inte till exempel börja konvertera skulder i nivå 3, om den inte redan har hanterat alla efterställda skulder i nivå 2.

Nu beskrivna bestämmelser i artikel 38.1 bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Utredningens anser att det också bör framgå av dessa bestämmelser hur de ska tillämpas för att uppnå vissa resultat.

Det sista stycket i artikel 38.1 ålägger medlemsländerna att se till att kapitalinstrument – oavsett om de erkänns fullt ut eller bara delvis som kapitalinstrument – har lägre prioritet i konkurs än alla andra skulder som inte är kapitalinstrument. Detta kräver ett förtydligande i förmånsrättslagen.

14.7.9 Principer vid nedskrivning och särskilda villkor vid konvertering

Utredningens förslag: Det ska anges i den nya lagen att nedskrivning av skulder ska vara permanent efter att en eventuell justering gjorts med hänvisning till resultatet av den slutliga resolutionsvärderingen (värdering två).

Riksgäldskontoret ska ha rätt att kräva att försäkringsföretag som omfattas av resolutionsplanering upprätthåller de förhandstillstånd som krävs för att emittera det relevanta antalet nivå 1-instrument.

För att genomföra en konvertering ska Riksgäldskontoret få kräva att ett försäkringsföretag emitterar nivå 1-instrument till innehavarna av instrumenten eller skulderna.

En konvertering ska endast få ske om följande villkor är uppfyllda:

1. nivå 1-instrumenten emitteras av försäkringsföretaget av ett moderföretag med Riksgäldskontorets samtycke,
2. nivå 1-instrumenten emitteras innan försäkringsföretaget emitterar aktier eller äganderättsinstrument i syfte att anskaffa kapital från staten eller ett offentligt organ,
3. nivå 1-instrumenten tilldelas och överförs utan dröjsmål efter konverteringen, och
4. den konverteringskurs som avgör antalet nivå 1-instrument som ska tillhandahållas för varje relevant instrument eller skuld överensstämmer med regleringen vad gäller konverteringskursen.

Riksgäldskontoret ska få kräva att företag som emitterar nivå 1-instrument har ett förhandsgodkännande för emissionerna.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Artikel 38.2 och 38.3 preciserar ytterligare vissa principer som gäller vid skuldnedskrivning respektive konvertering.

Om kapitalbeloppet för ett tillämpligt kapitalinstrument eller kapitalbeloppet för ett skuldinstrument eller annan kvalificerad skuld skrivs ned, ska följande, i enlighet med artikel 38.2, gälla:

- a) Nedskrivningen till följd av tillämpningen av verktyget för nedskrivning eller konvertering ska vara permanent, med förbehåll för eventuella uppvärderingar i enlighet med den ersättningsmekanism som avses i punkt 1.
- b) Inga skulder till innehavaren av det tillämpliga kapitalinstrumentet, skuldinstrumentet eller annan kvalificerad skuld ska kvarstå enligt eller i samband med det belopp för instrumentet som har skrivits ned, med undantag för upplupna skulder och skadeståndsskulder som kan uppkomma till följd av ett överklagande av lagenligheten av utövandet av nedskrivningsbefogenheten.

- c) Ingen ersättning ska betalas till innehavaren av det tillämpliga kapitalinstrumentet, skuldinstrumentet eller annan kvalificerad skuld, annat än i enlighet med punkt 3 nedan.

För att genomföra en konvertering får resolutionsmyndigheten, i enlighet med artikel 38.3, kräva att försäkringsföretaget i fråga emitterar nivå 1-instrument till innehavarna av de berörda kapitalinstrumenten, skuldinstrumenten eller de andra kvalificerade skulderna.

De berörda kapitalinstrumenten, skuldinstrumenten eller andra kvalificerade skulderna får konverteras under förutsättning att samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) Nivå 1-instrumenten emitteras av försäkrings- eller återförsäkringsföretaget, av en enhet som avses i artikel 1.1 b–e, eller av moderföretaget med den relevanta resolutionsmyndighetens samtycke.
- b) Nivå 1-instrumenten emitteras innan den enhet som avses i artikel 1.1 a–e emitterar aktier eller äganderättsinstrument i syfte att erhålla kapital från staten eller ett offentligt organ.
- c) Nivå 1-instrumenten tilldelas och överförs utan dröjsmål efter utövandet av konverteringsbefogenheten.
- d) Den konverteringskurs som avgör antalet nivå 1-instrument som ska tillhandahållas för varje tillämpligt kapitalinstrument, skuldinstrument eller annan kvalificerad skuld är förenlig med artikel 37.

Enligt artikel 38.4 får resolutionsmyndigheten kräva att företaget i fråga har det förhandsgodkännande som krävs för att emittera det relevanta antalet nivå 1-instrument.

Nedskrivningen av skulder är permanent

Principerna som anges i artikel 38.2 och 38.3 följer i huvudsak från andra artiklar i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, men genom artiklarna tydliggörs vad som rättsligen gäller vid nedskrivning (artikel 38.2) respektive konvertering (artikel 38.3). Bestämmelserna säkerställer att skuldnedskrivningsverktyget fungerar som ett effektivt förlustbärande verktyg, utan att lämna kvar oklara eller otillbörliga rättigheter för innehavarna av nedskrivna instrument. Nedskrivning av kapitalinstrument och kvalificerade skulder måste där-

för vara permanent, med undantag för en eventuell justering i enlighet med 14 §. Det får inte finnas någon kvarstående fordran från innehavaren av det nedskrivna instrumentet, med undantag för räntekostnader eller andra skulder som uppstått före nedskrivningen eller eventuella skadeståndsanspråk. Ingen ersättning ska betalas ut till innehavarna av de nedskrivna instrumenten, med undantag av instrument erhållna efter konvertering i enlighet med artikel 38.3. Motsvarande bestämmelser bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Att det inte får finnas några kvarstående skulder på den nedsatta delen och att ingen ersättning ska betalas till borgenärerna följer däremot av bestämmelserna om hur nedskrivningen och konverteringen genomförs. Utredningens bedömning är därför att detta inte behöver uttryckas i en särskild bestämmelse i den nya lagen.

Artikel 38.3 ger Riksgäldskontoret möjlighet att i samband med konvertering kräva att företaget i resolution ger ut kärnprimärkapitalinstrument till innehavarna av de relevanta kapitalinstrumenten. Att Riksgäldskontoret har denna rättighet följer av att myndigheten har möjlighet att vidta de åtgärder som krävs för att konvertering ska kunna genomföras. Utredningens bedömning är dock att artikeln 38.2, för rättslig tydlighet kring dessa grundläggande befogenheter, bör införas i den nya lagen.

Artikel 38.4 ger slutligen Riksgäldskontoret rätt att kräva att de berörda företagen upprätthåller giltiga tillstånd att emittera det antal primärkapitalinstrument som kan behövas emitteras i resolution. Eftersom konverteringen kan behöva ske snabbt är det motiverat att Riksgäldskontoret har denna möjlighet och att det uttryckligen framgår av en bestämmelse i den nya lagen.

14.7.10 Nedskrivning eller konvertering av skulder som hänför sig till derivat

Utredningens förslag: Innan Riksgäldskontoret får skriva ned eller konvertera en skuld som hänför sig till ett derivat ska myndigheten avsluta derivatavtalet.

Efter ett derivatavtal har avslutats ska Riksgäldskontoret fastställa storleken på den skuld som derivatkontraktet gett upphov till. Om det finns ett nettningsavtal mellan företaget i resolution

och motparten i derivatkontrakten ska Riksgäldskontoret, eller en oberoende värderare, tillämpa avtalet för att fastställa skuldens nettobelopp.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas ytterligare bestämmelser om hur derivatskulder ska beräknas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 40.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna säkerställa att resolutionsmyndigheten inte utövar nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna avseende en skuld som hänför sig till ett derivat förrän de har avslutat derivaten. När resolutionen inleds ska resolutionsmyndigheten ha befogenhet att avsluta och säga upp eventuella derivatkontrakt för det ändamålet. I de fall en derivatskuld har undantagits från tillämpningen av nedskrivnings- eller konverteringsverktyget (enligt artikel 35.8) ska resolutionsmyndigheten inte vara förpliktad att avsluta eller säga upp derivatkontraktet.

Om derivattransaktionen omfattas av ett nettningsavtal ska, enligt artikel 40.2, resolutionsmyndigheten, eller en oberoende värderare, som en del av värderingen enligt artikel 23, fastställa de skulder som hänför sig till de transaktionerna på nettobasis i enlighet med villkoren i nettningsavtalet.

Artikel 40.3 ger resolutionsmyndigheten i uppgift att fastställa värdet av skulder som hänför sig till derivat i enlighet med allt det följande:

- a) Lämpliga metoder för att fastställa värdet på klasser av derivat, inbegripet transaktioner som omfattas av nettningsavtal.
- b) Principer för att bestämma den relevanta tidpunkt då värdet på en derivatposition bör fastställas.
- c) Lämpliga metoder för att jämföra den värdeförstörelse som skulle bli följden av avslutandet och nedskrivningen eller konverteringen av derivat med det belopp för förluster som derivat skulle behöva stå för vid en nedskrivning eller konvertering.

Riksgäldskontorets rätt att säga upp derivatkontrakt

En derivattransaktion innebär att två parter ingår ett avtal vars värde beror på förändringar i ett underliggande instrument, exempelvis en aktie eller en obligation. När värdet på det underliggande instrumentet rör sig uppstår en tillgång för den ena parten och en skuld för den andra. Derivatavtal kan löpa under flera månader eller år. Om ett försäkringsföretag som sätts i resolution har dragit på sig skulder till följd av ingångna derivatavtal kan dessa komma att skrivas ned i enlighet med artikel 40.1. För att kunna skriva ned derivatskulder måste resolutionsmyndigheten först stänga positionerna genom att avsluta avtalen i förtid. När positionerna är stängda kan beräkningar göras av hur stor fordran motparten i kontraktet har på försäkringsföretaget.

Ofta omfattas derivattransaktioner av så kallade nettningsavtal innebärandes att två parter kvittar sina bruttoskulder mot varandra så att betalningar endast avser nettobeloppen. I sådana fall ska resolutionsmyndigheten, eller en oberoende värderare, beräkna hur stor nettoskuld försäkringsföretaget har till motparten i fråga.

Utredningen föreslår att det anges i den nya lagen om resolution att Riksgäldskontoret har rätt att avsluta derivatkontrakt. Det bör också framgå av i lagtexten att derivatskuldens nettobelopp ska beräknas om derivatkontraktet omfattas av ett nettningsavtal. Det behöver däremot inte framgå av lag att beräkningen av nettobeloppet ska ske som en del av den resolutionsvärdering som en oberoende värderare ska göra. Det faller sig självklart att den värdering som ska ligga till grund för beslut om resolutionsåtgärder ska omfatta beräkning av samtliga skulder.

Det behöver inte heller anges i lag att, om en derivatskuld har undantagits från användningen av skuldnedskrivningsverktyget, i enlighet med undantagsreglerna i artikel 35.8 i direktivet, är Riksgäldskontoret inte förpliktigad att ändå avsluta eller säga upp derivatkontraktet. Det motsatta vore anmärkningsvärt.

Artikel 40 anger slutligen också några allmänna utgångspunkter för hur resolutionsmyndigheten ska fastställa värdet av skulder som hänför sig till derivat. Dessa innebär att använda lämpliga metoder för att fastställa värdet på olika klasser av derivat och att använda principer för att bestämma den tidpunkt då värdet ska fastställas. Artikeln kräver också att resolutionsmyndigheten, med lämpliga metoder, jämför den värdeförstörelse som skulle bli följden av att avsluta och

skriva ned derivatkontraktet med de förluster som derivatkontraktet skulle behöva stå för vid en skuldnedskrivning. Denna sistnämnda bestämmelse gör det möjligt för myndigheten att väga konsekvenserna av att stänga derivatkontrakt med eventuellt åtföljande värdeförstörelse mot att undanta dessa skulder och undvika risken för värdeförstörelse.

Utredningen konstaterar att Eiopa, i samråd med Esma, ska ta fram förslag på tekniska standarder för hur beräkningen av skulder från ingångna derivatkontrakt ska genomföras. Utredningen anser därför inte att det bör införas närmare reglering om hur derivatskulder ska beräknas.

14.7.11 Genomförande av beslut om nedskrivning och konvertering

Utredningens förslag: De beslut som Riksgäldskontoret fattar om minskning av kapitalbelopp eller utestående belopp, konvertering eller indragning av kapitalinstrument och kvalificerade skulder ska vara omedelbart bindande för företaget, liksom för berörda borgenärer och ägare.

En av Riksgäldskontoret beslutad kapitalökning ska antecknas i aktiebolagsregistret, föreningsregistret eller försäkringsregistret

För att genomföra en nedskrivning eller konvertering ska Riksgäldskontoret få kräva att ändringar görs i alla relevanta register och att aktier, andra äganderättsinstrument och skuldinstrument avnoteras. Riksgäldskontoret ska få förelägga ett företag i resolution att det ska ansöka om att uppta aktier, andra äganderättsinstrument eller skuldinstrument till handel på en reglerad marknad.

För skuldinstrument som före en nedskrivning har varit upptagna till handel på en reglerad marknad gäller inte kravet på utfärdande av prospekt vid en ansökan om upptagande till handel.

Utredningens bedömning: Artiklarna 39.3 och 39.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag behöver inte genomföras särskilt i svensk rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om en resolutionsmyndighet tillämpar verktyget för nedskrivning eller konvertering och utövar nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna i enlighet med artiklarna 35.1 och 42.1 g–k, ska minskningen av kapitalbeloppet eller det utestående beloppet, konverteringen eller indragningen, enligt artikel 39.1, få verkan och vara omedelbart bindande för företaget i resolution och för drabbade borgenärer och aktieägare.

Resolutionsmyndigheten ska vidare, enligt artikel 39.2, har rätt att slutföra eller kräva slutförande av alla administrativa och förfarandemässiga uppgifter som är nödvändiga för att ge verkan åt tillämpningen av verktyget för nedskrivning eller konvertering, inbegripet följande:

- a) Ändring av alla berörda register.
- b) Avnotering av aktier eller andra äganderättsinstrument eller skuldinstrument.
- c) Notering av nya aktier eller andra äganderättsinstrument.
- d) Åternotering av eventuella nedskrivna skuldinstrument utan krav på utfärdande av ett prospekt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning.

Vidare anger direktivet (artikel 39.3) att, om en resolutionsmyndighet nyttjar sin befogenhet att skriva ned till noll kapitalbeloppet för, eller det utestående beloppet avseende, en skuld, ska den skulden och eventuella skyldigheter eller fordringar som hänför sig till den skulden, som inte har uppstått vid den tidpunkt då befogenheten utövades, i alla hänseenden betraktas som fullgjord och ska inte kunna göras gällande i senare förfaranden gentemot företaget i resolution eller en efterföljande enhet vid en eventuell senare avveckling.

Om en resolutionsmyndighet delvis men inte helt sänker kapitalbeloppet för, eller det utestående beloppet avseende, en skuld ska, i enlighet med artikel 39.4, följande gälla:

- a) Skulden ska vara infriad med ett belopp motsvarande sänkningen av beloppet.

- b) Det berörda instrumentet eller det avtal som gav upphov till den ursprungliga skulden ska fortsätta att gälla för det återstående kapitalbeloppet för, eller det utestående beloppet avseende, skulden, med förbehåll för eventuella ändringar av den ränta som hänför sig till sänkningen av kapitalbeloppet och eventuella ytterligare ändringar av villkoren som resolutionsmyndigheten kan komma att göra.

Omedelbar rättsverkan i det finansiella systemet

När Riksgäldskontoret har fattat beslut om att skriva ned värdet på aktier och andra äganderättsinstrument, dra in aktier och konvertera kapital- och skuldinstrument till aktiekapital måste dessa beslut kunna få omedelbar verkan och vara bindande för att resolutionen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Bestämmelser om detta bör därmed föras in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag i enlighet med artikel 39.1.

Det är av samma skäl viktigt att de följdåtgärder som behöver vidtas för att besluten om nedskrivning och konvertering ska få rättsverkan i det finansiella systemet. Åtgärderna inbegriper ändring i relevanta register, avnotering av aktier eller andra äganderätts- eller skuldinstrument, notering av nya aktier och åternotering, utan krav på att prospekt utfärdas, av skuldinstrument som skrivits ned.

Även om det är Euroclear som för register över värdepapper som handlas på svenska finansiella marknader finns det anledning att i den nya lagen tilldela Riksgäldskontoret en allmän befogenhet att kräva ändring av alla relevanta register.

Om försäkringsföretaget i resolution har noterade aktier, kapitalinstrument eller skulder är det sannolikt att det skett ett handelsstopp av dessa inför, eller i samband med, resolutionsbeslutet. Det kan också vara aktuellt för Riksgäldskontoret att begära att dessa värdepapper avnoteras.

Om nya eller gamla och avnoterade aktier senare ska tas upp till handel igen är det, enligt utredningens bedömning något som företaget ska ansöka om. Företagets ansökan ska behandlas av marknadsplatsen på sedvanligt sätt, det vill säga, börserna ska bedöma om företaget uppfyller kraven för notering. Att införa en ordning där gällande krav för notering inte tillämpas skulle, enligt utredningen, kunna vara skad-

ligt för förtroendet för de finansiella marknaderna, liksom för företaget. Motsvarande argument kan anföras för notering av företags utgivna skuldinstrument.

För skuldinstrument som före en nedskrivning har varit upptagna till handel på en reglerad marknad gäller inte kravet på utfärdande av prospekt vid en ansökan om upptagande till handel.

Riksgäldskontoret bör mot denna bakgrund, i enlighet med artikel 39.2 i direktivet, ges rätt att kräva ändringar i alla relevanta register, att berörda värdepapper avnoteras liksom att företaget ansöker om notering av aktier, andra äganderättsinstrument eller skuldinstrument.

Unionsrättsliga regler om krav på prospekt finns i EU:s prospektförordning (2017/1129). Det bör därför framgå av den nya lagen om resolution för försäkringsföretag att prospektskyldigheten, i enlighet med artikel 39.2 4, inte är tillämplig på skuldinstrument som blivit nedskrivna i resolution.

Syftet med artiklarna 39.3 och 39.4 torde vara att ge rättslig tydlighet till Riksgäldskontorets beslut om skuldnedskrivning. Utredningens bedömning är dock att dessa artiklar inte behöver genomföras i svensk rätt. Att en skuld helt upphör att existera om den skrivs ned till noll (artikel 39.3) och delvis upphör att existera om den delvis skrivs ned (artikel 39.4) är en självklar följd av Riksgäldskontorets rätt att skriva ned skuldens kapitalbelopp i enlighet med artikel 35.1 (genomförd i 20 kap. 2 och 3 §§ i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag).

14.7.12 Ägarprövning

Utredningens förslag: Om skuldnedskrivningsverktyget används för att konvertera skulder i sådan omfattning att det leder till ett förvärv som kräver tillstånd enligt reglerna om ägarprövning i försäkringsrörelselagen, ska Finansinspektionen handlägga ett sådant tillståndsärende skyndsamt.

Om en ägarprövning inte har kunnat slutföras före det att en konvertering görs, ska konverteringen ändå få ske. I ett sådant fall ska rösträtten för aktierna utövas av Riksgäldskontoret.

Finansinspektionen ska skriftligen meddela Riksgäldskontoret och förvärvaren så snart som möjligt efter det att inspektionen har fattat beslut avseende tillstånd för förvärvet.

Om Finansinspektionen beslutar att ge tillstånd till förvärvaren, ska förvärvaren utöva rösträtten från det att han eller hon och Riksgäldskontoret fått det skriftliga meddelandet från inspektionen.

Om Finansinspektionen beslutar att inte ge tillstånd till förvärvaren, ska Riksgäldskontoret få kräva att förvärvaren avyttrar aktierna inom en tidsfrist som bestäms av myndigheten.

Inga av de sanktioner och andra åtgärder vid överträdelser av krav för förvärv får tillämpas så länge tillsynsmyndigheten inte har godkänt överföringen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Om det visar sig att konvertering av kapitalinstrument, skuldinstrument, eller andra kvalificerade skulder i företaget i resolution skulle leda till ett förvärv eller en ökning av ett kvalificerat innehav i ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag såsom anges i artikel 57.1 i Solvens II-direktivet, ska tillsynsmyndigheterna, genom undantag från artiklarna 57–62 i det direktivet, utföra den ägarprövning som krävs enligt dessa artiklar i så god tid att det inte försenar konverteringen av kapitalinstrument eller hindrar att resolutionsåtgärden uppnår de relevanta resolutionsmålen (artikel 36.3).

Om tillsynsmyndigheten inte senast dagen för konverteringen av kapitalinstrumenten har slutfört den bedömning som krävs enligt punkt 3, ska artikel 31.6 vara tillämplig på en förvärvares alla eventuella förvärv av eller öknings av ett kvalificerat innehav till följd av konverteringen av kapitalinstrument.

Behov av undantag från försäkringsrörelselagens krav på ägarprövning

Konvertering av kvalificerade skulder till nya aktier kommer – oavsett på vilket sätt resolutionsmyndigheten behandlar de befintliga ägarna – att innebära att det berörda företaget får nya ägare. Om någon ägare efter konverteringen får ett så stort innehav att innehavet är kvalificerat måste den nya ägarens lämplighet bedömas. En sådan pröv-

ning ska normalt, enligt försäkringsrörelselagen, göras enligt en viss process före förvärvet. Artikel 36.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller emellertid undantag från ägarprövningsreglerna. I stället följer av direktivet att Finansinspektionen i ett sådant fall ska utföra ägarprövningen utan dröjsmål så att det inte försenar konverteringen av kapitalinstrument eller hindrar att resolutionsåtgärden uppnår de relevanta resolutionsändamålen. Om Finansinspektionen ändå inte senast vid dagen för användning av skuldnedskrivningsverktyget har slutfört ägarprövningen får dock överföring till nya ägare ändå genomföras. I ett sådant fall gäller samma regler som när försäljningsverktyget tillämpas och köparen kan komma att få ett kvalificerat innehav (se avsnitt 14.4.6).

14.7.13 Förberedande åtgärder

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, när myndigheten tar fram en resolutionsplan, granska att företaget har tillräckligt emissionsutrymme för aktier eller andra nivå 1-instrument så att konverteringen av skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument kan genomföras på ett effektivt sätt.

Om det behövs för att underlätta konvertering av skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument får Riksgäldskontoret förelägga försäkringsföretaget att ändra bolagsordningen eller stadgarna.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget ska medlemsstaterna, enligt artikel 41.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, i tillämpliga fall, kräva att försäkringsföretag som omfattas av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag alltid har tillräckligt emissionsutrymme för aktiekapital eller andra nivå 1-instrument så att de inte är förhindrade att emittera tillräckligt med nya aktier eller andra äganderättsinstrument för att säkerställa att konverteringen av skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument kan genomföras på ett effektivt sätt.

Resolutionsmyndigheten ska bedöma uppfyllandet av det krav som fastställs i första stycket i samband med utvecklingen och upprätthållandet av resolutionsplanerna i enlighet med artiklarna 9 och 10.

Medlemsstaterna ska vidare, enligt artikel 42.2, säkerställa att det inte finns några förfarandemässiga hinder för att konvertera skulder till aktier eller andra äganderättsinstrument i företagens stadgar eller bolagsordning, inbegripen företrädesrätt för aktieägare eller krav på aktieägarnas medgivande för att öka kapitalet.

*Resolutionsplanerna ska innehålla en granskning
av emissionsutrymmet*

Resolutionsåtgärder i form av konvertering från skulder till aktier måste kunna ske utan tidsödande hinder, såsom aktieägarnas godkännande av en nyemission. Som ett led i att undanröja sådana hinder ska medlemsländerna, enligt artikel 40 i direktivet, kunna kräva att berörda försäkringsföretag har tillräckligt med auktoriserat aktiekapital eller nivå 1-instrument för att kunna emittera de nya aktier som krävs för konverteringen från skulder till aktiekapital.

Den högsta mängd aktiekapital som ett företag har rätt att ge ut, utan att först få godkännande från aktieägarna eller ändra bolagsordningen anges vanligen i bolagsordningen. Kravet på att ha tillräckligt med emissionsutrymme i resolution kan alltså uppfyllas genom att det finns ett tillräckligt högt satt tak i bolagsordningen. Det kan också uppfyllas genom att styrelsen har ett bemyndigande från bolagsstämman att fatta beslut om nyemission inom vissa ramar.

Direktivet anger att det är resolutionsmyndighetens ansvar att granska att försäkringsföretaget efterlever detta krav och att en sådan granskning ska ske inom ramen för arbetet med företagets resolutionsplan. Eftersom en viktig del av resolutionsplanerna är att identifiera eventuellt hinder mot resolution är det en naturlig ordning att detta ska vara Riksgäldskontorets uppgift. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i lagen om resolution av försäkringsföretag.

Mot bakgrund av liknande krav på snabbhet ska medlemsstaterna också se till att det inte finns några andra formella hinder för att omvandla skulder till aktier eller andra former av ägande. Sådana hinder kan till exempel finnas i företagets bolagsordning i form av att aktieägare har företrädesrätt vid nyemission. Riksgäldskontoret bör i så-

dana fall ha rätt förelägga försäkringsföretaget att ändra bolagsordningen eller stadgarna

15 Skyddsåtgärder

15.1 Bestämmelser om skydd för motparter

15.1.1 Tillämpningsområde

Utredningens förslag: Bestämmelser till skydd för motparter såvitt avser vissa arrangemang (arrangemang om säkerheter, arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning och återförsäkring eller arrangemang om strukturerad finansiering) som ska tillämpas när Riksgäldskontoret beslutar om

1. en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget,
2. att säga upp eller ändra villkor i ett avtal som företaget i resolution är part i, eller
3. att överföra tillgångar eller förpliktelser från ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag till en annan mottagare, om överföringen är partiell och sker genom användning av resolutionsverktyg.

Definitioner av relevanta arrangemang ska tas in i lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 58.2 att skydd för motparter såvitt avser vissa arrangemang (se även artikel 58.3) ska tillämpas när resolutionsmyndigheten beslutar om par-

tiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget eller att säga upp eller ändra villkor i ett avtal som företaget i resolution är part i, eller att överföra tillgångar eller förpliktelser från ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag till en annan mottagare, om överföringen är partiell och sker genom användning av resolutionsverktyg.

Skyddsregler för vissa särskilda arrangemang i samband med partiella överföringar och hävning eller ändring av avtal

Försäljningsverktyget, broföretagsverktyget och avskiljandeverktyget ger resolutionsmyndigheten möjlighet att överföra samtliga, eller endast vissa, tillgångar eller förpliktelser i ett företag i resolution till en förvärvare, ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. En partiell överföring, dvs. att endast vissa tillgångar eller förpliktelser överförs, kan ibland vara det bästa sättet att uppnå resolutionsändamålen. En partiell överföring kan till exempel ske genom att den livskraftiga delen av verksamheten i ett företag i resolution förs över till en privat förvärvare eller ett broföretag, medan företaget försätts i konkurs. En annan situation där det kan bli aktuellt med en partiell överföring är när vissa tillgångar överförs till ett broföretag. En tredje variant av partiell överföring är när företaget i resolution ska omstruktureras och drivas vidare. Den problemfyllda delen av verksamheten kan då överföras till ett tillgångsförvaltningsbolag.

Partiella överföringar av de slag som anges ovan kan ha negativ påverkan på motparter till företaget i resolution, om tillgångar och förpliktelser som har koppling till varandra separeras vid en sådan överföring. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller därför regler som syftar till att förhindra att tillgångar och förpliktelser som omfattas av samma avtal eller arrangemang separeras vid en partiell överföring.

Artikel 58.2 och 58.3 i krishanteringsdirektivet innehåller bestämmelser om skydd för vissa särskilda arrangemang i samband med partiell överföring av tillgångar, rättigheter eller förpliktelser i ett företag i resolution till en mottagare eller från ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag till en mottagare, om det sker genom användning av ett resolutionsverktyg. Detsamma ska gälla när resolutionsmyndigheten häver eller ändrar villkor i ett avtal som före-

taget i resolution är part i eller när resolutionsmyndigheten ersätter företaget med en mottagare som avtalspart. Bestämmelserna innebär att de motparter som ingått vissa särskilda arrangemang med företaget i resolution skyddas. Detta sker genom att resolutionsmyndighetens möjlighet att vidta vissa åtgärder avseende tillgångar och förpliktelser, som är hänförliga till sådana särskilda arrangemang, begränsas.

De olika typer av särskilda arrangemang som omfattas av skyddsreglerna räknas upp i direktivets artikel 58.1 a–g. Det rör sig om arrangemang om säkerheter (artikel 58.1 a), säkerhetsöverlåtelser (artikel 58.1 b), arrangemang om kvittning eller nettning (artikel 58.1 c och 58.1 d), fondförsäkringsavtal eller andra separata portföljer (artikel 58.1 e), återförsäkringsavtal (artikel 58.1 f) och arrangemang om strukturerad finansiering (artikel 58.1 g). Hur dessa olika former av arrangemang är uppbyggda och fungerar behandlas mer i detalj nedan, i de avsnitt som rör genomförandet av de bestämmelser (artiklarna 59–61) som särskilt gäller för ett eller flera specifika instrument. Skyddsreglerna ska tillämpas oavsett hur många parter som omfattas av arrangemangen och oavsett om arrangemangen har uppstått genom avtal, lag eller på annat sätt. Detta inkluderar även arrangemang som har uppstått till följd av lagstiftningen i ett annat land, eller som helt eller delvis regleras av den (artikel 58.3 i krishanteringsdirektivet).

Det bör av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag framgå att skyddsreglerna är tillämpliga vid partiella överföringar av tillgångar eller förpliktelser, och vid hävning eller ändring av avtalsvillkor. Det bör också framgå av lagen att skyddsreglerna ska tillämpas oavsett om arrangemangen har uppstått genom avtal eller på annat sätt, och även i fall då arrangemangen uppstått eller regleras av utländsk rätt. Även om det torde vara vanligast att dessa former av arrangemang uppstår genom avtal, kan det inte uteslutas att sådana arrangemang kan uppstå på annat sätt i åtminstone vissa utländska rättsordningar. Däremot torde det inte vara nödvändigt att i lagen ange att skyddsreglerna gäller oavsett hur många parter som omfattas av arrangemangen. I avsaknad av en uttrycklig inskränkning av vilka parter som ska omfattas, kommer skyddsreglerna att gälla i förhållande till alla de parter som omfattas av arrangemangen.

I artikel 58.2 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag föreskrivs också att samma skyddsregler ska gälla när resolutions-

myndigheten beslutar om partsbyte enligt artikel 43.1 f i direktivet. Frågan om genomförande av direktivets bestämmelser om partsbyte behandlas i samband med resolutionsverktygen, se kapitel 14. Där framgår bland annat att de rättigheter och förpliktelser som omfattas av en överföring som sker genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget och avskiljandeverktyget övertas av mottagaren och att mottagaren ska ersätta företaget under resolution som part i de avtal som berörs.

Ett partsbyte blir den rättsliga följden av en överföring. Således kommer de skyddsregler som gäller vid en överföring alltid att vara tillämpliga om ett partsbyte sker. Mot denna bakgrund framstår det inte som nödvändigt att särskilt ange i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag att de nu aktuella skyddsreglerna gäller vid partsbyte.

De bestämmelser i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som specifikt behandlar de olika formerna av skyddsvärda särskilda arrangemang och som genomför artiklarna 59–61 i direktivet, behandlas nedan.

15.1.2 Skydd för arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer

Utredningens förslag: Vid partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget ska samtliga tillgångar och förpliktelser som omfattas av ett arrangemang om strukturerad finansiering eller andra separata portföljer överföras samtidigt.

Riksgäldskontoret ska inte få upphäva eller ändra villkor i ett finansiellt instrument som ger innehavaren säkerhet i en viss avskild underliggande säkerhetsmassa eller som används för att minimera ränte- eller valutarisker i arrangemanget. Arrangemanget om strukturerad finansiering får inte ändras eller upphävas om säkerheten för de finansiella instrumenten försämrats.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 61.1 att vid partiell överföring, genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, ska det finnas skydd mot att samtliga tillgångar och förpliktelser som omfattas av ett arrangemang om strukturerad finansiering eller andra separata portföljer inte överförs samtidigt.

Det ska även införas skydd mot att upphäva eller ändra villkor i ett finansiellt instrument som ger innehavaren säkerhet i en viss avskild underliggande säkerhetsmassa eller som används för att minimera ränte- eller valutarisker i arrangemanget. Arrangemanget om strukturerad finansiering får inte heller ändras eller upphävas om säkerheten för de finansiella instrumenten försämras.

Skydd för arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer

Allmänna bestämmelser om skydd för säkerheter (arrangemang om säkerheter där en person genom en säkerhet har ett faktiskt eller villkorat intresse i de tillgångar eller de rättigheter som omfattas av överföringen, oavsett om detta intresse är säkrat genom särskilda tillgångar eller särskilda rättigheter eller genom en företagsinteckning eller liknande arrangemang) finns i artikel 58.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Artikel 58.1 e och g samt artikel 58.1 andra stycket i direktivet uppställer krav på lämpligt skydd för arrangemang om strukturerad finansiering och av motparterna vid sådana arrangemang.

Artikel 61 uppställer krav på att det finns tillräckligt skydd för arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer (inklusive fondförsäkringsavtal). Syftet är att förhindra dels överföring av vissa, men inte alla, tillgångar, rättigheter eller skulder som utgör eller ingår i ett arrangemang om strukturerad finansiering i vilket försäkringsföretaget i resolution är part, dels upphävande eller ändring av tillgångar, rättigheter eller förpliktelser som utgör eller ingår i ett arrangemang om strukturerad finansiering i vilket

försäkringsföretaget i resolution är part, om resolutionsmyndigheten utövar kompletterande befogenheter.

Arrangemang om strukturerad finansiering torde i svensk rätt endast kunna uppstå genom avtal. För att inte utesluta sådana arrangemang som skulle kunna uppstå på annat sätt än genom avtal – i andra rättsordningar – bör vid genomförandet av artikel 61 begreppet arrangemang användas. Därigenom genomförs även artikel 58.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skyddsreglerna avseende avtal eller andra arrangemang om strukturerad finansiering innebär att resolutionsmyndigheten vid en partiell överföring är förhindrad att överföra endast vissa tillgångar, rättigheter eller förpliktelser som omfattas av ett sådant avtal eller arrangemang. Tillgångar som ingår i en säkerhetsmassa bör därför inte kunna överföras om inte också förpliktelsen (skulden) för vilken säkerheten har ställts ut överförs. Resolutionsmyndigheten får inte heller upphäva eller ändra villkoren i ett avtal eller annat arrangemang om strukturerad finansiering, om det får till följd att de tillgångar och förpliktelser som omfattas av avtalet eller arrangementet påverkas.

Bestämmelser med det innehållet, motsvarande artikel 61.1 i direktivet, bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Av bestämmelsen bör även framgå att Riksgäldskontoret inte får upphäva eller ändra villkor för finansiella instrument som ger innehavaren säkerhet i en viss säkerhetsmassa. Vidare bör det framgå att Riksgäldskontoret inte får utöva befogenheten att säga upp eller ändra villkoren i ett avtal eller annat arrangemang om strukturerad finansiering, om det får till följd att säkerheter som ingår i säkerhetsmassan försämras.

15.1.3 Skydd för arrangemang om säkerheter

Utredningens förslag: Vid en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget får inte, beträffande ett arrangemang om säkerheter,

1. en tillgång som utgör säkerhet för en viss förpliktelse överförs om inte förpliktelsen och säkerhetsrätten också överförs,

2. en förpliktelse för vilken säkerhet har ställts överförs om inte säkerhetsrätten också överförs, eller
3. säkerhetsrätten överförs om inte förpliktelsen för vilken säkerhet har ställts också överförs.

Riksgäldskontoret ska inte få besluta att upphäva eller ändra villkor i ett arrangemang om säkerheter, om det får till följd att säkerheten upphör.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 60.1 att, vid en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broinstitutswerktyget eller avskiljandeverktyget, beträffande ett arrangemang om säkerheter, ska det finnas lämpligt skydd mot att

1. en tillgång som utgör säkerhet för en viss förpliktelse överförs om inte förpliktelsen och säkerhetsrätten också överförs,
2. en förpliktelse för vilken säkerhet har ställts överförs om inte säkerhetsrätten också överförs, eller
3. säkerhetsrätten överförs om inte förpliktelsen för vilken säkerhet har ställts också överförs.

Resolutionsmyndigheten får inte besluta att upphäva eller ändra villkor i ett arrangemang om säkerheter, om det får till följd att säkerheten upphör.

Skydd för arrangemang om säkerheter

Bestämmelser om skydd för säkerheter finns i artikel 60 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Enligt artikel 60.1 ska det finnas lämpligt skydd för skulder som är skyddade enligt ett arrangemang om säkerheter, för att säkerställa att en skuld inte överförs utan att den tillgång som utgör säkerhet för skulden också överförs och vice versa. På motsvarande sätt anges också att rätten att hålla

den tillgång som utgör säkerhet enbart får överföras om även den skuld för vilken tillgången utgör säkerhet också överförs. Det framgår också av artikel 60.1 i direktivet att resolutionsmyndigheten inte får upphäva eller ändra villkor i ett avtal eller annat arrangemang om säkerheter, om det får till följd att skulden inte längre täcks av en säkerhet.

Utifrån direktivets definition av arrangemang om säkerheter torde för svensk del sådana arrangemang omfatta dels sedvanliga avtal om säkerhet där den som ställer säkerheten behåller äganderätten (dvs. det som i svensk rätt brukar kallas pantavtal), dels avtal genom vilka äganderätten övergår till den som tar emot säkerheten. Även andra säkerhetsrätter bör omfattas av definitionen.

Giltigheten av en säkerhetsrätt varierar med vilken typ av egendom som säkerhet har ställts för. I obligationsrättsligt hänseende krävs i regel ett avtal mellan parterna. Det går dock inte att utesluta att säkerhetsrätter också kan uppstå på annat sätt än genom avtal. Arrangemang om säkerheter torde i svensk rätt endast kunna uppstå genom avtal. För att inte utesluta sådana arrangemang som skulle kunna uppstå på annat sätt än genom avtal – i andra rättsordningar – bör dock vid genomförandet av artikel 60 begreppet arrangemang användas. Därigenom genomförs även artikel 58.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

För att uppnå sakrättsligt skydd krävs i regel ytterligare ett moment utöver avtalet om säkerhet, nämligen att egendomen traderas. Det innebär som huvudregel att egendomen överlämnats så att den som ställt säkerheten inte längre kan förfoga över den.

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges bland annat att tillgångar som har ställts som säkerhet för en viss förpliktelse inte får överföras om inte också förpliktelsen för vilken säkerheten är utställd överförs. Med anledning av kravet på att den egendom som har ställts som säkerhet måste traderas för att sakrättsligt skydd ska uppnås torde tillgångarna i fråga sällan finnas hos det företag som har ställt ut säkerheten, i det här fallet företaget i resolution. En överföring bör dock inte hindras av att tillgångarna de facto finns hos någon annan. Bestämmelser motsvarande artikel 60.1 a–c i direktivet bör tas in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår vidare att resolutionsmyndigheten inte får upphäva eller ändra villkor beträffande ett avtal eller annat arrangemang om säkerheter om det får

till följd att säkerheten upphör (artikel 60.1 d). Bestämmelser med motsvarande innebörd, som riktar sig till Riksgäldskontoret, bör införas i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

15.1.4 Skydd för arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning och återförsäkring

Utredningens förslag: Vid en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget får inte tillgångar eller förpliktelser som följer av ett arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning eller återförsäkring överföras, om det innebär att en motpart till företaget i resolution inte får

1. kvitta en fordran som företaget i resolution har på motparten, eller en förpliktelse som företaget i resolution ska fullgöra mot motparten, mot en fordran som motparten har på företaget i resolution, eller en förpliktelse som motparten ska fullgöra mot företaget i resolution,
2. omvandla en fordran som motparten har på företaget i resolution, eller en förpliktelse som företaget i resolution ska fullgöra mot motparten till en nettofordran eller en nettoförpliktelse, eller
3. tillämpa en slutavräkningsklausul.

Riksgäldskontoret ska inte få fatta beslut om att upphäva eller ändra villkor i ett arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning eller återförsäkring om det innebär att rättigheter eller förpliktelser som skyddas av arrangemanget upphävs eller ändras.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 59.1 att, vid en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, det ska det finnas lämpligt skydd mot att tillgångar eller förpliktelser som följer av ett arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning eller återförsäkring överförs, om det innebär att en motpart till företaget i resolution inte får

1. kvitta en fordran som företaget i resolution har på motparten, eller en förpliktelse som företaget i resolution ska fullgöra mot motparten, mot en fordran som motparten har på företaget i resolution, eller en förpliktelse som motparten ska fullgöra mot företaget i resolution,
2. omvandla en fordran som motparten har på företaget i resolution, eller en förpliktelse som företaget i resolution ska fullgöra mot motparten till en nettofordran eller en nettoförpliktelse, eller
3. tillämpa en slutavräkningsklausul.

Resolutionsmyndigheten får inte fatta beslut om att upphäva eller ändra villkor i ett arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning eller återförsäkring om det innebär att rättigheter eller förpliktelser som skyddas av arrangemanget upphävs eller ändras.

Skydd för arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittning, nettning och återförsäkring

Det framgår av artikel 58.1 b–d och f samt andra stycket i artikel 58.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att skyddsreglerna ska omfatta arrangemang om finansiell äganderättsöverföring (där säkerhet som ställs för att säkerställa eller täcka fullgörandet av vissa förpliktelser tillhandahålls genom att hela äganderätten till vissa tillgångar överförs från säkerhetsställaren till säkerhetstagaren, på villkor att säkerhetstagaren för tillbaka tillgångarna om förpliktelserna fullgörs), kvittningsarrangemang, nettningssarrangemang och återförsäkringsarrangemang. Av artikel 2.77 i direktivet framgår att

kvittningsarrangemang är avtal där två eller flera ömsesidiga fordringar eller förpliktelser som företaget i resolution och en motpart har kan kvittas mot varandra. Nettningsarrangemang definieras i artikel 2.76 i direktivet som ett avtal genom vilket ett antal fordringar eller skyldigheter kan omvandlas till en enda nettofordran, inklusive avtal om slutavräkning vid en utlösande händelse. Nettningsarrangemang innefattar såväl s.k. slutavräkningsklausuler (dvs. en klausul i vilken det föreskrivs att en utlösande händelse ska få till följd att den tidpunkt vid vilken parterna ska uppfylla sina förpliktelser tidigareläggs, eller att parternas inbördes förpliktelser ska beräknas och en summa motsvarande nettofordran betalas av den part som har störst skuld) enligt artikel 2.1 n i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG av den 6 juni 2002 om ställande av finansiell säkerhet (säkerhetsdirektivet) som nettning i enlighet med definitionen i artikel 2 k i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper, kallat finality-direktivet. Av den definitionen följer att nettning innebär att fordringar och förpliktelser som följer av ett överföringsuppdrag omvandlas till en nettofordran eller nettoförpliktelse.

Artikel 59 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller mer detaljerade bestämmelser om skydd för arrangemang om finansiell äganderättsöverföring, kvittningsarrangemang, nettningsarrangemang och återförsäkringsarrangemang. Syftet är att förhindra att vissa, men inte alla, rättigheter och skulder som skyddas av ett sådant arrangemang överförs från företaget i resolution till någon annan. Det ska också finnas lämpligt skydd för att förhindra att rättigheter och förpliktelser som skyddas av ett sådant arrangemang ändras eller upphävs genom att resolutionsmyndigheten använder kompletterande befogenheter. För svensk del torde inte säkerhetsöverlåtelser, återförsäkringsarrangemang eller rätt till nettning kunna uppstå utan att parterna avtalar om det. Rätt till kvittning kan däremot föreligga utan att parterna särskilt avtalat om det. För att inte utesluta sådana arrangemang som skulle kunna uppstå på annat sätt än genom avtal bör, vid genomförandet av artikel 59, begreppet arrangemang användas. Därigenom genomförs även artikel 58.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Av artikel 59.1 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att de rättigheter och förpliktelser som skyddas av nämnda avtal och arrangemang ska anses skyddade, om avtalsparterna har rätt att kvitta eller netta dessa. I och med uttrycket ”parterna i arrangemanget eller avtalet” jämföras företaget i resolution med motparten. Skyddsreglerna syftar dock främst till att skydda motparterna till ett företag i resolution. I artikel 58, i vilken det bland annat anges när de specifika skyddsreglerna ska tillämpas, talas det huvudsakligen om skydd av motparterna. Vid genomförandet av artikel 59 bör därför skyddsreglerna i fråga uttryckas som ett förbud för resolutionsmyndigheten att besluta om en partiell överföring, om det får till följd att en motpart inte kan göra gällande sina rättigheter enligt avtalet eller arrangemanget.

Artikel 59.1 i direktivet innebär vidare att resolutionsmyndigheten inte får fatta beslut om att upphäva eller ändra villkoren i ett arrangemang om säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning eller återförsäkring om det innebär att de rättigheter eller förpliktelser som skyddas av arrangemanget upphävs eller ändras. Motsvarande bestämmelser, som riktar sig till Riksgäldskontoret, bör föras in i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

I artikel 59.1 i direktivet anges att skyddsregler ska finnas såvitt avser partiella överföringar av rättigheter och skulder. Den allmänna bestämmelsen om skyddsregler för särskilda arrangemang (artikel 58.2) liksom undantagsbestämmelsen avseende kvittning, nettning, återförsäkring och säkerhetsöverlåtelse (artikel 59.2) anger dock att skyddsreglerna ska omfatta inte bara rättigheter och skulder utan även tillgångar. Mot denna bakgrund bör även tillgångar anges i den nu aktuella bestämmelsen i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

15.1.5 Skyddsregler för avvecklingssystem

Utredningens förslag: Ett anmält avvecklingssystem eller de bestämmelser som gäller för ett sådant system får inte påverkas av

1. en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, eller
2. en uppsägning eller ändring av villkoren i ett avtal som ett företag i resolution är part i.

En definition av anmälda avvecklingssystem ska tas in i lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 62.1 att resolutionsmyndighetens användning av ett anmält avvecklingssystem enligt finalitydirektivet inte får påverkas av en partiell överföring genom användning av försäljningsverktyget, broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, eller en uppsägning eller ändring av villkoren i ett avtal som ett företag i resolution är part i.

Skyddsregler för avvecklingssystem

För att förhindra spridningseffekter och negativ påverkan på den finansiella stabiliteten är det viktigt att resolutionsmyndighetens beslut om partiell överföring, eller myndighetens utövande av befogenheten att säga upp eller ändra villkor i ett avtal som företaget under resolution är part i, eller att ersätta företaget under resolution med en förvärvare, ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag som part i ett avtal, inte påverkar sådana system som omfattas av finalitydirektivet.

Av artikel 62.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att tillämpningen av ett resolutionsverktyg inte ska påverka användningen av system, eller regler i system, som omfattas av finalitydirektivet när resolutionsmyndigheten överför vissa, men inte alla

tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution till en mottagare, eller när myndigheten utövar befogenheten att häva eller ändra villkoren i ett avtal där företaget i resolution är part, eller att ersätta företaget i resolution med en mottagare som part i ett avtal. Bestämmelsen omfattar även underliggande transaktioner av indirekta clearingmedlemmar.

I artikel 62.2 i direktivet anges vidare att en sådan överföring, en sådan hävning eller en sådan ändring inte ska återkalla ett överföringsuppdrag, och inte heller ändra eller upphäva vare sig möjligheten att verkställa ett överföringsuppdrag eller en nettning, användningen av medel, värdepapper eller kreditfaciliteter, eller skyddet av en säkerhet.

Direktivets bestämmelser om skyddsregler för avvecklingssystem bör genomföras genom att bestämmelser med samma materiella innebörd införs i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Finalitydirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. Som exempel på system som är anmälda enligt den lagen kan nämnas Riksbankens betalningssystem (RIX), Bankgirocentralens betalningssystem, Euroclear Sweden AB:s (tidigare VPC:s) värdepappersavvecklingssystem samt NASDAQ OMX Clearing AB:s system för clearing och avveckling av derivataffärer.

Som framgått torde det inte behövas några särskilda skyddsregler vid partsbyte, eftersom ett partsbyte blir den rättsliga följden av en överföring. De skyddsregler som gäller med avseende på avvecklingssystem vid en överföring kommer således alltid att vara tillämpliga om ett partsbyte sker.

Vidare bedöms artikel 60.2 i krishanteringsdirektivet enbart utgöra en exemplifiering av fall då en av resolutionsmyndigheten beslutad åtgärd skulle strida mot – och inte enbart påverka användningen av – de regler som i enlighet med finalitydirektivet gäller för avvecklingssystem. De åtgärder som anges i artikel 60.2 skulle påverka användningen av system, och regler i system, och faller därmed inom ramen för bestämmelsen i artikel 60.1. Bestämmelser som motsvarar artikel 62.2 i krishanteringsdirektivet behöver enligt utredningens bedömning därför inte införas (jfr prop. 2015/16:5 s. 612 och 613).

15.1.6 Undantag från skyddsreglerna

Utredningens förslag: Om det är nödvändigt för att bättre skydda försäkringstagarna genom att säkerställa att försäkringar som överförs fortsätter att uppfylla relevanta rättsliga krav med avseende på obligatoriska lägsta täckningsnivåer, ska Riksgäldskontoret, trots skyddsreglerna avseende arrangemang om säkerheter, säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning och återförsäkring få

1. överföra de avtalsportföljer som omfattas av ett arrangemang om säkerheter, säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning och återförsäkring, utan att samtidigt överföra andra tillgångar eller förpliktelser som omfattas av samma arrangemang, och
2. överföra, ändra eller säga upp dessa tillgångar, rättigheter och andra skulder utan att överföra avtalsportföljerna.

Om det är nödvändigt för att bättre uppnå resolutionsändamålen och i synnerhet för att säkerställa ett bättre skydd för försäkringstagarna, ska Riksgäldskontoret, trots skyddsreglerna avseende strukturerad finansiering och andra separata portföljer, få överföra, ändra eller säga upp tillgångar eller förpliktelser som omfattas av samma arrangemang.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artiklarna 59.2 och 60.2 att om det är nödvändigt för att bättre skydda försäkringstagarna genom att säkerställa att försäkringar som överförs fortsätter att uppfylla relevanta rättsliga krav med avseende på obligatoriska lägsta täckningsnivåer, får Riksgäldskontoret, trots skyddsreglerna avseende arrangemang om säkerheter, säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning och återförsäkring,

1. överföra de avtalsportföljer som omfattas av ett arrangemang om säkerheter, säkerhetsöverlåtelse, kvittning, nettning och återförsäkring, utan att samtidigt överföra andra tillgångar eller förpliktelser som omfattas av samma arrangemang, och

2. överföra, ändra eller säga upp dessa tillgångar, rättigheter och andra skulder utan att överföra avtalsportföljerna.

I direktivet anges vidare i artikel 61.2 att om det är nödvändigt för att bättre uppnå resolutionsändamålen och i synnerhet för att säkerställa ett bättre skydd för försäkringstagarna, får Riksgäldskontoret, trots skyddsreglerna avseende strukturerad finansiering och andra separata portföljer, överföra, ändra eller säga upp tillgångar eller förpliktelser som omfattas av samma arrangemang.

Undantag från skyddsreglerna

Av bestämmelser i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artiklarna 59.2 och 60.2) framgår att resolutionsmyndigheten får göra avsteg från skyddsreglerna om det krävs för att bättre skydda försäkringstagarna genom att säkerställa att försäkringar som överförs fortsätter att uppfylla relevanta rättsliga krav med avseende på obligatoriska lägsta täckningsnivåer. Resolutionsmyndigheten kan då överföra de avtalsportföljer som omfattas av arrangemang om säkerheter, arrangemang om säkerhetsöverlåtelser, kvittnings- och nettningsarrangemang, samt arrangemang för återförsäkring, utan att samtidigt överföra andra tillgångar, rättigheter eller skulder som omfattas av samma arrangemang, och får överföra, ändra eller säga upp de tillgångarna, rättigheterna eller skulderna utan att överföra avtalsportföljerna.

Av bestämmelsen i direktivets artikel 61.2 framgår att resolutionsmyndigheten får göra avsteg från skyddsreglerna om det är nödvändigt för att bättre uppnå resolutionsändamålen som avses i artikel 18 och i synnerhet för att säkerställa ett bättre skydd för försäkringstagarna. Resolutionsmyndigheten får då överföra, ändra eller säga upp tillgångar och förpliktelser som omfattas av samma arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer.

Eftersom samma materiella regler uppställs i artikel 59.2 och i artikel 60.2 bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas en undantagsbestämmelse som omfattar dessa typer av arrangemang. Dessutom bör det införas en något annorlunda utformad undantagsbestämmelse som omfattar genomförande av

artikel 61.2, dvs. arrangemang om strukturerad finansiering och andra separata portföljer.

15.2 Skyddsregler för ägare och borgenärer

Utredningens förslag: Rätt till ersättning ur finansieringsarrangemangen ska föreligga om det av den värdering som ska ske för att fastställa det ekonomiska utfallet framgår att utfallet för någon aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare eller andra borgenärer hade blivit sämre än vad det hade blivit om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation.

Ersättningen ska motsvara skillnaden mellan det faktiska utfallet och utfallet i den situationen att företaget hade försatts i konkurs eller gått i likvidation.

Om Riksgäldskontoret har använt skuldnedskrivningsverktyget tillsammans med något annat resolutionsverktyg, ska aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer endast ha rätt till ersättning till följd av myndighetens användning av skuldnedskrivningsverktyget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 57 att rätt till ersättning ur finansieringsarrangemangen föreligger om det av den värdering som ska ske för att fastställa det ekonomiska utfallet (enligt artikel 56) framgår att utfallet för någon aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare eller andra borgenärer, som avses i artikel 55, hade blivit sämre än vad det hade blivit om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation. Ersättningen ska motsvara skillnaden mellan det faktiska utfallet och utfallet i den situationen att företaget hade försatts i konkurs eller gått i likvidation.

I direktivet anges i artikel 55 att om Riksgäldskontoret har använt skuldnedskrivningsverktyget tillsammans med något annat resolutionsverktyg, har aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, ford-

ringsägare och andra borgenärer endast rätt till ersättning till följd av myndighetens användning av skuldnedskrivningsverktyget.

Principen om att en ägare eller borgenär inte ska få ett sämre utfall vid resolution än i konkurs eller likvidation

Resolution innebär ett ingrepp i ägarnas och borgenärernas rättigheter. Detta ingrepp är befogat med tanke på det övergripande behovet av att skydda försäkringstagarnas kollektiva intressen, upprätthålla den finansiella stabiliteten, säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls och att skydda offentliga medel. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller emellertid också skyddsregler som ska förhindra att de negativa effekterna för ägarna och borgenärerna blir alltför långtgående i relation till bland annat allmänna regler om egendomsskydd. En utgångspunkt är att ägarna och borgenärerna till ett företag under resolution inte ska drabbas av större förluster än vad som skulle ha varit fallet om företaget under resolution hade avvecklats enligt normala insolvensförfaranden. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. artikel 22.1 g i direktivet. Den artikeln behandlas i avsnitt 5.6.

I artiklarna 55 och 57 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag regleras vissa specifika situationer som, om de uppstår, kan ge ägare och borgenärer rätt till ersättning ur finansieringsarrangemang enligt artikel 81. Det gäller om det ekonomiska utfallet i resolution blivit sämre för dem än om företaget i stället hade avvecklats genom konkurs eller likvidation, om resolutionsmyndigheten använt något av överföringsverktygen för att genomföra en partiell överföring, eller skuldnedskrivningsverktyget. Genom hänvisningen i artikel 22.1 g i direktivet till de angivna artiklarna gäller dock samma rätt till ersättning och samma förfarande för fastställande av ersättningen som föreskrivs i de angivna artiklarna även i andra situationer som täcks av artikel 22.1 g.

De som kan få ersättning är, om resolutionsmyndigheten har använt skuldnedskrivningsverktyget, ägarna och de borgenärer vars fordringar har skrivits ned eller konverterats till aktier (artiklarna 55.2 och 57). Om resolutionsmyndigheten har beslutat om en partiell överföring, är det ägarna och de borgenärer vars fordringar inte överförs som kan få ersättning (artiklarna 55.1 och 57).

För att genomföra direktivets bestämmelser i denna del bör det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas bestämmelser om skydd för ägare och borgenärer när försäljningsverktyget, broinstitutswerktyget eller avskiljandeverktyget används för att överföra vissa tillgångar eller förpliktelser från ett företag i resolution. Det bör också införas bestämmelser som ger ägare och borgenärer motsvarande skydd när skuldnedskrivningsverktyget används.

Undvikande av dubbelkompensation till ersättningsberättigade

Det följer av artikel 55 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att om rätt till ersättning har uppkommit för att resolutionsmyndigheten har använt skuldnedskrivningsverktyget, kan en ersättningsberättigad inte också få rätt till ersättning för att resolutionsmyndigheten har beslutat om partiell överföring.

Syftet med denna direktivbestämmelse torde vara att förhindra dubbelkompensation, dvs. att en ersättningsberättigad ersätts två gånger. Detta kan bli aktuellt när resolutionsmyndigheten först använder skuldnedskrivningsverktyget och därefter ett annat resolutionsverktyg som innebär att myndigheten beslutar om partiell överföring. Effekten skulle alltså kunna uppstå i situationer där en fordran först blir föremål för nedskrivning och därefter för partiell överföring till exempelvis ett broföretag.

Mot den bakgrunden bör det framgå av den nya lagen om krishantering av försäkringsföretag att om Riksgäldskontoret har använt skuldnedskrivningsverktyget tillsammans med något annat resolutionsverktyg, har aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer endast rätt till ersättning till följd av myndighetens användning av skuldnedskrivningsverktyget.

16 Konkurs, likvidation och avslutande av resolution

16.1 Konkurs och likvidation

Utredningens förslag: Om en ansökan om konkurs inkommer till tingsrätten avseende ett företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska rätten underrätta Riksgäldskontoret och Finansinspektionen om ansökan. Om Riksgäldskontoret inom sju dagar från det att myndigheten tog emot underrättelsen meddelar rätten att företaget är försatt eller ska försättas i resolution, ska konkursansökan avvisas.

Om Riksgäldskontoret inkommer med en konkursansökan till tingsrätten behöver inte Riksgäldskontoret och Finansinspektionen underrättas om ansökan och ärendet ska tas upp till prövning i vanlig ordning.

Om ett företag som har varit föremål för resolution försätts i konkurs, ska Riksgäldskontoret på begäran av konkursförvaltaren för företaget lämna de upplysningar som konkursförvaltaren behöver för att upprätta en konkursbouppteckning och konkursberättelse.

Om ett företag som har varit föremål för resolution går i likvidation, ska Riksgäldskontoret på begäran av likvidatorn för företaget lämna de upplysningar som likvidatorn behöver för att genomföra likvidationen.

Om styrelsen i ett företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag bedömer att frågan om likvidation bör läggas fram för stämmans prövning (frivillig likvidation), ska den underrätta Riksgäldskontoret och Finansinspektionen om detta.

Om företaget är försatt i resolution eller om Riksgäldskontoret inom sju dagar från det att myndigheten tog emot en sådan underrättelse meddelar styrelsen att företaget ska försättas i resolution, får någon kallelse till stämman inte utfärdas.

Om ett ärende om tvångslikvidation avser ett företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, ska Bolagsverket eller domstolen underrätta Riksgäldskontoret och Finansinspektionen om att ärendet har inletts. Bolagsverket eller domstolen ska inte få besluta om likvidation om Riksgäldskontoret inom sju dagar från det att myndigheten tog emot en sådan underrättelse har meddelat att företaget är försatt eller ska försättas i resolution.

Utredningens bedömning: Regeringen får meddela närmare föreskrifter om den förteckning över företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som Finansinspektionen ska upprätta och som Bolagsverket och allmänna domstolar ska ha tillgång till.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 68.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att ett beslut om att inleda ett insolvensförfarande mot ett företag som omfattas av direktivet ska underställas resolutionsmyndigheten för godkännande. Av artikel 68.2 i direktivet följer vidare en skyldighet att underrätta behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter om ansökningar om att få inleda insolvensförfaranden mot ett sådant företag som kan försättas i resolution samt om de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en ansökan om att inleda ett insolvensförfarande ska få beviljas.

Konkurs och likvidation

Bestämmelser som genomför artikel 68.1 och 68.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag bör införas i lag. Konkurs eller likvidation ska inte kunna inledas innan resolutionsmyndigheten

har getts möjlighet att bedöma om en sådan avveckling kan hota något resolutionsändamål och därmed motivera ett ingripande. Riksgäldskontoret bör därför underrättas om och ha en möjlighet att förhindra att ett företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag försätts i konkurs eller likvidation (både frivillig och tvångslikvidation).

Försäkringsföretag kan enligt gällande rätt inte bli föremål för företagsrekonstruktion (jfr 1 kap. 2 § lagen [2022:964] om företagsrekonstruktion). Det finns därför inte anledning att föreslå några bestämmelser om Riksgäldskontorets möjligheter att förhindra företagsrekonstruktion.

Riksgäldskontoret bör däremot alltid underrättas när en ansökan om konkurs beträffande ett företag som kan bli föremål för resolution har getts in till en tingsrätt. Under den tid Riksgäldskontoret överväger om företaget bör försättas i resolution bör tingsrätten avvakta vidare handläggning av konkursansökan. Tingsrätten bör avvakta till dess Riksgäldskontoret meddelat om företaget är försatt eller ska försättas i resolution eller sjudagarsfristen har löpt ut (se artikel 68.2 b ii). Ett meddelande från Riksgäldskontoret att företaget är försatt eller ska försättas i resolution innebär att konkursansökan ska avvisas. I annat fall kan handläggningen av konkursansökan återupptas.

Riksgäldskontoret bör även alltid underrättas om en förestående likvidation. Likvidation bestäms dock på annat sätt än konkurs. För ett aktiebolag gäller att företaget kan gå i likvidation både efter beslut av bolagsstämman, s.k. frivillig likvidation, och efter beslut av en myndighet, s.k. tvångslikvidation. En liknande uppdelning kan göras avseende ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar. Av den anledningen träffar underrättelseskyldigheten avseende en ansökan eller anmälan om likvidation olika subjekt i utredningens förslag.

Även om företaget inte är försatt i resolution eller Riksgäldskontoret inte avser att besluta om att försätta företaget i resolution, bör myndigheten underrätta det relevanta subjektet om den bedömning som myndigheten har gjort. Det bör i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införas en skyldighet för Riksgäldskontoret att, om ett företag i resolution försätts i konkurs, lämna de upplysningar som konkursförvaltaren begär för att han eller hon ska kunna upprätta en konkursbouppteckning och en förvaltarberättelse enligt konkurslagen (1987:672).

Att konkursförvaltaren har rätt att ta del av myndighetens uppgifter är viktigt för att konkursbouppteckningen och berättelsen ska kunna upprättas. Även likvidatorn för ett företag som tidigare har varit försatt i resolution kan behöva ta del av myndighetens uppgifter. Uppgiftsskyldighet för Riksgäldskontoret i förhållande till likvidatorn bör således gälla om ett företag som har varit försatt i resolution därefter går i likvidation. Uppgiftsskyldigheten bör bryta sekretessen som föreslås gälla i ett avslutat ärende om resolution. Det innebär att Riksgäldskontoret är skyldig att lämna de av konkursförvaltaren eller likvidatorn efterfrågade uppgifterna även om de är föremål för sekretess hos myndigheten i sådant ärende.

Det är olika företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Domstolen eller registreringsmyndigheten (Bolagsverket) bör därför på ett enkelt och praktiskt sätt kunna ta reda på om ett visst företag omfattas av den nya lagen och därmed ska handläggas i särskild ordning. Det framstår därför som lämpligt att Finansinspektionen ska upprätta en förteckning över de företag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som allmänna domstolar och Bolagsverket ska ha tillgång till. Regeringen bör få meddela närmare föreskrifter om upprättandet och den närmare utformningen av en sådan förteckning.

16.2 Företagsrekonstruktion

Utredningens förslag: Lagen om företagsrekonstruktion ska inte tillämpas på ett holdingföretag som omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om resolution av försäkringsföretag och som är försatt i resolution enligt den lagen.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Direktivet saknar bestämmelser om hur resolution av försäkringsföretag förhåller sig till företagsrekonstruktion.

Företagsrekonstruktion

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller inga bestämmelser om hur resolution förhåller sig till företagsrekonstruktion. Enligt 1 kap. 2 § första stycket lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion är bland annat försäkringsföretag, kreditinstitut och värdepappersbolag undantagna från lagens tillämpningsområde.

Det bör även nämnas i sammanhanget att lagen inte heller är tillämplig på finansiella institut eller holdingföretag som är försatta i resolution enligt lagen (2015:1016) om resolution. Med holdingföretag avses sådana andra företag som omfattas av lagen om resolution, till exempel ett finansiellt holdingföretag (se 1 kap. 1 § första stycket 2 b–d, se även prop. 2015/16:5 s. 621).

På motsvarande sätt som enligt lagen om resolution, omfattas även andra företag än försäkringsföretag av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Det gäller till exempel försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag. Av samma skäl som gäller avseende konkurs och resolution får det anses olämpligt att företagsrekonstruktion och resolution pågår samtidigt avseende ett företag. En bestämmelse bör därmed införas i lagen om företagsrekonstruktion om att lagen inte ska tillämpas på vissa holdingföretag som omfattas av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag, när ett sådant företag är försatt i resolution.

16.3 Återvinning av rättshandlingar

Utredningens förslag: Bestämmelser om återvinning i konkurslagen ska inte tillämpas på tillgångar eller förpliktelser som genom en resolutionsåtgärd överförts från ett företag till ett annat.

Regeringens bedömning: Bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som motsvarar bestämmelserna i konkurslagen bör inte införas avseende resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 26.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att bestämmelser i nationell insolvensrätt avseende möjligheten att förklara rättshandlingar som är till skada för borgenärer ogiltiga eller icke verkställbara, inte är tillämplig på överföring av tillgångar, rättigheter eller skulder från ett företag i resolution till en annan enhet genom användning av ett resolutionsverktyg eller utövande av en resolutionsbefogenhet.

Återvinning i förhållande till resolutionsåtgärder

Artikel 26.6 i direktivet bör genomföras genom en bestämmelse i den nya lagen om krishantering av försäkringsföretag som innebär att bestämmelserna om återvinning i 4 kap. konkurslagen inte är tillämpliga på tillgångar, rättigheter eller förpliktelser som genom en resolutionsåtgärd överförs från ett företag i resolution eller ett broföretag till någon annan.

Återvinning vid resolution

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag innehåller inga bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som ett företag i resolution har vidtagit. Artikel 26.6 i direktivet är begränsad till att omfatta resolutionsåtgärder, dvs. vissa särskilda rättshandlingar som vidtagits av resolutionsmyndigheten. Det bör således vara möjligt för medlemsstaterna, att utifrån direktivet, i nationell rätt införa bestämmelser om återgång av rättshandlingar som vidtagits av företaget i resolution före eller under tiden företaget är försatt i resolution.

Principen om att en borgenär inte ska få ett sämre utfall vid resolution än om företaget hade försatts i konkurs (se närmare avsnitt 5.6) måste anses ta sikte på att det slutliga resultatet för en borgenär, dvs. hur mycket av fordran som har blivit ersatt efter att samtliga åtgärder i resolution respektive konkurs har vidtagits. Principen kan således inte anses innebära att regelverken måste återspegla varandra. Om det visar sig att borgenären har fått ett sämre utfall vid

resolutionen än om bestämmelserna om konkurs (inklusive återvinningsreglerna) hade tillämpats, är borgenären berättigad till ersättning för mellanskillnaden.

Övervägande skäl talar därför för att inte införa bestämmelser om återvinning av rättshandlingar som motsvarar bestämmelserna i 4 kap. konkurslagen avseende resolution (se även prop. 2015/16:5 s. 622 och 623).

Fristdag vid resolution

Fristdagen utgör utgångspunkt vid bedömningen av huruvida en rättshandling har vidtagits i tillräcklig närtid för att kunna återvinnas. Tidsgränsen varierar dock beroende på typen av rättshandling och till vem rättshandlingen har riktats. I 4 kap. 2 § första stycket konkurslagen framgår att med fristdag avses dagen då ansöknings om gäldenärens försättande i konkurs kom in till tingsrätten. I 4 kap. 2 § andra stycket konkurslagen framgår att om beslut om företagsrekonstruktion har fattats ska fristdagen i stället vara dagen för ansökan om företagsrekonstruktion, såvida konkursansökan har gjorts under företagsrekonstruktionen eller inom tre veckor från att beslutet om rekonstruktionens upphörande fattades.

Resolution av ett företag kan följas av ett konkursförfarande. Eftersom det inte finns någon maximal tidsgräns för hur länge ett resolutionsförfarande kan pågå, kan en avsevärd tid förflyta från det att företaget har vidtagit en otillbörlig rättshandling till dess att konkursförfarandet påbörjas. Det skulle kunna innebära att möjligheten att återvinna sådana rättshandlingar i en på resolution efterföljande konkurs har upphört även om övriga rekvisit för återvinning är uppfyllda. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande, varför en bestämmelse motsvarande 4 kap. 2 § andra stycket konkurslagen har införts även avseende resolution (se 4 kap. 2 § femte stycket). Fristdagen är i detta sammanhang dagen för beslut om försättande i resolution.

Sistnämnd bestämmelse bör gälla även för resolution av försäkringsföretag.

16.4 Avslutande av resolution

Utredningens förslag: När det inte längre finns behov av resolutionsåtgärder, ska Riksgäldskontoret avsluta resolutionen.

Riksgäldskontoret ska inom rimlig tid efter att resolutionen har avslutats ansöka om att företaget ska försättas i konkurs eller gå i likvidation. Detta gäller dock inte om syftet med resolutionsåtgärderna är att företaget ska drivas vidare.

En konkursansökan av Riksgäldskontoret ska vid prövningen behandlas som en ansökan av gäldenären.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Direktivet saknar bestämmelser om resolutionens avslutande.

Avslutande av resolution

Det ligger i sakens natur att resolution inte bör pågå längre än nödvändigt. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om att Riksgäldskontoret ska avsluta resolutionen när det inte längre finns behov av några resolutionsåtgärder. Genom ett sådant beslut upphör resolutionsmyndighetens kontroll över företaget och resolutionens rättsverkningar i övrigt.

Att fler resolutionsåtgärder inte behövs kan till exempel bero på att företaget ska avvecklas genom konkurs eller likvidation, på att en privat förvärvare övertar ansvaret för företagets omstrukturering eller på att de resolutionsåtgärder som krävs är vidtagna. I det senare fallet kan det fortfarande finnas behov av att vidta omstruktureringsåtgärder enligt företagets omstruktureringsplan. Eftersom planen bygger på reguljära bolagsrättsliga befogenheter och fler resolutionsåtgärder inte behövs, kan resolutionen avslutas.

Enligt artikel 68.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag får insolvensförfaranden avseende ett företag som är försatt i resolution endast inledas på initiativ av resolutionsmyndigheten. Med hänsyn till att resolutionsmyndigheten inom ramen för förfarandet

tilldelats flera olika typer av befogenheter, och i vissa fall extraordinära sådana, och för att undvika eventuella avgränsningsproblem, bör inte något förfarande som administreras av en annan myndighet, till exempel ett konkursförfarande, kunna pågå samtidigt som en resolution. Av detta följer att resolutionsförfarandet bör avslutas före det att ett företag försätts i konkurs eller går i likvidation. Under tiden ett företag är försatt i resolution bör företaget inte försättas i konkurs eller gå i likvidation.

Även om det inte uttryckligen framgår av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag hur de olika förfarandena bör förhålla sig till varandra, kan inte direktivet anses förhindra en sådan ordning. Det väsentliga bör vara att Riksgäldskontoret, och ingen annan, råder över företaget under den period när det är försatt i resolution. En ansökan om likvidation bör göras av Riksgäldskontoret först efter att resolutionen avslutats och en sådan ansökan ska då prövas enligt det ordinarie förfarandet.

Av artikel 26.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att när försäljningsverktyget eller broföretagsverktyget används för att överföra endast delar av tillgångar, rättigheter eller skulder från företaget i resolution ska företaget avvecklas enligt normala insolvensförfaranden inom rimlig tid efter att överföringen skett.

Syftet med att försätta ett företag i resolution är att verksamheten ska fortleva av de skäl som uttrycks i resolutionsändamålen. Det är dock inte av avgörande betydelse om den juridiska personen kvarstår efter resolutionsförfarandet. Det torde emellertid finnas andra fall än de som framgår av artikel 26.4 i direktivet när företaget i resolution kan behöva upphöra som juridisk person. Exempelvis bör en avveckling av företaget i resolution ske när allt och inte bara visst inkråm överförs till ett broinstitut. Det framstår därmed som rimligt att ett företag i resolution avvecklas när resolutionsmyndigheten har gjort de överföringar och vidtagit de övriga åtgärder som behövs för att uppnå resolutionsändamålen, om inte syftet med dessa åtgärder är att företaget ska omstruktureras och drivas vidare. En sådan avveckling kan ske genom konkurs eller likvidation. Denna lösning liknar den som gäller om tillståndet för ett försäkringsföretag återkallas på grund av regelöverträdelser, eftersom företaget då ska gå i likvidation.

Det kan dock vara förknippat med problem att försätta företaget i konkurs, eftersom vissa tjänster eller resurser även fortsättningsvis

kan behöva tillhandahållas till mottagaren för att denne ska kunna bedriva den övertagna verksamheten på ett effektivt sätt. Riksgäldskontoret bör därför kunna fatta beslut enligt artikel 45 i direktivet om att företaget i resolution ska tillhandahålla sådana tjänster till en privat förvärvare eller ett broföretag.

Även om Riksgäldskontoret också bör kunna ställa krav på att ett företag som är försatt i konkurs ska fortsätta tillhandahålla tjänster är det inte säkert att detta krav kan tillfredsställas i praktiken. Av bland annat sådana hänsyn till kontinuiteten behöver Riksgäldskontoret kunna avvakta med att avveckla företaget i resolution.

Ett företag i resolution som rekonstrueras i syfte att återge det dess livskraft bör självfallet inte avvecklas. En sådan rekonstruktion kan ske genom användning av skuldnedskrivningsverktyget eller vid en överföring av aktierna till ett broinstitut. Vid överföring av aktier eller inkråm till ett broinstitut, som ska fortsätta driva livskraftig verksamhet, torde det ursprungliga företaget bli föremål för avveckling.

17 Förbindelser med tredjeland

17.1 Unionens överenskommelser

Utredningens förslag: Bestämmelser om erkännande och verkställighet av resolutionsförfaranden i ett tredjeland ska endast tillämpas om inte annat följer av ett avtal som EU har ingått med det landet.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 216.1 i EUF-fördraget får unionen under vissa förutsättningar ingå avtal med tredjeland. Sådana avtal är bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna. Förfarandet för att ingå avtal framgår av artikel 218 i EUF-fördraget. I artikel 75.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att kommissionen, i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget, får lägga fram förslag till rådet om förhandling om avtal med ett eller flera tredjeländer om metoderna för samarbete mellan resolutionsmyndigheterna och berörda myndigheter i tredjeland, bland annat för ändamålet att sprida information i samband med återhämtnings- och resolutionsplanering som rör försäkrings- och återförsäkringsföretag, försäkrings- och återförsäkringsföretag från tredjeland och grupper.

Enligt artikel 75.2 ska avtalen syfta till att säkerställa inrättandet av förfaranden och arrangemang för samarbete mellan resolutionsmyndigheterna och behöriga myndigheter i tredjeland i utförande av vissa eller alla uppgifter och vid utövandet av vissa eller alla befogenheter som anges i artikel 79. Medlemsstater får enligt artikel 75.3 ingå bilaterala avtal med tredjeland om de frågor som avses i punk-

terna 1 och 2, fram till dess att ett avtal som avses i punkten 1 med det relevanta tredjelandet träder i kraft. Förutsatt dock att sådana bilaterala avtal inte är oförenliga med direktivets avdelning om förbindelser med tredjeland.

Unionens överenskommelser

Eftersom unionens avtal liksom förfarandet för att ingå dem är fördragsstyrda behövs det inte någon bestämmelse i svensk rätt för att genomföra artikel 75 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Med hänsyn till att reglering av erkännande och verkställighet av resolutionsförfaranden i tredjeland i ett sådant avtal ska gälla framför artikel 75 i direktivet bör det dock av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag framgå att bestämmelserna som genomför den artikeln inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i ett sådant gällande internationellt avtal som avses i artikel 75.1.

17.2 Myndigheternas icke bindande samarbetsavtal med tredjeland

Utredningens bedömning: Det behövs inga genomförandeåtgärder för att säkerställa att Finansinspektionen och Riksgäldskontoret ska kunna ingå icke-bindande samarbetsavtal med relevanta myndigheter i tredjeland i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att den ska tillämpas på samarbete med ett tredjeland, såvida inte ett internationellt avtal som avses i artikel 75.1 har träffats och fram till dess att ett sådant avtal träder i kraft med det berörda tredjelandet. Den ska även tillämpas efter ikraftträdandet av ett internationellt avtal enligt artikel 75.1 med det berörda tredjelandet i den omfattning som innehållet i artikel 79 inte omfattas av det avtalet (artikel 79.1).

I artikel 79.2 i direktivet anges att Eiopa får ingå icke bindande ramavtal för samarbete med behöriga myndigheter i tredjeland. Ramarrangemangen för samarbete ska fastställa förfaranden och arrangemang mellan de deltagande myndigheterna för nödvändigt informationsutbyte och samarbete vid genomförande av vissa eller alla av nedan nämnda uppgifter eller befogenheter när det gäller försäkringsföretag eller grupper.

De uppgifter och befogenheter som nämns i artikel 79.2 är utarbetande av resolutionsplaner, bedömningen av möjligheterna till resolution, tillämpning av befogenheter att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution, tillämpning av förebyggande åtgärder enligt artikel 141 i Solvens II-direktivet samt tillämpning av resolutionsverktyg och utövande av resolutionsbefogenheter.

Tillsyns- eller resolutionsmyndigheter får, när så är lämpligt, ingå samarbetsarrangemang med relevanta myndigheterna i tredjeland, om de ligger i linje med Eiopas ramarrangemang med dessa myndigheter (artikel 79.3).

Medlemsstaterna ska underrätta Eiopa om samarbetsarrangemang som resolutions och tillsynsmyndigheter har ingått i enlighet med denna artikel (artikel 79.4).

Myndigheternas icke-bindande samarbetsavtal med tredjeland

Enligt utredningens mening behöver artikel 79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag inte genomföras i svensk rätt genom någon uttrycklig bestämmelse. Grunden för den bedömningen är att eftersom myndigheternas överenskommelser med tredjeland inte ska vara juridiskt bindande är de inte att anse som internationella överenskommelser enligt regeringsformen. Myndigheterna behöver då inte något bemyndigande för att ingå överenskommelserna. Skyldigheten att underrätta Eiopa om de samarbetsavtal som Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret kan komma att ingå i enlighet med Eiopas ramavtal bör framgå av försäkringsrörelseförordningen (2011:257).

17.3 Bilateral avtal med tredjeland

Utredningens bedömning: Medlemsstaternas möjlighet att i enlighet med krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ingå bilaterala avtal om samarbete med tredjeland föranleder inga genomförandeåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 75.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att medlemsstaterna får, till dess att ett av unionen ingått avtal med tredjeland har trätt i kraft, ingå bilaterala avtal med tredjeland om samarbete och utbyte av information mellan resolutionsmyndighet och relevanta myndigheter i tredjeland, i den mån sådana avtal inte är oförenliga med krishanteringsdirektivets avdelning om förbindelser med tredjeland.

Bilateral avtal med tredjeland

Direktivet innehåller inga närmare bestämmelser om de bilaterala avtal som avses i artikel 75.3. Om avtalen inte är bindande är det upp till myndigheterna att bestämma om de vill ingå dem eller inte. I den mån ett avtal är juridiskt bindande utgör det emellertid en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen. Sådana överenskommelser ingås som huvudregel av regeringen, men regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå dem, om överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om (till exempel anslag). Riksdagens godkännande krävs också innan regeringen ingår en överenskommelse som är av större vikt, men regeringen kan i ett sådant fall avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med

Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås (10 kap. 1–3 §§ regeringsformen).

Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att nu, generellt bemyndiga resolutionsmyndigheten att ingå bilaterala överenskommelser om samarbete och informationsutbyte med myndigheter i tredjeland. Ett sådant bemyndigande kan i stället ges för varje överenskommelse när den blir aktuell eller tas in i föreskrifter meddelade av regeringen. En överenskommelse som ingås med stöd av ett sådant bemyndigande får dock inte innehålla någon bestämmelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller som är av större vikt.

17.4 Processen för erkännande av resolutionsförfaranden i tredjeland

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få erkänna ett resolutionsförfarande i tredjeland för ett företag eller moderföretag i tredjeland som har ett dotterföretag eller en filial i Sverige.

Vid ett sådant beslut ska Riksgäldskontoret beakta intressen i varje land inom EES där ett försäkringsföretag eller moderföretag i tredjeland verkar. I det sammanhanget ska särskilt beaktas de potentiella effekterna av erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfarandet i tredjeland på övriga delar av gruppen och på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i dessa medlemsstater.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 76.2 första stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att den berörda resolutionsmyndigheten ska besluta om huruvida den ska erkänna och verkställa resolutionsförfaranden i tredje land som avser ett dotterföretag inom unionen eller en unionsfilial till ett företag eller moderföretag i tredjeland, med undantag för vad som föreskrivs i artikel 77. I sistnämnd artikel behandlas rätten

att vägra erkännande eller verkställighet av resolutionsförfarande i tredjeland.

I artikel 76.2 andra stycket i direktivet ska beslutet vederbörligen beakta intressen i varje medlemsstat där ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag eller moderföretag i tredjeland är verksamt, särskilt de potentiella effekterna av erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfarandet i tredjeland på övriga delar av gruppen och på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i dessa medlemsstater.

Processen för erkännande av resolutionsförfarande i tredjeland

Med resolutionsförfarande i tredjeland avses enligt artikel 2.72 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag en åtgärd enligt rätten i ett tredjeland som syftar till att hantera ett fallissemang i ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland eller ett moderföretag i tredjeland som är jämförbar, i termer av mål och förväntade resultat, med resolutionsåtgärder enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Som anförts tidigare framgår processen för erkännande av sådana förfaranden av artikel 76.1 i direktivet, såvida inte annat följer av ett internationellt avtal enligt artikel 75.1.

Den beskrivna processen för att erkänna tredjelandsförfaranden bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Riksgäldskontoret får således erkänna ett resolutionsförfarande i tredjeland för ett företag eller moderföretag i tredjeland som har ett dotterföretag eller en filial i Sverige.

Vid ett sådant beslut ska Riksgäldskontoret beakta intressen i varje land inom EES där ett försäkringsföretag eller moderföretag i tredjeland verkar. I det sammanhanget ska särskilt beaktas de potentiella effekterna av erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfarandet i tredjeland på övriga delar av gruppen och på försäkringstagarna, realekonomin och den finansiella stabiliteten i dessa medlemsstater.

På vilka grunder Riksgäldskontoret kan vägra att erkänna ett resolutionsförfarande i tredjeland eller att verkställa det behandlas i avsnitt 17.6.

17.5 Verkställighet av erkända resolutionsförfaranden

Utredningens förslag: När Riksgäldskontoret har erkänt ett resolutionsförfarande i tredjeland, ska myndigheten få verkställa förfarandet genom att

1. vidta resolutionsåtgärder beträffande
 - a) tillgångar som ett försäkringsföretag eller ett moderföretag i tredjeland har i Sverige eller som svensk lag är tillämplig på,
 - b) rättigheter eller förpliktelser som ett försäkringsföretag i tredjeland har bokfört i en filial i Sverige eller som svensk lag är tillämplig på eller om fordringar på sådana rättigheter eller förpliktelser kan göras gällande i Sverige,
2. vidta eller förelägga någon annan att vidta åtgärder för att överföra aktier eller äganderättsinstrument i ett dotterföretag i Sverige till försäkringsföretaget eller moderföretaget i tredjeland,
3. vidta en åtgärd gentemot en motpart till ett företag eller moderföretag i tredjeland som har ett dotterföretag eller en filial i Sverige, om det är nödvändigt för att verkställa resolutionsförfarandet, och
4. förbjuda att rättshandlingar som anges i vidtas såvitt avser avtal och avtalsrättigheter som tillkommer dotterföretaget, filialen eller andra gruppenheter, om rätten att vidta sådana rättshandlingar är en följd av att resolutionsåtgärder har vidtagits mot ett försäkringsföretag i tredjeland, sådana enheters moderföretag eller andra gruppövretag och väsentliga avtalsförpliktelser i förhållande till motparten fortfarande fullgörs.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 76.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges vilka befogenheter resolutionsmyndigheten åtminstone ska ha om den har beslutat att erkänna ett resolutionsförfarande i tredjeland.

I sådana fall ska resolutionsmyndigheten kunna utöva resolutionsbefogenheterna för tillgångar som innehas av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, eller ett moderföretag i tredjeland och som är belägna i en medlemsstat eller regleras av rätten i denna. Den ska också kunna utöva resolutionsbefogenheterna för rättigheter eller skulder för ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredjeland och som bokförts av unionsfilialen i medlemsstaten eller regleras av rätten i denna, eller när fordringar som hänför sig till sådana rättigheter och skulder är verkställbara i den medlemsstaten (artikel 76.3 a).

Vidare ska resolutionsmyndigheten få genomföra, inklusive att kräva att en annan person vidtar åtgärder för att genomföra, en överföring av aktier eller andra äganderättsinstrument i ett dotterföretag inom unionen som är etablerat i den medlemsstaten (artikel 76.3 b).

Resolutionsmyndigheter ska även få utöva sina befogenheter enligt artikel 49, 50 eller 51 när det gäller rätten för en part att ingå avtal med en enhet som avses i artikel 76.1, om sådana befogenheter krävs för att verkställa resolutionsförfarandena i tredjelandet (artikel 76.3 c).

Den ska också kunna förhindra uppsägning, avveckling eller påskyndande av avtal eller påverka avtalsenliga rättigheter som företag enligt artikel 76.2 och andra gruppenheter har, om sådana rättigheter härrör från resolutionsåtgärder som har vidtagits avseende försäkringsföretaget eller återförsäkringsföretaget i tredjeland, sådana enheters moderföretag eller andra gruppenheter, antingen av resolutionsmyndigheten i tredjeland självt eller enligt rättsliga eller tillsynsmässiga krav avseende resolutionsarrangemang i det landet, förutsatt att de väsentliga skyldigheterna enligt avtalet, inbegripet betalnings- och leveransskyldigheter och tillhandahållande av säkerhet, även fortsättningsvis fullgörs (artikel 76.3 d).

I artikel 76.5 i direktivet anges att erkännande och verkställighet av resolutionsförfarande i tredje land inte ska påverka normala insolvensförfaranden enligt nationell rätt som, i förekommande fall, är tillämplig i enlighet med direktivet.

Verkställighet av erkända resolutionsförfaranden

Genom att erkänna ett resolutionsförfarande i tredjeland förklarar sig Riksgäldskontoret beredd att, efter en särskild prövning av hur åtgärden påverkar förhållandena i Sverige eller andra medlemsstater, verkställa det beslut som tredjelandsmyndigheten har fattat. Erkännandet av resolutionsförfarandet i tredjeland innebär alltså inte i sig att alla åtgärder som beslutats ska genomföras i Sverige eller i någon annan medlemsstat. Det är rimligt eftersom resolutionsförfaranden kan variera mycket mellan olika tredjeländer. Det kan inte heller uteslutas att tredjelandsmyndigheten inte tar tillräcklig hänsyn till svenska förhållanden, till exempel den finansiella stabiliteten, och därför beslutar om åtgärder som är olämpliga att genomföra. I sammanhanget bör även nämnas att det finns vissa typfall då Riksgäldskontoret får avstå från att erkänna eller verkställa ett resolutionsförfarande beslutat i tredjeland.

Det finns inte skäl att ge Riksgäldskontoret ytterligare befogenheter än de som räknas upp i artikel 76.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. För att beslut som fattats inom ramen för det erkända resolutionsförfarandet i tredjeland ska kunna verkställas bör det därför införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution som ger Riksgäldskontoret befogenhet att besluta om de åtgärder som räknas upp i den artikeln.

Med stöd av denna bestämmelse ska Riksgäldskontoret således kunna besluta om resolutionsåtgärder beträffande tillgångar som ett försäkringsföretag eller ett moderföretag i tredjeland har i Sverige eller som svensk lag är tillämplig på samt rättigheter eller förpliktelser som ett försäkringsföretag i tredjeland har bokfört i en filial i Sverige eller som svensk lag är tillämplig på eller om fordringar på sådana rättigheter eller förpliktelser kan göras gällande i Sverige. Vidare får Riksgäldskontoret vidta eller förelägga någon annan att vidta åtgärder för att överföra aktier eller äganderättsinstrument i ett dotterföretag i Sverige till försäkringsföretaget eller moderföretaget i tredjeland. Enligt bestämmelsen får myndigheten verkställa förfarandet genom att vidta en åtgärd enligt 10 kap. 2, 7, 8, 11 eller 12 § gentemot en motpart till ett företag eller moderföretag i tredjeland som har ett dotterföretag eller en filial i Sverige, om det är nödvändigt för att verkställa resolutionsförfarandet. Bestämmelsen bör vidare ge Riksgäldskontoret rätt att förbjuda att rättshandlingar som

anges i 10 kap. 11 § vidtas, såvitt avser avtal som ingåtts av och avtalsrättigheter som tillkommer ett företag eller moderföretag i tredjeland som har ett dotterföretag eller en filial i Sverige eller andra grupp-enheter, om rätten att vidta sådana rättshandlingar är en följd av att resolutionsåtgärder har vidtagits mot ett försäkringsföretag i tredje-land, sådana enheters moderföretag eller andra grupp-företag och väsentliga avtalsförpliktelser i förhållande till motparten fortfarande fullgörs.

Enligt artikel 76.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfaranden i tredjeland inte påverka normala insolvensförfaranden enligt nationell rätt, som i förekommande fall, är tillämplig i enlighet med direktivet. Varken erkännandet eller verkställigheten av ett sådant förfarande har alltså hinderverkan. Det behöver dock inte framgå av någon uttrycklig bestämmelse i svensk rätt utan följer av att beslutet inte innebär konkurshinder.

17.6 Skäl att inte erkänna eller verkställa ett resolutionsförfarande

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få vägra att erkänna eller att verkställa ett resolutionsförfarande i tredjeland, om

1. resolutionsförfarandet skulle ha negativ effekt på den finansiella stabiliteten i Sverige eller i ett annat land inom EES,
2. det är nödvändigt att vidta separata åtgärder mot en EES-filial för att uppnå ett eller flera resolutionsändamål,
3. borgenärer inte skulle få samma behandling som borgenärer med liknande rättigheter i det tredjeland där resolutionsförfarandet beslutas,
4. erkännandet eller verkställigheten skulle få avsevärda budgetkonsekvenser för Sverige, eller
5. effekterna av erkännandet eller verkställigheten skulle strida mot svensk rätt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 77 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i huvudsak att resolutionsmyndigheten får vägra att erkänna eller att verkställa ett resolutionsförfarande i tredjeland, om resolutionsförfarandet skulle ha negativ effekt på den finansiella stabiliteten inom hemmedlemsstaten, separata åtgärder mot en unionsfilial är nödvändiga för att uppnå ett resolutionsändamål, borgenärer inte skulle få samma behandling som borgenärer med liknande rättigheter i det tredjeland där resolutionsförfarandet beslutas, erkännandet eller verkställigheten skulle få avsevärda budgetkonsekvenser eller effekter som strida mot nationell rätt.

Skäl att inte erkänna eller verkställa ett resolutionsförfarande

Det bör inledningsvis betonas att Riksgäldskontoret inte är skyldig att vägra erkännande eller verkställighet av sådana resolutionsförfaranden på någon av de grunder som framgår av artikel 77 i direktivet. Detta bör framgå av en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Bestämmelsen ger således myndigheten utrymme att erkänna och verkställa ett tredjelandsförfarande även om något av de angivna kriterierna är uppfyllda, exempelvis om myndigheten anser att tredjelandsförfarandet erbjuder den bästa globala lösningen jämfört med alternativen.

17.7 Åtgärder mot ett svenskt moderföretag

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska få besluta att ett i Sverige hemmahörande moderföretag till ett försäkringsföretag i tredjeland ska försättas i resolution, om

1. relevant myndighet i det land där dotterförsäkringsföretaget har sitt huvudkontor har beslutat att det försäkringsföretaget uppfyller förutsättningarna för resolution enligt lagstiftningen i det landet, och
2. det är nödvändigt med hänsyn till det allmänna intresset.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 76.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att resolutionsmyndigheterna får, om det är nödvändigt med hänsyn till allmänintresset, vidta resolutionsåtgärder avseende ett moderföretag om den relevanta myndigheten i tredjelandet avgör att ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag, som är dotterföretag till detta moderföretag och som är registrerat i det tredjelandet, uppfyller villkoren för resolution enligt rätten i det tredjelandet. Medlemsstaterna ska för detta ändamål säkerställa att resolutionsmyndigheterna har befogenhet att använda alla resolutionsbefogenheter avseende det moderföretaget, och att artikel 48 ska vara tillämplig.

Åtgärder mot ett svenskt moderföretag

Enligt utredningens mening bör artikel 76.4 genomföras genom en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som ger Riksgäldskontoret befogenhet att försätta ett moderföretag till ett försäkringsföretag i resolution och vidta resolutionsåtgärder gentemot detta, förutsatt att relevant myndighet i det land där dotterförsäkringsföretaget har sitt huvudkontor har fastställt att dotterförsäkringsföretaget uppfyller förutsättningarna för resolution enligt lagstiftningen i det landet och Riksgäldskontoret bedömer att resolutionsåtgärder gentemot moderföretaget är nödvändiga med hänsyn till det allmännas intresse.

17.8 Åtgärder mot en filial i Sverige till företag i tredjeland

Utredningens förslag: Om ett försäkringsföretag från tredjeland, som bedriver verksamhet från en filial i Sverige, inte omfattas av ett resolutionsförfarande i tredjeland eller om Riksgäldskontoret inte har erkänt resolutionsförfarandet, ska Riksgäldskontoret få vidta åtgärder mot filialen, om det är nödvändigt med hänsyn till det allmänna intresset och

1. filialen inte uppfyller eller sannolikt inte kommer att uppfylla villkoren för filialtillståndet och det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle återställa filialens efterlevnad av villkoren eller förhindra att den fallerar,
2. försäkringsföretaget från tredje land saknar vilja eller förmåga, eller sannolikt kommer att sakna förmåga, att på förfalldagen fullgöra sina förpliktelser mot borgenärer inom EES, och det är utrett att resolutions- eller annat insolvensförfarande mot försäkringsföretaget inte har inletts eller kommer att inledas inom rimlig tid i det land där det har sitt huvudkontor, eller
3. relevant myndighet i det land där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor har inlett ett resolutionsförfarande mot försäkringsföretaget eller underrättat Riksgäldskontoret att den avser att inleda ett sådant förfarande.

Under sådana omständigheter ska Riksgäldskontoret ha samma befogenheter som Finansinspektionen har gentemot en filial enligt sektorslagstiftningen.

Riksgäldskontoret ska underrätta den relevanta myndigheten i det land där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor om åtgärder som har vidtagits.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 78.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att medlemsstaterna ska säkerställa att resolutionsmyndigheter har de nödvändiga befogenheterna för att agera i fråga om en unionsfilial som inte omfattas av några resolutionsförfaranden i tredjeland eller som omfattas av förfaranden i ett tredjeland och någon av de omständigheter som avses i artikel 77 föreligger. Medlemsstaterna ska säkerställa att artikel 48 tillämpas på utövandet av sådana befogenheter.

Enligt artikel 78.2 i direktivet ska det säkerställas att resolutionsmyndigheten får utöva de befogenheter som krävs i artikel 78.1 om den anser att åtgärder är nödvändiga med hänsyn till allmänintresset och någon av följande grunder föreligger. En grund är att unionsfilialen inte längre uppfyller, eller kommer sannolikt inte att uppfylla, de nationella villkoren för auktorisation och verksamhet och att alternativa åtgärder inte skulle återställa filialens efterlevnad eller förhindra fallissemang inom rimlig tid. En annan grund är att försäkrings- eller återförsäkringsföretaget i tredjeland inte kan eller vill eller kommer sannolikt inte att kunna fullgöra sina förpliktelser gentemot borgenärer i unionen eller förpliktelser som filialen ingått eller bokfört när de förfaller till betalning, och inga resolutions- eller insolvensförfaranden i tredjeland har eller kommer att inledas avseende detta försäkrings- eller återförsäkringsföretag i tredje land inom rimlig tid. Ytterligare en grund är att den berörda myndigheten i tredjeland har inlett resolutionsförfaranden avseende försäkrings- eller återförsäkringsföretaget, eller har underrättat resolutionsmyndigheten om att den avser att inleda ett sådant förfarande.

I artikel 78.3 anges vidare att om en resolutionsmyndighet vidtar en separat åtgärd som avser en unionsfilial, ska den beakta resolutionsmålen och vidta åtgärden i enlighet med principerna i artikel 22 och kraven gällande tillämpningen av resolutionsverktygen i avdelning III kapitel II, i den mån de är relevanta.

Åtgärder mot en filial i Sverige till ett försäkringsföretag i tredjeland

Av direktivet framgår inte vilka åtgärder som resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att vidta mot en filial. Eftersom en filial inte är en juridisk person torde den varken kunna bli föremål för resolution eller konkurs (jfr NJA 1980 s. 164). Vid sådana förhållanden framstår det inte heller som rimligt att Riksgäldskontoret ska kunna vidta resolutionsåtgärder mot filialen. Det är egentligen åtgärder som drabbar försäkringsföretaget i tredjeland. Vid bedömningen av vilka åtgärder som Riksgäldskontoret bör ha befogenhet att vidta kan dock lämpligen jämföras med Finansinspektionens skyldigheter och befogenheter enligt sektorslagstiftningen.

Såvitt avser filialer till försäkringsgivare från tredjeland framgår av 6 kap. 8, 11, 13 och 14 §§ lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige att Finansinspektionen, under de förutsättningar som anges i dessa bestämmelser, ska meddela erinringar, förelägga försäkringsgivaren att vidta rättelse, förbjuda försäkringsgivaren att förfoga över sina tillgångar i Sverige eller begränsa förfoganderätten över tillgångarna samt förklara koncessionen förverkad. Finansinspektionen ska anmäla beslut om förverkande av koncession för en försäkringsgivare från tredje land till de behöriga myndigheterna i de länder i EES där försäkringsgivaren bedriver verksamhet.

Enligt utredningens mening är det rimligt att befogenheterna, under de förutsättningar som anges i artikel 78 i direktivet, bör avse samma åtgärder som de nyss nämnda. Med hänsyn till att förutsättningarna för att vidta åtgärderna är nära förbundna resolutionsförfaranden i tredjeland och de krav och principer som i övrigt gäller i direktivet är det lämpligt att Riksgäldskontoret, inte Finansinspektionen, tilldelas dessa befogenheter (jfr prop. 2015/16 s. 697–699). Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag som ger Riksgäldskontoret befogenhet att, under de förutsättningar som anges i artikel 78 i direktivet, vidta sådana åtgärder mot en filial till ett försäkringsföretag från tredjeland.

Vid bedömningen av om ingripande ska ske, liksom vid valet av åtgärd, ska Riksgäldskontoret beakta resolutionsändamålen och de principer som i övrigt gäller vid vidtagande av resolutionsåtgärder. I den mån det inte inkräktar på de ändamålen och principerna får

Riksgäldskontoret även beakta sådana omständigheter som Finansinspektionen har att beakta vid motsvarande beslut enligt sektorslagstiftningen. Detta behöver dock inte framgå uttryckligen av bestämmelsen. Riksgäldskontoret bör vara skyldigt att meddela relevant myndighet i tredjeland, dvs. den behöriga myndigheten eller resolutionsmyndigheten, om vidtagna åtgärder. Uppgiftsskyldigheten bör framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

18 Finansieringsarrangemang

18.1 Bakgrund

18.1.1 Ett insolvensgarantisystem för trafikförsäkringar

Sverige saknade till nyligen försäkringsgarantisystem. I slutet på 2023 infördes emellertid ett insolvensgarantisystem för trafikförsäkringar som säkerställer att en skadelidande får ersättning även om hans eller hennes trafikförsäkringsgivare blir föremål för tvångslikvidation eller går i konkurs. Det kollektiv av försäkringsgivare som har tillstånd att meddela trafikförsäkring ska vara insolvensorgan i Sverige och solidariskt ansvara för ersättningen enligt systemet. Insolvensorganet ska företrädas av Trafikförsäkringsföreningen. Regleringen har sin grund i ett EU-direktiv.¹

Beträffande frågor om finansiering av garantin, finansieringsskyldighetens fördelning och företrädare för insolvensorganet sägs i huvudsak följande (prop. 2022/23:142 s. 39–41).

Enligt direktivet ska medlemsstaterna bestämma hur insolvensgarantisystemet ska finansieras. Andra ersättningssystem som syftar till att skydda skadelidande vid trafikolyckor finansieras solidariskt av försäkringsgivarna, exempelvis vid skador orsakade av oförsäkrade eller okända fordon. Det finns inte skäl att införa en annan ordning när det gäller insolvensgarantisystemet. Regeringen anser alltså att det även i detta fall bör vara försäkringsgivarna som ansvarar för finansieringen.

Direktivet tillåter att krav på att lämna bidrag för att finansiera insolvensgarantisystemet endast införs för försäkringsgivare som har auktoriserats av den medlemsstat som fastställer kraven. Det är alltså försäkringsgivare som har auktoriserats i Sverige som kan ges

¹ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2021/2118 av den 24 november 2021 om ändring av direktiv 2009/103/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet.

ansvar för att bidra till det svenska insolvensgarantisystemet. Det innebär att svenska försäkringsgivare och försäkringsgivare från tredje land, som har beviljats tillstånd att meddela trafikförsäkring i Sverige, kan åläggas att bidra till det svenska insolvensgarantisystemet. Däremot ska inte EES-försäkringsgivare åläggas att bidra till det svenska insolvensgarantisystemet, trots att de under vissa förutsättningar får meddela trafikförsäkring här med stöd av ett tillstånd beviljat i det andra EES-landet.

Det är rimligt att det kollektivt vars kostnader ska täckas av systemet i Sverige bidrar till dess finansiering. Eftersom ersättning ska betalas till skadelidande bosatta här om en svensk försäkringsgivare eller en försäkringsgivare från tredje land blir föremål för ett likvidationsförfarande, bör sådana försäkringsgivare bidra till det svenska insolvensgarantisystemet. Dessa försäkringsgivare ska visserligen också betala ersättning till skadelidande bosatta här om en EES-försäkringsgivare, som inte kan åläggas att bidra till det svenska systemet, blir föremål för ett likvidationsförfarande. I dessa fall kommer det emellertid att finnas möjlighet att kräva ersättning av insolvensorganet i det andra EES-landet för betalningen till skadelidande.

Reglerna om finansiering kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att försäkringsgivarna ges en skyldighet att göra avsättningar till en för ändamålet skapad säkerhetsfond. Ett annat alternativ är att försäkringsgivarna åläggs ett solidariskt ansvar i efterhand. Det finns vissa fördelar med en säkerhetsfond, såsom att exempelvis insolvens hos en försäkringsgivare i princip inte skulle behöva beröra andra försäkringsgivare. Regeringen anser dock att övervägande skäl talar för att försäkringsgivarna i stället bör ha ett solidariskt ansvar i efterhand. Ett sådant ansvar ger nämligen ett omedelbart skydd för de skadelidande samtidigt som det inte medför samma kostnader som en säkerhetsfond. Av betydelse är också att ingen svensk trafikförsäkringsgivare hittills har gått i konkurs och att den faktiska nyttan av en fond riskerar att bli liten.

Regeringen anser alltså att de svenska försäkringsgivare och de försäkringsgivare från tredje land som vid tidpunkten för ett beslut om ett likvidationsförfarande fick meddela trafikförsäkring solidariskt bör ansvara för ersättningen till skadelidande bosatta i Sverige. Det innebär att det är dessa försäkringsgivare som tillsammans bör vara ersättningsskyldiga enligt insolvensgarantisystemet i Sverige och därmed utgöra det som i direktivet benämns insolvensorgan.

Försäkringsgivarna har i dag ett solidariskt ansvar för kostnader med anledning av olyckor orsakade av oförsäkrade och okända fordon. Försäkringsgivarnas ersättningsansvar fördelas då efter förhållandet mellan beloppen av de premier för direkt tecknade trafikförsäkringar som härrör från verksamheten här i landet och som för var och en av dem belöper på närmast föregående kalenderår. Samma fördelningsmodell bör enligt regeringens mening användas för kostnaderna för insolvensgarantisystemet. Ansvaret bör alltså fördela sig i förhållande till försäkringsgivarnas premieintäkter. För att ansvaret ska stå i proportion till de kostnader som organet kan behöva täcka bör dock svenska försäkringsgivare vara skyldiga att bidra i förhållande till premieintäkten för motsvarande obligatorisk ansvarsförsäkring inom hela EES-området och inte bara i förhållande till premieintäkterna i Sverige.

Trafikförsäkringsföreningen ska företräda det svenska insolvensorganet I de fall försäkringsgivarna har ett solidariskt ansvar enligt trafikskadelagen företräds de i dag av Trafikförsäkringsföreningen. Föreningen företräder också försäkringsgivarna i ärenden om återkrav av utgiven ersättning. Trafikförsäkringsföreningen är en ideell förening som försäkringsgivarna enligt lag är skyldiga att vara medlemmar i. Enligt regeringens mening bör Trafikförsäkringsföreningen även företräda de försäkringsgivare som föreslås att solidariskt ansvara för ersättningen enligt insolvensgarantisystemet. Föreningen bedöms kunna begära, ta emot och lämna information samt samarbeta med olika aktörer såsom exempelvis andra insolvensorgan och försäkringsgivare i andra medlemsstater, vilket krävs enligt direktivet. Enligt föreningens stadgar kan den förskottera belopp från försäkringsgivarna i syfte att kunna utföra betalningarna i rätt tid. Föreningen kommer därför att ha tillräckliga medel när ersättning ska betalas till skadelidande. Regeringens förslag medför också att skadelidande kommer att kunna framställa ersättningsanspråk direkt till insolvensorganet genom Trafikförsäkringsföreningen.

18.1.2 Finansieringsarrangemang på bankområdet respektive resolution av centrala motparter

För *bankresolution* utgör resolutionsreserven det huvudsakliga externa finansieringsarrangemanget, men även insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden kan i vissa fall komma i bruk i vid resolution. För

resolution av centrala motparter är stabilitetsfonden det enda finansieringsarrangemanget i resolution, utöver resolutionsverktygen som syftar till att fördela förluster och återkapitalisera den centrala motparten. De olika finansieringsarrangemangen beskrivs kortfattat nedan. Det finns även anledning att i detta sammanhang kort beskriva investerarskyddet.

Resolutionsreserven tillkom genom lagen (2015:1016) om resolution som bygger på krishanteringsdirektivet (EU-direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag). I krishanteringsdirektivet ställs krav på inrättandet av ett finansieringsarrangemang så att resolutionsmyndigheten på ett effektivt sätt kan tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheterna. I Sverige har finansieringsarrangemanget utformats som en reserv. Reserven kan användas för att finansiera vissa åtgärder kopplade till bankresolution. I artikel 101.1 i krishanteringsdirektivet finns en uttömmande lista med åtgärder som kan finansieras via reserven. De åtgärder som ingår är garantier och lån, förvärv av tillgångar från ett institut i resolution, bidrag till ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet, NCWO-kompensation², kompensation för undantag från nedskrivning eller konvertering av skulder och utlåning till andra finansieringsarrangemang inom EU. Reserven är förfinansierad genom att de institut som omfattas av avgiftsskyldighet enligt lagen om resolution betalar årliga resolutionsavgifter. Avgifternas storlek beror på institutets storlek och risk och regleras genom en delegerad EU-förordning (2015/63). Finansieringsmodellen innehåller också ex-postinslag då tilläggsavgifter ska tas ut om reserven minskar eller får underskott. Kopplat till fonden finns beloppsbestämda garanti- och låneramar som ger fonden finansiell kapacitet utöver det belopp som finns bokfört på reserven. Medel som behöver lånas, återbetalas i efterhand genom tilläggsavgifterna.

Stabilitetsfonden regleras genom lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och om stabilitetsfonden. Bestämmelserna rörande stabilitetsfonden baseras inte på EU-lagstiftning. Fonden är utformad som en reserv och kan användas vid bankresolution, resolution av centrala motparter och för förebyggande statligt stöd. I bankresolution kan fonden användas för att finansiera de statliga stabiliseringsverktygen. Vid resolution av centrala mot-

² No Creditor Worse Off.

parter kan fonden användas för att i likviditetsstödjande syfte ge lån och utfärda garantier avseende en central motpart i resolution eller ett broinstitut. Den kan dessutom användas för att finansiera de statliga stabiliseringsverktygen, betala ut NCWO-kompensation, ingå avtal om finansiering av en resolutionsåtgärd i ett annat land och ge skäligen ersättning för resolutionsmyndighetens kostnader och utlägg som har uppkommit i samband med resolutionsåtgärder eller att stöd har lämnats under resolution. Tidigare togs årliga avgifter ut till fonden men dessa upphörde i samband med att resolutionsregelverket för banker och resolutionsreserven infördes. Det finns ingen modell för avgiftsuttag för att fylla på fonden. Kopplat till fonden finns en garantiram och en låneram.

Insättningsgarantifonden finansierar insättningsgarantisystemet (lagen [1995:1571] om insättningsgaranti och EU-direktiv 2014/49/EU om insättningsgarantisystem). Garantin skyddar kontohavare i de institut som omfattas av lagen om insättningsgaranti upp till 1 050 000 kronor i händelse av konkurs eller resolution. Fonden är förfinansierad och fylls på genom årliga avgifter från de anslutna instituten. Finansieringsmodellen innehåller också inslag av ex-post, då extra avgifter kan tas ut om fonden understiger målnivån. Kopplat till fonden finns en obegränsad låneram. Om medel lånas upp för att täcka behoven ska lånen återbetalas i efterhand genom extra avgifter tas ut från instituten.

Investerarskyddet regleras genom lagen (1999:158) om investerarskydd och EU-direktiv 97/9/EG om system för ersättning till investerare. Skyddet innebär att investerare kan ersättas med upp till 250 000 kronor om ett finansiellt institut går i konkurs. För investerarskyddet sker ingen förfinansiering utan systemet är helt finansierat ex-post, dvs. anslutna institut betalar in avgifter först efter att ett ersättningsfall inträffat. Administrationsavgifter betalas däremot in löpande. En obegränsad låneram finns kopplad till skyddet.

18.2 Ett finansieringsarrangemang i statlig regi

Utredningens förslag: Ett nytt finansieringsarrangemang i statlig regi för försäkringsföretag i resolution ska upprättas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 81.1 första stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att varje medlemsstat ska inrätta ett eller flera finansieringsarrangemang för att säkerställa att resolutionsmyndigheten förfogar över tillräckliga medel genom förhandsbidrag eller efterhandsbidrag eller en kombination därav från försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och från unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den medlemsstatens territorium, för att åtminstone täcka den utbetalning av mellanskillnaden till aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer som avses i artikel 57.

Av andra stycket framgår att medlemsstaterna får föreskriva en möjlighet att använda de finansieringsarrangemang som avses i första stycket för att även täcka andra kostnader i samband med användningen av resolutionsverktyg, i den mån användningen av finansieringsarrangemang är nödvändig för att uppnå resolutionsändamålen.

I tredje stycket anges att medlemsstaterna får använda samma administrativa struktur för sina finansieringsarrangemang som för sina försäkringsgarantisystem, med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004.

Av artikel 81.2 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att användningen av finansieringsarrangemang sker i enlighet med principerna i artikel 22.

I artikel 81.3 anges att om företaget i resolution är verksamt inom unionen med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, ska det relevanta finansieringsarrangemanget i den medlemsstat där företaget är auktoriserat användas för att ge ersättning till aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare eller andra borgenärer i enlighet med artikel 57.

Slutligen anges i artikel 81.4 att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och Eiopa om de fastställda finansieringsarrangemangen.

Finansieringsarrangemang i statlig regi

I skäl 48 till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges följande. Finansieringsarrangemang bör inrättas i varje medlemsstat för att kompensera försäkringstagare, förmånstagare och fordringsägare i försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten. Finansieringsarrangemang bör finnas tillgängliga för att tillgodose aktieägarers och andra borgenärers fordringar enligt principen ”inte sämre villkor för borgenär” om detta är nödvändigt för att undvika att man måste förlita sig på offentliga medel. Dessa fordringar bör beräknas i enlighet med borgenärshierarkin vid normala insolvensförfaranden i syfte att förhindra att aktieägare eller andra borgenärer får ersättning innan försäkringstagare, förmånstagare eller fordringsägare har fått full ersättning. Direkt absorbering av ett försäkringsföretags förluster bör undvikas, men det bör vara möjligt att använda sådana finansieringsarrangemang för att finansiera andra kostnader i samband med användningen av resolutionsverktyg som en sista utväg, i den mån det krävs för att uppnå resolutionsändamålen och förutsatt att resolutionsprinciperna respekteras fullt ut. Medlemsstaterna bör kunna besluta att finansieringsarrangemang kan användas för att absorbera förluster för försäkringstagare, förmånstagare och fordringsägare. I ett sådant fall skulle det fallerande företaget lämna marknaden och alla eller en del av portföljerna med försäkringsavtal skulle överföras som en del av verktyget för försäljning av verksamhet eller till ett broföretag, eller upprätthållas i företaget i resolution om det försatts i solvent avveckling. I alla händelser bör aktieägarna ha skrivits ned innan finansieringsarrangemang för resolution kan användas för att absorbera förluster. Med tanke på mångfalden på försäkringsmarknaderna bör medlemsstaterna ges viss flexibilitet när det gäller de exakta arrangemangen för extern finansiering så länge det finns tillräcklig likviditet att tillgå för att garantera ersättning inom en rimlig tidsram. En medlemsstat bör införa en bidragsskyldighet endast för försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och för

unionsfilialer till ett tredjelandsföretag som är etablerade på dess territorium.

Inledningsvis kan utredningen i detta sammanhang konstatera att direktivets bestämmelser beträffande finansieringsarrangemang är flexibla, även när det gäller frågan om arrangemangen ska hanteras i statlig regi eller genom en privat lösning som administreras av försäkringsföretagen.

Som framgår av avsnitt 18.1 drivs insolvensgarantisystemet för trafikförsäkringar i privat regi, medan alla finansieringsarrangemang på bankområdet och för centrala motparter hanteras i statlig regi.

När det gäller insolvensgarantisystemet för trafikförsäkringar kan konstateras att Trafikförsäkringsföreningen, som ska företräda det svenska insolvensorganet, är en ideell förening som trafikförsäkringsbolagen i Sverige enligt lag är skyldiga att vara medlemmar i. Den grundades 1929. Föreningen har sedan länge en inarbetad organisation för att hantera trafikförsäkringsfrågor, både nationellt och internationellt. Som framgått av föregående avsnitt bedöms föreningen även kunna företräda de försäkringsgivare som föreslås att solidariskt ansvara för ersättningen enligt insolvensgarantisystemet. Föreningen bedöms även kunna begära, ta emot och lämna information samt samarbeta med olika aktörer såsom exempelvis andra insolvensorgan och försäkringsgivare i andra medlemsstater, vilket krävs enligt nu aktuellt direktiv på trafikförsäkringsområdet. Enligt föreningens stadgar kan den förskotta belopp från försäkringsgivarna i syfte att kunna utföra betalningarna i rätt tid. Som angetts i föregående avsnitt kommer föreningen därför att ha tillräckliga medel när ersättning ska betalas till skadelidande.

När det gäller insolvensgarantisystemet för trafikförsäkringar kan konstateras att det är ett relativt litet system som omfattar endast en begränsad del av försäkringsmarknaden. Trafikförsäkringsföreningen har en sedan länge väl inarbetad organisation och det var därför naturligt i det sammanhanget att välja föreningen som företrädare för insolvensorganet.

Nu är det i stället fråga om finansieringsarrangemang för resolution av försäkringsföretag, tillämpligt oavsett vilket eller vilka försäkringsområden företaget verkar inom. Enligt utredningens mening är det då naturligt att finansieringsarrangemanget – precis som på bankområdet och för centrala motparter – hanteras i statlig regi. Det huvudsakliga skälet för den ståndpunkten är att staten är den enda

trovärdiga garanten för att finansiering kan tillgängliggöras också under svåra marknadsförhållanden. Om resolution sker till följd av en generell kris på försäkringsmarknaden kan ett privat finansieringsarrangemang få svårt att täcka finansieringsbehoven, vilket kan förvärra krisen och riskera den finansiella stabiliteten. Eftersom staten har det yttersta ansvaret för att genomföra resolution är det dessutom naturligt att finansieringsarrangemanget hanteras i statlig regi. Det är helt enkelt viktigt att ha en effektiv offentlig sektor backstop-finansieringsmekanism som en sista utväg för att ge stöd i resolution, för att på så sätt hjälpa till att återställa förtroendet för marknaden. Mot nu beskriven bakgrund bör ett statligt administrerat arrangemang anses vara mest ändamålsenligt.

Arrangemanget ska enligt artikel 81.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsbolag finansieras av försäkringsföretagen. De medel som i dag finns tillgängliga i stabilitetsfonden kommer inte från försäkringsföretag utan har i huvudsak betalats in av banker eller har tillförts av staten. Relevant reglering saknar dessutom bestämmelser om finansiering ex-post. Mot den bakgrunden är det lämpligt att ett nytt finansieringsarrangemang upprättas.

18.3 Utformningen av bidragen till finansieringsarrangemanget

Utredningens förslag: Finansieringsarrangemanget ska vara efterhandsfinansierat.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 81.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att varje medlemsstat ska inrätta ett eller flera finansieringsarrangemang för att säkerställa att resolutionsmyndigheten förfogar över tillräckliga medel genom förhandsbidrag (ex-ante) eller efterhandsbidrag (ex-post) eller en kombination därav från försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och från unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den med-

lemsstatens territorium, för att åtminstone täcka den utbetalning av mellanskillnaden till aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer som avses i artikel 57.

Förhands- eller efterhandsbidrag?

En första fråga i sammanhanget kan vara om avgiftsuttaget ska ha en styrande effekt på försäkringsföretagen. Om ett av målen med avgiftsuttaget är att skapa incitament för företagen att hantera sina risker bör avgifterna tas ut ex-ante. Avgifterna bör då utformas på ett sådant sätt att lägre risktagande premieras.

Utredningen anser emellertid inte att avgiftssystemet behöver utformas för att ge företagen incitament till ett lägre risktagande. För försäkringssektorn finns inte samma moral hazard-problematik som inom banksektorn och som motiverar behovet av riskdifferentierade avgifter för insättningsgarantin och resolutionsreserven. Att välja ex-anteavgifter på försäkringsområdet får därför inte anses vara nödvändigt ur ett riskstyrningsperspektiv.

En andra fråga som uppkommer är om medel behöver finnas tillgängliga på förhand, dvs. fonderas, för att utbetalningar ska vara möjliga vid resolution. Om den part som svarar för finansieringsarrangemanget har låg kreditvärdighet kan det vara svårt att mobilisera de medel (ta upp lån) som krävs för att finansiera beslutade resolutionsåtgärder. Medel behöver då finnas tillgängliga på förhand för att säkerställa att resolutionen kan genomföras som beslutat.

Utredningen anser, när det nu föreslås att finansieringssystemet arrangeras i statlig regi, att det inte finns skäl att med hjälp av ex-anteavgifter bygga upp en faktisk fond i syfte att säkerställa arrangemangets omedelbara betalningsförmåga. Svenska statens kreditvärdighet är god och det kan förutsättas att de medel som behövs, också större summor, kan lånas upp med kort varsel. Det finns således inte heller något behov av ex-antefinansiering för att säkerställa finansieringssystemets omedelbara betalningsförmåga.

En tredje fråga i sammanhanget är om det finns risk för att för höga eller för låga avgifter tas ut. Ex-antefinansiering innebär att avgifter tas ut baserat på förväntade finansieringsbehov. Mot den bakgrunden är det inte säkert att avgiftsuttaget avspeglar de faktiska finansieringsbehoven, framför allt inte om behoven är osäkra. I vissa fall

kan det leda till ett för lågt avgiftsuttag som behöver kompenseras genom ex-postavgifter. I andra fall kan ex-anteavgifter leda till att för höga avgifter tas ut om marginal önskas för att hantera mer kostsamma resolutionsscenarion. Det senare kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande och samhällsekonomiska kostnader till följd av ett försämrat försäkringsskydd om företagen för över kostnaderna till försäkringstagarna genom höjda försäkringspremier. Om endast en del av försäkringsföretagen betalar resolutionsavgifter kan höga avgifter dessutom snedvrider konkurrensen. Fördelarna med ex-post-finansiering är att avgiftsuttaget avspeglar de faktiska finansieringsbehoven.

Utredningen kan konstatera att det är svårt att förutsäga hur stora de faktiska finansieringsbehoven vid resolution kan beräknas bli. Finansieringsbehovet beror till stor del på resolutionsscenariot och vilka verktyg som används. Att på förhand försöka uppskatta finansieringsbehoven är svårt och ett ex-antearrangemang riskerar att leda till ett för lågt avgiftsuttag, men även under andra omständigheter och överväganden till ett onödigt högt uttag. Det är därför mer ändamålsenligt och effektivt att finansieringen hanteras genom ex-postavgifter.

Efter att ha konstaterat detta inställer sig frågan om avgifterna är möjliga att ta ut efter ett resolutionsfall. Om resolution av ett försäkringsföretag leder till eller uppstår på grund av en generell kris på försäkringsmarknaden, kan det vara svårt för de överlevande försäkringsföretagen att betala in avgifter ex-post eftersom de också kan vara försvagade. Ex-anteavgifter bör vara mer lämpliga om det finns osäkerhet kring företagens förmåga att betala in avgifter ex-post.

Utredningen anser att det kan finnas scenarion där ex-postavgifter är svårare att ta ut. För att inte förvärra en pågående kris bör det därför finnas möjlighet att justera takten på avgiftsinbetalningarna beroende på läget i branschen och ekonomin. Om det går att anpassa inbetalningstakten bör det vara möjligt att driva in ex-postavgifter också under mer ansträngda marknadsförhållanden.

Till detta kommer att endast ett fåtal försäkringsföretag har fått större ekonomiska problem sedan 1990-talet och inget företag sedan Solvens II-regleringen trädde i kraft 2016. Problem för små försäkringsföretag – utan påverkan på den finansiella stabiliteten eller real ekonomin – har hanterats genom beståndsöverlåtelser och likvida-

tion (run-off). Den faktiska nyttan av en administrativt kostsam ex-antefinansiering riskerar således att bli liten.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser utredningen att övervägande skäl talar starkt för att välja en inriktning mot efterhandsbidrag (ex-postfinansiering).

18.4 Finansieringsarrangemang och avgifter

Utredningens förslag: För att i efterhand täcka kostnader som får finansieras av finansieringsarrangemanget och Riksgäldskontorets administrationskostnader, med avdrag för de ersättningar som har erhållits från företagen i resolution vid tillämpning av resolutionsverktygen, ska försäkringsföretag och tredjelandsfilialer som har tillstånd att bedriva försäkringsverksamhet i Sverige betala avgifter.

Avgifterna ska tas ut av Riksgäldskontoret.

Finansieringsarrangemanget ska utgöras av ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret för förvaltade avgiftsmedel och av tillgångar, återbetalningar, ersättning, ränta eller annan kompensation som Riksgäldskontoret får avseende åtgärder som har vidtagits enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Avgiften för ett livförsäkringsföretag och tredjelandsfilialer som bedriver livförsäkringsrörelse får endast täcka kostnader som uppkommer vid resolution av livförsäkringsföretag och filialer som bedriver livförsäkringsrörelse. Avgiften för ett skadeförsäkringsföretag och tredjelandsfilialer som bedriver skadeförsäkringsrörelse får endast täcka kostnader som uppkommer vid resolution av ett skadeförsäkringsföretag och filialer som bedriver skadeförsäkringsrörelse.

Avgifternas storlek ska baseras på totala försäkringstekniska avsättningar brutto för livförsäkringsföretaget eller tredjelandsfilialen som bedriver livförsäkringsrörelse respektive bruttovärdet av totala inbetalda premier för skadeförsäkringsföretaget eller tredjelandsfilialen som bedriver skadeförsäkringsrörelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.

Riksgäldskontoret ska bestämma hur stort belopp varje försäkringsföretag ska betala i avgift. Avgiften ska betalas inom en

månad från dagen för beslutet, eller den längre tid som Riksgäldskontoret beslutar. Riksgäldskontoret ska bestämma tiden så att den finansiella ställningen för de försäkringsföretag och tredjelandsfilialer som betalar avgiften inte hotas.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 81.1 första stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att varje medlemsstat ska inrätta ett eller flera finansieringsarrangemang för att säkerställa att resolutionsmyndigheten förfogar över tillräckliga medel genom förhandsbidrag eller efterhandsbidrag eller en kombination därav från försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och från unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den medlemsstatens territorium.

Arrangemangets omfattning

När det gäller frågan om vilka försäkringsföretag som ska betala framgår endast av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att det ska vara fråga om försäkringsföretag som är auktoriserade i medlemsstaten och unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den medlemsstatens territorium. Ingen ytterligare vägledning ges angående urvalet av företag som ska stå för avgifterna.

Inom bankresolution betalar institut och EES-filialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige avgift till resolutionsreserven enligt de fördelningsprinciper som beskrivs i den delegerad EU-förordning (2015/63). En liknande ansats skulle kunna användas för försäkringsresolution. En annan möjlighet är att endast de företag som omfattas av resolutionsplaner ska betala avgifter.

Det kan inledningsvis konstateras att det, i motsats till på bankområdet, inte ges några detaljerade fördelningsprinciper i unionsrätten. Nackdelen med lösningen att endast de företag som omfattas av resolutionsplaner ska betala avgifter skapar konkurrensnackdelar för de företag som omfattas av sådana planer. Utredningen anser därför att alla försäkringsföretag som har tillstånd att bedriva verk-

samhet i Sverige och tredjelandsfilialer med tillstånd att bedriva verksamhet här i landet ska omfattas av arrangemanget och stå för avgifterna.

Det bör i sammanhanget betonas att de sammanlagda avgifterna bör motsvara vad som är nödvändigt för en finansiering av åtgärder vid resolution av ett försäkringsföretag och för att täcka Riksgäldskontorets administrations- och finansieringskostnader.

Avgifterna bör tas ut av Riksgäldskontoret.

Mot denna bakgrund bör finansieringsarrangemanget utgöras av ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret för förvaltade avgiftsmedel och av tillgångar, återbetalningar, ersättning, ränta eller annan kompensation som Riksgäldskontoret får avseende åtgärder som har vidtagits enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Fördelningen av avgifter mellan försäkringsföretagen

För att avgöra hur stor avgift varje avgiftsskyldigt företag ska betala behöver principer för avgiftsfördelningen utarbetas. Inom bankresolution bidrar mindre institut med en schablon till resolutionsreserven och de större instituten med ett riskjusterat bidrag enligt den delegerad EU-förordningen (2015/63). Ingen liknande vägledning finns, som nämnts, för försäkringsresolution.

För de företag som ska vara avgiftsskyldiga bedömer utredningen att avgifterna rimligen bör stå i proportion till företagets storlek. I ett första steg är det lämpligt att arrangemanget delas upp i en del för livförsäkring och i en annan del för skadeförsäkring. Utredningen anser vidare att avgiftsuttaget bör baseras på lättillgängliga data som är lämplig att använda för olika specifika försäkringsområden. Det innebär att avgifternas storlek bör baseras på totala försäkringstekniska avsättningar brutto för livförsäkringsföretag och tredjelandsfilialer som bedriver livförsäkringsrörelse respektive bruttovärdet av totala inbetalda premier för skadeförsäkringsföretag eller tredjelandsfilialen som bedriver skadeförsäkringsrörelse.

Hur ska avgiftsuttaget regleras?

När nu avgiftsuttaget kommer att bestå av ex-postavgifter är det viktigt att ha tydliga regler för detta, för att på så sätt möjliggöra ett effektivt avgiftsuttag från Riksgäldskontorets sida, samtidigt som det skapar en förutsägbarhet för försäkringsföretagen.

Hur avgifterna ska fördelas mellan företagen kan antingen regleras i lag eller genom föreskrifter på lägre nivå än lag. En grundläggande utgångspunkt bör vara att finansieringssystemet utformas så att kostnaderna blir så låga som möjligt utan att begränsa arrangemangets kapacitet.

Det finns skäl för att ange ramarna för avgiftsuttaget i lag. Detaljregleringen av uttaget (beräkningen) bör sedan framgå av föreskrifter utarbetade av Riksgäldskontoret.

Hur snabbt ska avgifterna betalas in till finansieringsarrangemanget?

Hur snabbt ex-postavgifterna ska betalas in påverkar storleken på avgiftsuttaget. Behovet av skyndsam finansiering bör vägas mot effekterna som avgiftsuttaget kan få på försäkringsföretagen och försäkringstagarnas försäkringstäckning. Det är dock viktigt att medel betalas in till finansieringsarrangemanget i en takt som säkerställer ett trovärdigt arrangemang.

Utredningen anser, som framgått ovan, att det bör finnas viss flexibilitet gällande tidsramen för avgiftsinbetalningarna. Hur snabbt avgifterna kan tas ut, utan att påverka företagen och försäkringstagarna i alltför stor utsträckning, beror på resolutionsscenarioet, hur stora finansieringsbehov som har uppstått och läget i ekonomin.

Mot den bakgrunden är det lämpligt att fastställa en huvudregel för tidsramen för avgiftsuttaget, kompletterat med en möjlighet för Riksgäldskontoret att besluta om en längre tid. Det bör även preciseras att Riksgäldskontoret ska bestämma tiden så att den finansiella ställningen för de försäkringsföretag och tredjelandsfilialer som betalar avgiften inte hotas.

18.5 Säkerställande av utbetalningar

Utredningens förslag: Riksgäldskontoret ska, med högst det belopp som riksdagen har beslutat i ett särskilt bemyndigande, få ta upp lån för att täcka kostnader för åtgärder som omfattas av finansieringsarrangemanget och Riksgäldskontorets administrationskostnader vid tillämpningen av resolutionsverktygen. Lånen ska betalas tillbaka efter hand som avgifter betalas in till Riksgäldskontoret.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag behandlas inte frågan om huruvida garanti- och låneramar bör kopplas till arrangemangen.

Hur stora låneramar bör kopplas till arrangemangen?

För att säkerställa att finansieringsarrangemanget har tillräcklig finansiell kapacitet i ett krisläge behöver tillräckliga låneramar etableras. Låneramar bör knytas till arrangemanget för att säkerställa att staten kan täcka finansieringsbehoven fram till dess att avgifterna har betalats in.

Det behöver också finnas en kontokredit hos Riksgäldskontoret, för att på så sätt säkerställa att finansieringsarrangemanget kan fullgöra sina åtaganden. Kontokrediten bör åtminstone omfatta summan av det belopp som arrangemanget disponerar. Vanligen är dessa kontokrediter obegränsade (jfr insättningsgarantin och investerarskyddet). Om kontokrediten utnyttjas ska de avgiftsskyldiga företagen stå för kostnaden för lånet.

När det gäller låneramar som ska kopplas till finansieringsarrangemanget, anser utredningen att det kan överlåtas till Riksgäldskontoret att ta fram ett förslag på ramarnas storlek. Frågan bör sedan hanteras inom ramen för en kommande budgetprocess. Det är givetvis lämpligt att storleken på låneramarna kopplas till finansieringsarrangemangets användningsområden.

18.6 Åtgärder som får täckas av finansieringsarrangemanget

Utredningens förslag: I samband med resolution ska Riksgäldskontoret få besluta att

1. ersätta ägare eller borgenärer som till följd av resolution har fått ett sämre ekonomiskt utfall än vid konkurs eller likvidation,
2. skjuta till medel till ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag,
3. utfärda garantier avseende tillgångar och förpliktelser för ett företag i resolution eller dess dotterföretag, eller ett tillgångsförvaltningsbolag,
4. förvärva tillgångar från ett företag i resolution vid tillämpning av broföretagsverktyget och avskiljandeverktyget,
5. lämna medel som kompensation till ett företag i resolution i syfte att gottgöra den förlust som skulle ha burits av de borgenärer som Riksgäldskontoret beslutar att undanta från nedskrivning eller konvertering vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget och verktyget för solvent avveckling.

Dessa åtgärder ska även få beslutas i förhållande till en köpare vid tillämpning av försäljningsverktyget.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 81.1 första stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att varje medlemsstat ska inrätta ett eller flera finansieringsarrangemang för att säkerställa att resolutionsmyndigheten förfogar över tillräckliga medel genom förhandsbidrag eller efterhandsbidrag eller en kombination därav från försäkrings- och återförsäkringsföretag som är auktoriserade i den medlemsstaten och från unionsfilialer till tredjelandsföretag som är belägna på den medlemsstatens territorium, för att åtminstone täcka den utbetalning av mellan-

skillnaden till aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer som avses i artikel 57.

Av andra stycket framgår att medlemsstaterna får föreskriva en möjlighet att använda de finansieringsarrangemang som avses i första stycket för att även täcka andra kostnader i samband med användningen av resolutionsverktyg, i den mån användningen av finansieringsarrangemang är nödvändig för att uppnå resolutionsändamålen.

Av artikel 81.2 framgår att användningen av finansieringsarrangemang måste ske i enlighet med de allmänna principer för resolution som anges i artikel 22.

I sammanhanget kan även definitionen av finansieringsarrangemang i artikel 2.27 i direktivet uppmärksammas. Där sägs att det är ett arrangemang som inrättas av en medlemsstat i enlighet med artikel 81 för att säkerställa att resolutionsmyndigheten tillämpar resolutionsverktygen på ett ändamålsenligt sätt och att resolutionsbefogenheterna utövas på ett ändamålsenligt sätt.

Inledning

Enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska finansieringsarrangemanget åtminstone täcka kostnader kopplade till NCWO-principen. Finansieringsarrangemanget kan även täcka andra kostnader i samband med användningen av resolutionsverktygen om det är nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen.³ Eftersom NCWO-kompensation i sig inte bidrar till att uppfylla resolutionsändamålen och inte är avsedd att täcka alla de finansieringsbehov som kan uppstå vid resolution, är det motiverat att finansieringsarrangemanget kan finansiera vissa andra åtgärder kopplade till användningen av resolutionsverktygen.

När verktygen tillämpas kan det uppstå vissa finansieringsbehov kopplat till användningen av ett specifikt resolutionsverktyg eller generella kostnader som uppstår oavsett vilket verktyg som används. Exempel på det förstnämnda är förlusttäckning för skulder som undantas när skuldnedskrivningsverktyget tillämpas. Exempel på det sistnämnda är kostnaden för att en oberoende värderare ska göra en värdering som ska ligga till grund för de resolutionsåtgärder som

³ Resolutionsändamålen innefattar att skydda försäkringstagares, förmånstagares och fordringsägares kollektiva intressen, upprätthålla finansiell stabilitet, säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls och skydda offentliga medel (artikel 18.2).

vidtas (artikel 23.1). Eftersom tillämpningen av verktygen förutsätter att värderingen genomförts bör kostnaden kunna täckas av finansieringsarrangemanget.

Eftersom bestämmelsen i artikel 81, till skillnad från motsvarande bestämmelse i krishanteringsdirektivet (artikel 101.1), inte anger vilka åtgärder som får finansieras med medel från finansieringsarrangemanget, får det anses ha överlåtit på medlemsstaterna att själva avgöra detta. En förutsättning är givetvis att även direktivets övriga krav för att finansieringsarrangemanget ska få användas uppfylls.

Finansieringsarrangemanget bör kunna användas för att finansiera sådana åtgärder som resolutionsmyndigheten behöver kunna vidta för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig användning av resolutionsverktygen. En annan fråga är om arrangemanget även ska kunna användas för att finansiera åtgärder som inte direkt ger upphov till kostnader, till exempel garantier. En sådan tillämpning av reglerna ligger i linje med hur finansieringsarrangemanget för bankresolution (resolutionsreserven) får användas enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Det finns dock vissa tydliga begränsningar för finansieringsarrangemangets tillämpning, bland annat ska användningen av arrangemanget ske i enlighet med artikel 22, allmänna principer för resolution (se artikel 81.2). Principerna innebär bland annat att aktieägarna ska bära de första förlusterna (artikel 22.1 a) och därefter ska borgenärerna bära förluster i enlighet med deras fordringars prioritetsordning (artikel 22.1 b). Vidare ska statsstödsreglerna följas (artikel 22.3).

Förutom de restriktioner som redan har nämnts ska principen om att resolutionsmyndigheten ska försöka minimera resolutionskostnaderna beaktas (artikel 18.2 fjärde stycket). Också artikel 26.5, som anger att resolutionsmyndigheten får återvinna eventuella rimliga och regelrätta utgifter som uppkommit i samband med tillämpningen av resolutionsverktygen eller utövandet av resolutionsbefogenheterna, bör beaktas. Utgifterna bör i den mån det är möjligt återvinnas.

Även i skältexten ges viss vägledning om hur finansieringsarrangemanget kan tillämpas. Enligt skäl 48 bör direkt absorbering av ett försäkringsföretags förluster undvikas, men medlemsstaterna bör kunna besluta att finansieringsarrangemanget kan användas för att absorbera förluster för försäkringstagare, förmånstagare och ford-

ringsägare. I ett sådant fall ska det fallerande företaget lämna marknaden. I skäl 39 tydliggörs att det bör finnas en intern mekanism för förlustabsorbering och att finansieringsarrangemanget endast bör användas i extrema fall.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att finansieringsarrangemanget bör utformas så att principerna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag respekteras samtidigt som det – i möjligaste mån – skapas tillräcklig flexibilitet för att på ett effektivt sätt kunna använda resolutionsverktygen för att uppnå resolutionsändamålen. I sammanhanget kan dock inte bortses från ett allmänt krav på lagstiftningens förutsebarhet. Lagstiftningen bör därför innehålla en uttömmande lista med åtgärder som omfattas av finansieringsarrangemanget.

Två kostnader som kan täckas av finansieringsarrangemanget

Det är fråga om följande två kategorier av kostnader som kan täckas av finansieringsarrangemanget.

NCWO-kompensation: Om aktieägare, försäkringstagare, förmånstagare, fordringsägare och andra borgenärer har drabbats av större förluster än vid ett normalt insolvensförfarande ska medlemsstaterna säkerställa att de är berättigade till utbetalning av mellanskillnaden. NCWO-problematik kan uppstå eftersom resolutionsåtgärder tillämpas baserat på en värdering som görs i samband med resolution (artikel 23). Denna värdering ska innehålla en uppskattning av borgenärernas utfall vid ett normalt insolvensförfarande, men den fastställer inte det verkliga utfallet (artikel 24.5). Fastställandet av NCWO-utfallet görs i samband med en värdering efter resolution (artikel 56). Om den värderingen visar att resolution lett till ett sämre utfall för vissa borgenärer än vid ett normalt insolvensförfarande ska NCWO-kompensation aktualiseras.

Utredningen konstaterar att NCWO-kompensation ska omfattas i enlighet med artikel 81.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Riksgäldskontorets kostnader och utlägg: När resolutionsverktygen används uppstår kostnader och utlägg för Riksgäldskontoret, till exempel kostnader för en oberoende värderare, konsulter, juridiska tjänster och banktjänster.

Utredningens bedömning: Det bör finnas en möjlighet för Riksgäldskontoret att få skäligen ersättning för kostnader och utlägg som uppkommit i samband med användningen av resolutionsverktygen, för att säkerställa att resolutionsverktygen kan användas på ett effektivt sätt. Dessa kostnader bör som huvudregel bäras av företaget i resolution, men om det inte är möjligt bör de kunna täckas av finansieringsarrangemanget. Detta följer av artikel 26.5.

*Allmänt om behovet av extern finansiering
vid tillämpning av resolutionsverktygen*

Finansieringsarrangemanget kan användas som ett stöd för att genomföra en effektiv och ordnad resolution. Det kan i undantagsfall bidra till att absorbera förluster i ett företag i resolution eller till att kapitalisera företaget, om Riksgäldskontoret bedömer att detta är nödvändigt för att uppnå resolutionsändamålen. Sådana insatser får dock endast ske som en sista utväg – när företagets interna resurser, det vill säga kapitalinstrument och skulder, inte bedöms lämpliga att skriva ned eller konvertera till nytt kapital. Se vidare nedan om de rättsliga förutsättningarna för sådan användning.

*Kompensation för skulder som undantas
från skuldnedskrivning och konvertering*

I artikel 35.4, 35.5 och 35.8 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag listas olika skulder som ska eller kan undantas vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget. Dessa bestämmelser genomförs i 20 kap. 6 och 7 §§ i lagen om resolution av försäkringsföretag. Om vissa skulder undantas måste förlusterna bäras av någon annan part. Enligt skäl 59 kan undantagen kompenseras genom att nedskrivnings- och konverteringsnivån avseende andra kvalificerade skulder höjs, under förutsättning att NCWO-principen respekteras.

Utredningens bedömning: Det bör finnas en möjlighet att använda finansieringsarrangemanget för att finansiera undantag vid tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget. Om det av olika skäl – till exempel av stabilitetsskäl eller att det missgynnar försäkringstagarkollektivet – är olämpligt att påföra andra borgenärer den börda som undantagen ger upphov till, bör det finnas en möjlighet att finan-

siera undantagen genom finansieringsarrangemanget. Detsamma bör gälla för skulder som måste undantas från skuldnedskrivning och konvertering i enlighet med artikel 35.4 och 35.5. Medel från finansieringsarrangemanget bör således kunna tillföras till försäkringsföretaget i resolution för att kompensera för undantagen.

Om finansieringsarrangemanget används för att kompensera försäkringstagare bör företaget lämna marknaden

Om de undantagna skulderna avser försäkringstagare, förmåns- tagare eller andra fordringsägare med koppling till försäkringsavtal – det vill säga om finansieringsarrangemanget används för att skydda dessa grupper – bör det fallerade företaget lämna marknaden, i enlighet med skäl 48 i direktivet. Denna princip kan förstås utifrån att ett företag som inte längre kan fullgöra sina försäkringsåtaganden normalt saknar förutsättningar att fortleva. Därför kan det anses oförenligt med syftet bakom resolutionsramverket att låta ett sådant företag fortsätta bedriva verksamhet. Även konkurrensneutralitet talar för att ett dylikt företag bör lämna marknaden. Det vore orimligt att låta övriga, livskraftiga försäkringsföretag – genom finansieringsarrangemanget – indirekt bidra till att rekonstruera ett företag som inte har kunnat uppfylla sina grundläggande förpliktelser gentemot försäkringstagarna.

I sådana fall kan hela eller delar av portföljen med försäkringsavtal i stället överföras till en köpare genom försäljningsverktyget, till ett broföretag eller, om företaget satts i solvent avveckling, fortsatt förvaltas inom ramen för företaget i resolution.

Det kan noteras att krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag – till skillnad från motsvarande regelverk för banker – inte innehåller något krav på hur mycket ägare och borgenärer ska ha fått sina fordringar nedskrivna eller konverterade innan det externa finansieringsarrangemanget får tillämpas. Det kommer således i detta avseende finnas större flexibilitet för Riksgäldskontoret att använda finansieringsarrangemanget vid försäkringsresolution. Det finns dock fortfarande andra begränsningar innan finansieringsarrangemanget kan användas för förlusttäckning – såsom att ägarna ska bära förluster först och att användningen av finansieringsarrangemanget ska vara en sista utväg som är nödvändig för att skydda försäkringstagare och uppnå de andra resolutionsändamålen.

Behovet av kapitaltillskott från finansieringsarrangemanget

Utöver möjligheten att använda finansieringsarrangemanget för att täcka förluster som uppstår till följd av att vissa skulder undantas från nedskrivning eller konvertering, bör arrangemanget även kunna utnyttjas för att kapitalisera ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Eftersom båda dessa typer av företag ska vara helt eller delvis statligt ägda, är det lämpligt att kapitaliseringen sker genom ett kapitaltillskott från finansieringsarrangemanget.

Utredningens bedömning: Tillskott från finansieringsarrangemanget bör kunna ske vid tillämpningen av avskiljandeverktyget och broföretagsverktyget för att kapitalisera ett tillgångsförvaltningsbolag eller ett broföretag.

Användning av finansieringsarrangemanget även för andra åtgärder – en jämförelse med bankregleringen

Som utgångspunkt för en analys av frågan om även andra åtgärder än de som nämns ovan bör kunna finansieras via finansieringsarrangemanget, är det lämpligt att jämföra med artikel 101.1 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag. I det följande återges för vilka ändamål finansieringsarrangemanget får användas enligt denna artikel, med utredningens bedömning av motsvarande finansieringsbehov för försäkringsföretag.

Enligt artikeln får de finansieringsarrangemang som är inrättade i enlighet med artikel 100 endast användas av resolutionsmyndigheten i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa en ändamålsenlig användning av resolutionsverktygen för följande ändamål:

- För att garantera de tillgångar eller skulder institutet under resolution, dess dotterföretag, ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet har.

Utredningens kommentar: Kan i vissa fall vara effektivt även vid resolution av försäkringsföretag. Exempelvis kan garantier behöva ställas ut gällande skulder och andra förpliktelser, företagets tillgångar eller immateriella rättigheter.

- För att lämna lån till institutet under resolution, dess dotterföretag, ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet.

Utredningens kommentar: Syftar till likviditetsstöd i resolution. Behövs för att undvika onödig värdeförstörelse om finansiella skuldkontrakt avslutas i snabb takt eller om försäkringsfordringar skulle återköpas i stor omfattning. Det föreligger dock ett betydligt mindre behov av likviditetsstöd vid resolution av försäkringsföretag än vid resolution av kreditinstitut.

- För att köpa tillgångar som institutet under resolution har.

Utredningens kommentar: Köparen torde vara ett broföretag eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Kan vara lämpligt även när dessa två verktyg används vid resolution av ett försäkringsföretag. Ett exempel är om det är svårt att separera ut skulder att föra över.

- För att lämna bidrag till ett broinstitut och en tillgångsförvaltningsenhet.

Utredningens kommentar: Denna åtgärd är angelägen även vid resolution av ett försäkringsföretag. Se närmare ovan.

- För att betala ersättning till aktieägare eller borgenärer i enlighet med artikel 75.

Utredningens kommentar: Artikel 75 avser NCWO-kompensation och är en obligatorisk åtgärd enligt artikel 81.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (se ovan).

- För att bidra till institutet under resolution som en ersättning för nedskrivningen eller skuldkonverteringen av vissa borgenärsfordringar, när skuldnedskrivningsverktyget används och när resolutionsmyndigheten beslutar att utesluta vissa borgenärer från skuldnedskrivningen i enlighet med artikel 44.3–44.8.

Utredningens kommentar: Denna åtgärd är angelägen även vid resolution av försäkringsföretag (se ovan).

- För att låna ut till andra finansieringsarrangemang på frivillig grund i enlighet med artikel 106.

Utredningens kommentar: Inte aktuellt vid resolution av försäkringsföretag.

- I artikel 101.1 andra stycket anges att Finansieringsarrangemangen får användas för att vidta de åtgärder som avses i första stycket även när det gäller köparen i samband med försäljningsverktyget.

Utredningens kommentar: Denna möjlighet är rimlig även vid resolution av försäkringsföretag. För att en försäljning ska kunna ske snabbt och ordnat kan det till exempel fordras att köparen erbjuder en garanti för vissa förluster.

Användning av finansieringsarrangemanget för ytterligare två åtgärder

Som en följd av resonemanget i ovanstående avsnitt bedömer utredningen att följande kompletterande åtgärder är aktuella.

Utfärdande av garantier

Utredningens bedömning: Det bör finnas en möjlighet att använda finansieringsarrangemanget för att ställa garantier som kan underlätta en försäljning av verksamheten. Vilken typ av garantier som kan behöva ställas ut bör utredas närmare av Riksgäldskontoret.

Förvärv av tillgångar från ett försäkringsföretag i resolution

Utredningens bedömning: Vid användning av broföretagsverktyget eller avskiljandeverktyget, kan ersättning behöva betalas när tillgångar eller förpliktelser förs över till broföretaget eller tillgångsförvaltningsbolaget (artikel 23.3 e och 30.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). För att säkerställa att sådan ersättning kan betalas ut bör finansieringsarrangemanget kunna användas för detta ändamål.

19 Ingripanden

19.1 Straffrättsliga bestämmelser

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om straffansvar vid överträdelser av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag eller andra bestämmelser som rör krishantering för försäkringsföretag.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 82.1 anges att medlemsstaterna ska fastställa regler för administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som ska tillämpas när de nationella bestämmelser som har antagits för att införliva direktivet inte har följts, samt vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att de genomförs. De medlemsstater som beslutar om att inte fastställa regler om administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder för överträdelser som omfattas av nationell straffrätt ska informera kommissionen om de berörda straffrättsliga bestämmelserna. De administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Överträdelser bör inte kriminaliseras

På samma sätt som enligt flera andra EU-rättsakter på finansmarknadsområdet ges medlemsstaterna enligt artikel 82.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag möjlighet att, i stället för att införa administrativa sanktioner, föreskriva och besluta om straff-

rättsliga påföljder (se t.ex. artikel 110.1 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag och artikel 81.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132, nedan EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter).

I svensk rätt finns det i dag inte några straffrättsliga bestämmelser som tar sikte på överträdelser av de bestämmelser som nu förslås för försäkringsföretag. Frågor om sanktioner har varit föremål för överväganden i flera tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet (se t.ex. prop. 2015/16:5 s. 735–740, prop. 2021/22:169 s. 55–56 och prop. 2024/25:44 s. 95–96). Inte heller när det gäller krishantering för försäkringsföretag bör det finnas skäl för att införa straffrättsliga sanktioner. Sanktioner för överträdelser av det nya regelverket för krishantering av försäkringsföretag bör i och med det uteslutande vara av administrativt slag.

19.2 Ingripanden mot företag

Utredningens förslag: Endast Finansinspektionen ska få ingripa vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag.

Finansinspektionen ska ges ytterligare möjligheter till att ingripa mot försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag. Detta ska även kunna ske genom en anmärkning och en sanktionsavgift.

En sanktionsavgift vid en överträdelse av regelverket för krishantering för försäkringsföretag ska fastställas till högst det högsta av

1. 10 procent av företagets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som företaget gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp som per den 28 januari 2025 i svenska kronor motsvarade motsvarande 5 000 000 euro.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Avgiften får inte vara så stor att ett försäkringsföretag därefter inte uppfyller kraven om stabilitet.

En sanktionsavgift ska tillfalla staten.

Utredningens bedömning: Finansinspektionen har enligt gällande bestämmelser i försäkringsrörelselagen möjlighet att ingripa mot ett försäkringsföretag vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Det behöver inte införas några nya former för ingripanden mot försäkringsföretag för att uppfylla kraven på ingripanden i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Också kraven i direktivet om att ett beslut om ingripande ska kunna överklagas tillgodoses inom ramen för gällande rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Som anges i avsnitt 19.1 ska medlemsstaterna enligt artikel 82.1 fastställa regler för administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som ska tillämpas när de nationella bestämmelser som har antagits för att införliva direktivet inte har följts, samt vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att de genomförs. De administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Befogenheter att ålägga administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder ska enligt artikel 82.3 ges till resolutions- eller tillsynsmyndigheter, beroende på typen av överträdelse. Resolutions- och tillsynsmyndigheter ska ha alla de befogenheter att samla information och alla de utredningsbefogenheter som de behöver för att fullgöra sina respektive funktioner. När resolutions- och tillsynsmyndigheter utövar sina befogenheter att ålägga administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder ska myndigheterna bedriva

ett nära samarbete för att säkerställa att de administrativa sanktionerna eller de andra administrativa åtgärderna ger önskade resultat, och de ska samordna sina åtgärder när de hanterar gränsöverskridande fall.

Vidare ska resolutions- och tillsynsmyndigheter utöva sina befogenheter att ålägga administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder direkt, i samarbete med andra myndigheter, genom delegering på eget ansvar till andra myndigheter eller genom hänvändelse till de behöriga rättsliga myndigheterna (artikel 82.4).

I artikel 83.1 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder för åtminstone:

- a) En överträdelse av artikel 5 eller 7 genom underlåtenhet att utarbeta, upprätthålla och uppdatera planer för förebyggande återhämtning och planer för förebyggande gruppåterhämtning.
- b) En överträdelse av artikel 12 genom underlåtenhet att tillhandahålla alla nödvändiga uppgifter för utarbetandet av resolutionsplaner.
- c) En överträdelse av artikel 63.1 genom underlåtenhet av förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet i en enhet som avses i artikel 1.1 a–e att underrätta tillsynsmyndigheten när enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

När det gäller sanktionerna i sig anges i artikel 83.2 att medlemsstaterna ska säkerställa att de administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som kan tillämpas i de fall som särskilt anges (artikel 83.1) åtminstone inbegriper:

- a) Ett offentligt uttalande som anger den fysiska personen, den enhet som avses i artikel 1.1 a–e, moderföretaget som har det yttersta ägarintresset eller andra juridiska personer som är ansvariga för överträdelsen och överträdelsens karaktär.
- b) Ett föreläggande innehållande krav på att den ansvariga fysiska eller juridiska personen upphör med sitt agerande och inte upprepar detta.
- c) Ett tillfälligt förbud för medlemmar av förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet eller av den verkställande ledningen i en en-

het som avses i artikel 1.1 a–e, eller för andra fysiska personer, som hålls ansvariga, att fullgöra funktioner i en enhet som avses i artikel 1.1 a–e.

- d) I fråga om en juridisk person, administrativa sanktionsavgifter på upp till 10 procent av den juridiska personens totala årsomsättning under det föregående räkenskapsåret.
- e) I fråga om en fysisk person, administrativa sanktionsavgifter på upp till 5 000 000 euro eller, i medlemsstater där den officiella valutan inte är euro, motsvarande värde i nationell valuta den 28 januari 2025.
- f) Administrativa sanktionsavgifter på upp till två gånger beloppet för den fördel som erhållits genom överträdelsen, i fall där denna fördel kan fastställas.

Vid bestämmande av administrativa sanktionsavgifter mot en juridisk person (artikel 83.2 första stycket d) ska den relevanta omsättningen, i fall där den juridiska personen är ett dotterföretag till ett moderföretag, vara den totala årsomsättning som följer av de konso- liderade räkenskaperna för moderföretaget som har det yttersta ägar- intresset under det föregående räkenskapsåret (artikel 83.2 andra stycket).

Vidare anges i direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa att beslut som fattas av resolutions- och tillsynsmyndigheterna kan över- klagas (artikel 82.5).

Bara Finansinspektionen ska ha möjlighet att ingripa mot företag

Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 110 och 111 i kris- hanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag) och för centrala motparter (artikel 81 och 82 i EU:s förordning om åter- hämtning och resolution av centrala motparter). Det finns således även för försäkringsföretag en möjlighet att fördela sanktionsbefogen- heterna, dvs. möjligheten att ingripa mot ett företag, mellan resolu- tionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten.

I tidigare lagstiftningsärenden har det ansetts att det inte finns anledning att frånga den gällande ordningen där Finansinspektionen, som den behöriga myndigheten i Sverige, fattar beslut om sanktioner vid åsidosättande av bestämmelser på finansmarknadsområdet (se prop. 2015/16:5 s. 740 och prop. 2021/22:169 s. 59–60). Detta bör fortsatt gälla. Därmed bör det bara Finansinspektionen ha möjlighet att ingripa om ett företag inte uppfyller kraven enligt det nya regelverket om krishantering för försäkringsföretag.

Ingripanden mot försäkringsföretag och vissa typer av holdingföretag

Bestämmelser om ingripanden mot försäkringsföretag och vissa typer av holdingföretag finns i huvudsak i 18 kap. försäkringsrörelselagen. Finansinspektionen får bl.a. ingripa om ett försäkringsföretag har åsidosatt sina skyldigheter enligt försäkringsrörelselagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet (18 kap. 1 § 1 FRL). Finansinspektionen har möjlighet att ingripa mot ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag om det inte uppfyller de krav som ställs på det enligt EU-förordningar som antagits med stöd av Solvens II-direktivet, 19 kap. eller föreskrifter som meddelats med stöd av det kapitlet.

Genom krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag införs nya krav för försäkringsföretag. Enligt förslagen införs bestämmelser dels i försäkringsrörelselagen, dels i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. När det gäller försäkringsföretag har Finansinspektionen som anges ovan möjlighet att ingripa om ett försäkringsföretag har åsidosatt sina skyldigheter enligt försäkringsrörelselagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet (18 kap. 1 § 1 FRL). Detta omfattar när det gäller försäkringsföretag samtliga bestämmelser som föreslås för att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, dvs. såväl nya bestämmelser i försäkringsrörelselagen, som bestämmelserna i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

Som anges ovan har Finansinspektionen möjlighet att ingripa även mot försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag. Det gäller dock bara om ett sådant företag inte uppfyller de krav som ställs på det enligt EU-förordningar som antagits med stöd av Solvens II-direktivet, 19 kap. försäkringsrörelselagen eller före-

skrifter som meddelats med stöd av bestämmelser i 19 kap. försäkringsrörelselagen. Genom krishanteringsdirektivet införs det nya krav för vissa typer av holdingföretag. Det gäller bl.a. upprättande av en plan för förebyggande gruppåterhämtning (se avsnitt 6.2.1) och en skyldighet att lämna de uppgifter som Riksgäldskontoret behöver för att upprätta en gruppresolutionsplan (se avsnitt 12.1). För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet (artikel 82 och 83) bör Finansinspektionen ges ytterligare möjligheter att ingripa mot ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag. Finansinspektionen bör således, liksom för försäkringsföretag, få ingripa om ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag om det har åsidosatt sina skyldigheter enligt försäkringsrörelselagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet.

Former för ingripande

Finansinspektionen kan ingripa mot ett försäkringsföretag genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse inom viss tid, genom ett förbud om att verkställa beslut eller genom en anmärkning (18 kap. 2 § första stycket FRL). Finansinspektionen ha också möjlighet att ingripa genom att begränsa ett försäkringsföretags förfoganderätt eller förbjuda företaget att förfoga över sina tillgångar i Sverige (18 kap. 2 § första stycket FRL). Om en överträdelse är allvarlig ska försäkringsföretagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas (18 kap. 2 § andra stycket). Om Finansinspektionen har meddelat ett beslut om anmärkning eller varning, får inspektionen besluta att företaget ska betala en sanktionsavgift (18 kap. 16 § FRL). När det gäller försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag får Finansinspektionen förelägga företaget att rätta till förhållandet (18 kap. 24 § FRL).

I krishanteringsdirektivet anges vissa åtgärder som en tillsynsmyndighet ska kunna vidta vid en överträdelse av direktivet (artikel 83.2 första stycket). Kravet på ingripande i form av ett offentligt uttalande om vem som är ansvarig för en överträdelse och dess karaktär eller ett föreläggande innehållande krav på att den ansvariga personen upphör med sitt agerande och inte upprepar detta (artikel 83.2 första stycket a och b) tillgodoses i fråga om försäkringsföretag genom att

Finansinspektionen får utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse inom viss tid, genom ett förbud om att verkställa beslut eller genom en anmärkning (18 kap. 2 § första stycket FRL). När det gäller försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag tillgodoses bara kravet om ett föreläggande innehållande krav på att den ansvariga personen upphör med sitt agerande och inte upprepar detta (artikel 83.2 första stycket b jämförd med 18 kap. 24 § FRL). För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet bör dock Finansinspektionen ges möjlighet att meddela en anmärkning också mot försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag (jfr artikel 83.2 första stycket a).

Finansinspektionen har i dag bara möjlighet att meddela sanktionsavgifter mot försäkringsföretag (18 kap. 16 § FRL). För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet (artikel 83.2 första stycket d och f), bör Finansinspektionen få meddela sanktionsavgifter också mot ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag. För storleken på en sanktionsavgift, se nedan.

För ingripanden mot fysiska personer, se avsnitt 19.3).

Högsta sanktionsavgift

När det gäller storleken på sanktionsavgifter anges i direktivet att administrativa sanktionsavgifter för en juridisk person ska kunna uppgå till 10 procent av den juridiska personens totala årsomsättning under det föregående räkenskapsåret (artikel 83.2 första stycket d) och upp till två gånger beloppet för den fördel som erhållits genom överträdelsen, i fall där denna fördel kan fastställas (artikel 83.2 första stycket f). Vid bestämmande av 10 procent av den juridiska personens totala årsomsättning ska den relevanta omsättningen, i fall där den juridiska personen är ett dotterföretag till ett moderföretag, vara den totala årsomsättning som följer av de konsoliderade räkenskaperna för moderföretaget som har det yttersta ägarintresset under det föregående räkenskapsåret (artikel 83.2 andra stycket).

I dag gäller enligt försäkringsrörelselagen att en sanktionsavgift för ett försäkringsföretag ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga 10 procent av försäkringsföretagets omsättning närmast föregående räkenskapsår (18 kap. 17 § FRL).

För att fullt ut uppfylla denna del av direktivet bör det införas bestämmelser om att en sanktionsavgift ska kunna uppgå till 10 procent av årsomsättningen eller två gånger beloppet för den fördel som erhållits genom överträdelsen. Detta bör i vart fall gälla överträdelser av bestämmelser som rör krishantering av försäkringsföretag, dvs. bestämmelser som har sin grund i direktivet, och såväl för försäkringsföretag, som försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag.

En ny bestämmelse om storleken på en sanktionsavgift bör utformas efter förebild av motsvarande bestämmelser för t.ex. kreditinstitut (se 15 kap. 8 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

I enlighet med det som föreslås för företrädare bör det fasta beloppet i euro avse ett motsvarande belopp i svenska kronor den dag då direktivet trädde i kraft (se avsnitt 19.3, jfr även 25 kap. 9 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden och prop. 2016/17:162 s. 563–565).

Sanktionsavgifter bör, som vanligtvis gäller, tillfalla staten (se till exempel 18 kap. 16 § andra stycket FRL).

Överklaganden

Finansinspektionen beslut enligt försäkringsrörelselagen får överklagas om annat inte särskilt anges (21 kap. 1 och 3 §§). Det finns inte något undantag som gäller för de beslut om ingripanden som nu föreslås. Bestämmelsen i direktivet om möjlighet att överklaga kräver således inte några lagstiftningsåtgärder.

19.3 Ingripanden mot företrädare

Utredningens förslag: Endast Finansinspektionen ska få ingripa vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag.

Finansinspektionen ska få ingripa mot en företrädare för ett försäkringsföretag, försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag. Detta ska bara gälla vid vissa typer av överträdelser av bestämmelser i regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Dessa överträdelser ska anges i lag.

Ett ingripande ska ske genom ett beslut om

1. att företrädaren under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får ingå i företagets styrelse eller vara dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, eller
2. en sanktionsavgift.

Ett ingripande ska bara få ske om företagets överträdelse är allvarlig och företrädaren i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen.

En sanktionsavgift för en företrädare ska som högst fastställas till det högsta av

1. ett belopp som per den 28 januari 2025 i kronor motsvarade 5 000 000 euro,
2. två gånger den vinst som företrädaren har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

En sanktionsavgift ska tillfalla staten.

Ett ingripande mot en företrädare ska ske genom ett sanktionsföreläggande.

Ett beslut om sanktionsföreläggande ska inte få överklagas. Andra beslut om ingripanden som Finansinspektionen fattar ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 82.2 ska medlemsstaterna säkerställa att administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder vid en överträdelse kan tillämpas, om inte annat följer av de villkor som föreskrivs i nationell rätt, på förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganets medlemmar och på andra fysiska personer som enligt nationell rätt är ansvariga för överträdelsen. Vidare anges i artikel 83.2 olika administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder (se avsnitt 19.2).

Medlemsstaterna ska säkerställa att beslut som fattas av resolutions- och tillsynsmyndigheterna kan överklagas (artikel 82.5).

Bara Finansinspektionen ska få ingripa mot företrädare

I direktivet finns krav om ingripanden även mot vissa företrädare, dvs. förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganets medlemmar och på andra fysiska personer som enligt nationell rätt är ansvariga för överträdelsen (artikel 82.2).

Liksom för ingripanden mot företag (se avsnitt 19.2) bör det för ingripanden mot företrädare bara vara Finansinspektionen som ska ha möjlighet att ingripa.

Nya bestämmelser om ingripanden

Finansinspektionen har i dag bara möjlighet att ingripa mot en företrädare för ett försäkringsföretag om företaget har befunnits ansvarigt för en överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen (18 kap. 1 a § FRL) eller har åsidosatt sina skyldigheter enligt vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554 av den 14 december 2022 om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 909/2014 och (EU) 2016/1011 (18 kap. 1 b § FRL). Finansinspektionen har inte någon möjlighet att ingripa mot en företrädare för ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag. För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet bör

Finansinspektionen ges möjligheter att ingripa mot företrädare vid ett företags överträdelse av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Ingripanden mot företag, dvs. försäkringsföretag, försäkringsholdingföretag och blandade finansiella finansiellt holdingföretag, kommer att regleras i försäkringsrörelselagen. Detta bör också gälla för ingripanden mot företrädare för sådana företag.

Beträffande de nuvarande formerna för ingripande får Finansinspektionen besluta att beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får ingå i försäkringsföretagets styrelse eller vara dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem. Finansinspektionen får också besluta om en sanktionsavgift. Dessa former för ingripande torde uppfylla kraven i direktivet såvitt gäller fysiska personer (artikel 83.2). Detta gäller även för personkretsen som det ska vara möjligt att ingripa mot, dvs. styrelseledamöter, verkställande direktör och ersättare för dem (se prop. 2014/15:57 s. 39–40). För högsta sanktionsavgift, se nedan.

I flera tidigare lagstiftningsärenden har det för ingripanden mot fysiska personer för ett företags överträdelser ansetts att det med hänsyn till bl.a. rättssäkerhet och förutsebarhet för den enskilde, finns skäl att i lag uttryckligen ange de överträdelser som kan föranleda sanktion. Detta gäller inte minst eftersom bestämmelserna kan anses ha straffrättslig karaktär (se prop. 2016/17:162 s. 536–537 och de hänvisningar som görs där). Även för ingripanden mot fysiska personer vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. I direktivet anges vissa fall av överträdelser som det åtminstone ska föreskrivas administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder (artikel 83.1). Annat har inte framkommit än att detta får anses tillräckligt såvitt gäller regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Finansinspektionen ska därmed få ingripa mot någon som ingår i styrelsen eller är verkställande direktör i ett försäkringsföretag, försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag, eller ersättare för någon av dem, om företaget

- låter bli att upprätta eller lämna in en plan för förebyggande återhämtning eller en plan för förebyggande gruppåterhämtning,
- låter bli att lämna sådana uppgifter som Riksgäldskontoret begärt och behöver för att upprätta eller uppdatera en resolutionsplan eller en gruppresolutionsplan, eller

- låter bli att underrätta Finansinspektionen om att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

Enligt flera lagar på finansmarknadsområdet krävs det för ett ingripande mot en företrädare att företagets överträdelse är allvarlig och att den fysiska personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen (se t.ex. 15 kap. 1 a § tredje stycket lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). I tidigare lagstiftningsärenden har det motiverats med att sanktionerna har straffrättslig karaktär (2016/17:162 s. 539–542 och de hänvisningar som görs där). Detta bör också gälla för de möjligheter att ingripa som nu föreslås.

Högsta sanktionsavgift

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att medlemsstaterna, i fråga om en fysisk person, ska säkerställa att det finnas administrativa sanktionsavgifter på upp till 5 miljoner euro eller, i medlemsstater där den officiella valutan inte är euro, motsvarande värde i nationell valuta den 28 januari 2025 (artikel 83.2 första stycket e). Det ska också finnas administrativa sanktionsavgifter på upp till två gånger beloppet för den fördel som erhållits genom överträdelsen, i fall där denna fördel kan fastställas (artikel 83.2 första stycket f).

En sanktionsavgift för en fysisk person ska enligt försäkringsrörelselagen som högst fastställas till det högsta av två gånger den vinst som den fysiska personen har gjort till följd av regelöverträdelsen eller ett belopp som per den 25 juni 2015 i kronor motsvarade fem miljoner euro (18 kap. 17 b § första stycket 2).

I åtskilliga EU-rättsliga regelverk finns det bestämmelser om sanktioner med belopp som i nationell valuta ska motsvara ett visst belopp i euro. I tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet har det hänvisats till den valutakurs som motsvarar den s.k. fixingkursen, i äldre lagstiftningsärenden benämnd mittkurs (se t.ex. prop. 2020/21:206 s. 85–86). Fixingkursen fastställs numera av Europeiska centralbanken och räknas om av Riksbanken till en kurs mot svenska kronor. Riksbanken publicerar kursen på sin webbplats. Enligt fixingkursen den 28 januari 2025, det datum när krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag trädde i kraft, motsvarade 1 euro

11,478 svenska kronor. Den 25 juni 2015, det datum som nu anges i försäkringsrörelselagen för sanktionsavgifter mot företrädare, motsvarade 1 euro endas 9,2311 svenska kronor.

För att fullt ut uppfylla kraven i direktivet bör det införas en bestämmelse om högsta sanktionsavgift för en företrädare vid överträdelser av det nya regelverket för krishantering för försäkringsföretag. En sådan avgift ska som högst kunna uppgå till ett belopp som per den 28 januari 2025 motsvarade 5 miljoner euro. Detta gäller dock bara om det beloppet är högre än två gånger den vinst som den fysiska personen gjort till följd av regelöverträdelsen, dvs. det högsta av de två beloppen.

Sanktionsavgifter bör, som vanligtvis gäller, tillfalla staten (se t.ex. 18 kap. 17 b § andra stycket FRL).

Sanktionsföreläggande

Ingripanden mot företrädare sker enligt flera lagar på finansmarknadsområdet genom ett sanktionsföreläggande (se t.ex. 15 kap. 9 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, se även prop. 2016/17:162 s. 536 och de hänvisningar som görs där).

Ett sanktionsföreläggande innebär att den fysiska personen föreläggs att inom en viss tid godkänna ett ingripande som är bestämt till tid eller belopp. När ett sanktionsföreläggande har godkänts gäller det som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Det innebär bl.a. att föreläggandet kan verkställas enligt utsökningsbalken om avgiften inte betalas i tid (jfr prop. 2014/15:57 s. 61). Ett godkännande som görs efter den tid som anges i föreläggandet är utan verkan.

Vidare gäller bl.a. att ett sanktionsföreläggande ska innehålla vissa uppgifter, t.ex. den fysiska person som föreläggandet avser och överträdelsen och de omständigheter som behövs för att känneteckna den (se t.ex. 15 kap. 9 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid, får Finansinspektionen ansöka hos domstol om att sanktion ska beslutas. En sådan ansökan ska göras hos den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av Finansinspektionens beslut om ingripande mot företaget för samma överträdelse (se t.ex. 15 kap. 9 c § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Ett sanktionsföreläggande är utan

verkan, om föreläggandet inte har delgetts den som det riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum (15 kap. 9 d § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

I försäkringsrörelselagen anges att frågor om ingripanden mot fysiska personer tas upp av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande. Finansinspektionen ska då tillämpa bestämmelserna om sanktionsföreläggande i lagen om bank- och finansieringsrörelse (18 kap. 18 a §). Finansinspektionen föreslås nu få ytterligare möjligheter att ingripa mot företrädare för bl.a. försäkringsföretag med stöd av försäkringsrörelselagen. Som ett led av detta bör bestämmelserna om sådana ingripanden samlas i försäkringsrörelselagen. Bestämmelser om sanktionsföreläggande som motsvarar 5 kap. 9 a–9 d §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse bör därför tas in i försäkringsrörelselagen.

Överklagande

I artikel 82.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges att beslut som fattas av resolutions- och tillsynsmyndigheterna ska kunna överklagas.

Finansinspektionens beslut enligt försäkringsrörelselagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om annat inte särskilt anges. För överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd (21 kap. 1 och 3 §§). Detta bör i huvudsak gälla för ingripanden mot företrädare vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag.

Ett ingripande mot en företrädare ska ske genom ett sanktionsföreläggande (se ovan). Ett sanktionsföreläggande innebär att företrädaren, dvs. den fysiska personen, föreläggs att inom en viss tid godkänna ett ingripande som är bestämt till tid eller belopp. När föreläggandet har godkänts gäller det som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid får Finansinspektionen ansöka hos domstol om att en sanktion ska beslutas. Ett beslut om sanktionsföreläggande är således i sig ett förberedande beslut. Beslutet utgör inte hinder mot en senare och slutlig prövning i domstol av om det finns skäl för att meddela sanktionen, t.ex. en sanktionsavgift. Det finns även risk för att ett överklagande av ett beslut om sanktionsföreläggande fördröjer

Finansinspektionens utredning i onödan. Ett beslut om sanktionsföreläggande får i de fall det i dag är möjligt att ingripa mot en företrädare inte överklagas (se t.ex. 21 kap. 1 § 2 FRL). Motsvarande bör gälla för sanktionsförelägganden som meddelas vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. En fysisk person som har fått ett felaktigt sanktionsföreläggande meddelat mot sig, har möjlighet att ansöka om resning (se prop. 2016/17:162 s. 573–574).

19.4 Omständigheter som ska beaktas vid ett ingripande

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om vad en myndighet ska beakta vid ett ingripande tillgodoses av gällande bestämmelser i försäkringsrörelselagen.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 86 anges att tillsyns- och resolutionsmyndigheter, när de fastställer typen av administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder och nivån på administrativa sanktionsavgifter, ska ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, inbegripet, när så är lämpligt, följande:

- a) Överträdelsens allvar och varaktighet.
- b) Den ansvariga fysiska eller juridiska personens grad av ansvar.
- c) Den ansvariga fysiska eller juridiska personens finansiella ställning.
- d) Beloppet för de vinster som gjorts eller de förluster som undvikits av den ansvariga fysiska eller juridiska personen, i den mån dessa vinster eller förluster kan fastställas.
- e) De förluster som tredje parter, inbegripet försäkringstagare, har orsakats genom överträdelsen, i den mån dessa kan fastställas.

- f) Den ansvariga fysiska eller juridiska personens vilja att samarbeta med tillsyns- och resolutionsmyndigheten.
- g) Tidigare överträdelser som den ansvariga fysiska eller juridiska personen har gjort sig skyldig till.

När det gäller en ansvarig fysisk eller juridisk persons finansiella ställning ska indikatorerna omfatta den ansvariga juridiska personens totala omsättning eller den ansvariga fysiska personens årsinkomst.

Befintliga bestämmelser i försäkringsrörelselagen

I försäkringsrörelselagen finns det flera bestämmelser om omständigheter som Finansinspektionen ska beakta vid ett ingripande.

Inledningsvis ska Finansinspektionen vid valet av ingripande ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar. Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om försäkringsföretaget gör rättelse eller om den fysiska personen verkat för att företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget eller den fysiska personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga (18 kap. 3 § FRL).

Därutöver gäller att Finansinspektionen i försvårande riktning ska beakta om försäkringsföretaget tidigare har begått en överträdelse eller om den fysiska personen tidigare orsakat en sådan överträdelse (18 kap. 3 a § första stycket FRL). I förmildrande riktning ska å andra sidan beaktas om företaget eller den fysiska personen i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om företaget snabbt har upphört med överträdelsen, eller den fysiska personen snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen (18 kap. 3 a § andra stycket FRL).

Också vid fastställande av en sanktionsavgift ska särskild hänsyn tas till de omständigheter som ska beaktas vid valet av ingripande. Utöver detta ska Finansinspektionen ta särskild hänsyn till försäkringsföretagets eller den fysiska personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som gjorts till följd av regelöver-

trädelsen (18 kap. 18 § FRL). Dessutom gäller att en sanktionsavgift inte får vara så stor att ett försäkringsföretag därefter inte uppfyller kraven om att försäkringsrörelsen ska drivas med en för rörelsens omfattning och art tillfredsställande soliditet, likviditet och kontroll över försäkringsrisker, placeringsrisker och rörelserisker, så att åtagandena mot försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar kan fullgöras (18 kap. 17 § tredje stycket FRL, se även 18 kap. 17 a § andra stycket FRL).

I avsnitt 19.2 och 19.3 föreslås att det ska tas in bestämmelser i försäkringsrörelselagen om ingripanden vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Det innebär att Finansinspektionen ges möjlighet att ingripa, med stöd av försäkringsrörelselagen, också vid sådana överträdelser. En följd blir att bestämmelserna om omständigheter som Finansinspektionen ska beakta vid valet av ingripande och fastställande av en sanktionsavgift ska gälla även vid överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Dessa befintliga bestämmelser i försäkringsrörelselagen (18 kap. 3, 3 a, 17 och 18 §§) bedöms fullt ut tillgodose kraven i direktivet (artikel 86). Därmed krävs det inte någon lagstiftningsåtgärd för att uppfylla kraven i denna del av direktivet.

19.5 Offentliggörande

Utredningens bedömning: Regeringen kan meddela föreskrifter om att Finansinspektionen på sin webbplats ska tillhandahålla viss information om ett beslut om ingripande.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I artikel 84.1 anges att resolutions- och tillsynsmyndigheterna på sin officiella webbplats åtminstone ska offentliggöra alla administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som ålagts av dem till följd av överträdelser av de nationella bestämmelser som införlivar direktivet när sådana administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder inte har överklagats eller möjligheterna till överklagande har uttömts. Ett sådant offentliggörande ska ske utan onödigt dröjs-

mål, efter det att den fysiska eller juridiska personen har underrättats om den administrativa sanktionen eller den andra administrativa åtgärden. Offentliggörandet ska inbegripa uppgifter om överträdelsens typ och karaktär samt om identiteten på den fysiska eller juridiska person som ålagts en administrativ sanktion eller en annan administrativ åtgärd. Om det i medlemsstaten är tillåtet med offentliggörande av administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder som har överklagats, ska resolutions- och tillsynsmyndigheterna utan onödigt dröjsmål på sina officiella webbplatser offentliggöra information om överklagandets status och om resultatet av detta.

Om resolutionsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten anser att ett offentliggörande av de juridiska personernas identitet eller av de fysiska personernas identitet eller personuppgifter är oproportionellt mot bakgrund av en bedömning av proportionaliteten i offentliggörandet av sådana uppgifter i det enskilda fallet, eller om ett sådant offentliggörande skulle äventyra en pågående utredning, ska resolutionsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten enligt artikel 84.2 vidta någon av följande åtgärder:

- a) Skjuta upp offentliggörandet av beslutet om åläggande av den administrativa sanktionen eller andra administrativa åtgärden tills skälen för uppskjutandet inte längre föreligger.
- b) Offentliggöra beslutet om åläggande av den administrativa sanktionen eller andra administrativa åtgärden på anonym grund i enlighet med nationell rätt, om ett sådant anonymt offentliggörande skulle säkerställa ett effektivt skydd av de berörda personuppgifterna.
- c) Inte offentliggöra beslutet om åläggande av den administrativa sanktionen eller andra administrativa åtgärden om resolutions- eller tillsynsmyndigheten anser att ett senarelagt eller anonymiserat offentliggörande skulle vara otillräckligt för att säkerställa något av följande:
 - i) Att finansmarknadernas stabilitet inte äventyras.
 - ii) Att offentliggörandet av sådana uppgifter är proportionellt med avseende på åtgärder som bedöms vara av mindre betydelse.

Resolutions- och tillsynsmyndigheter ska säkerställa att alla offentliggöranden som görs finns kvar på deras officiella webbplats i minst fem år. Personuppgifter som ingår i den offentliggjorda informationen ska ligga kvar på resolutions- eller tillsynsmyndighetens officiella webbplats endast under den period som är nödvändig enligt tillämpliga dataskyddsregler (artikel 84.2).

Publicering på Finansinspektionens webbplats

Bestämmelserna om offentliggörande av administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 84) överensstämmer med motsvarande bestämmelser i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 112).

Vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag gjordes bedömningen att bestämmelser om sekretess (30 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) inte utgjorde något hinder mot ett offentliggörande på det sätt som anges i direktivet (se prop. 2015/16:5 s. 740–741, se även prop. 2021/22:169 s. 68–71). Detta bör gälla även i förhållande till bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

De nu aktuella bestämmelserna riktar sig bara till den myndighet som har beslutat om en sanktion, i detta fall Finansinspektionen (se förslagen i avsnitt 19.2 och 19.3). Liksom gäller för motsvarande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersföretag bör detta regleras på lägre nivå än lag (se 1 kap. 10 § 1 förordningen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse och 5 a kap. 1 § förordningen [2007:572] om värdepappersmarknaden). Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om detta.

När det gäller ingripanden mot företrädare, dvs. fysiska personer, kommer ett offentliggörande på Finansinspektionens webbplats att medföra en behandling av personuppgifter. I tidigare lagstiftningsärenden har det gjorts bedömningen att denna typ av offentliggöranden är förenliga med gällande regelverk (se t.ex. prop. 2021/22:169 s. 70–71). Detta bör gälla också för ett offentliggörande enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

19.6 Underrättelser till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten

Utredningens bedömning: Regeringen kan meddela föreskrifter om att Finansinspektionen ska underrätta Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten om ett beslut om ingripande. Detta gäller även möjligheten för Finansinspektionen och Riksgäldskontoret att utbyta information om sanktioner som har rapporterats in till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Enligt artikel 85.1 ska resolutions- och tillsynsmyndigheter informera Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten om alla administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som åläggs av dem samt om statusen för eventuella överklaganden och resultatet av dessa. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska upprätthålla och fortlöpande uppdatera en central databas över administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som inrapporterats av resolutionsmyndigheter, enbart för att göra det möjligt för dessa resolutionsmyndigheter att utbyta information som ska vara tillgänglig endast för dessa resolutionsmyndigheter. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska upprätthålla och fortlöpande uppdatera en central databas över administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som inrapporterats av tillsynsmyndigheter, enbart för att göra det möjligt för dessa tillsynsmyndigheter att utbyta information som ska vara tillgänglig endast för dessa tillsynsmyndigheter.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten ska enligt artikel 85.2 upprätthålla och fortlöpande uppdatera en webbsida med följande uppgifter eller länkar till dessa uppgifter:

- d) Varje resolutionsmyndighets offentliggörande av sanktioner.
- e) Varje tillsynsmyndighets offentliggörande av sanktioner.
- f) Den period för vilken varje medlemsstat offentliggör sanktioner.

Finansinspektionen ska underrätta Eiopa om ingripanden

Av artikel 85.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag följer att den myndighet som har meddelat sanktioner ska underrätta Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten om det. En motsvarande bestämmelse om underrättelser till Europeiska bankmyndigheten finns i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (artikel 113).

I avsnitt 19.2 föreslås att Finansinspektionen ska få ingripa vid vissa överträdelser av regelverket för krishantering för försäkringsföretag. Detta bör i enlighet med direktivet (artikel 85.1 första stycket) förenas med en skyldighet för Finansinspektionen att underrätta Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten om ett beslut om ingripande. En sådan skyldighet bör regleras på lägre nivå än lag. Detta gäller även för möjligheten för Finansinspektionen och Riksgäldskontoret att utbyta information om sanktioner som har rapporterats till Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (artikel 85.1 andra och tredje styckena). Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om såväl skyldigheten att lämna information, som möjlighet att utbyta information (jfr 1 kap. 9 b § förordningen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse och 5 kap. 4 § förordningen [2007:572] om värdepappersmarknaden, se även prop. 2015/16:5 s. 742).

20 Prövning i domstol

20.1 Förhandsprövning i domstol

Utredningens bedömning: Finansinspektionens och Riksgäldskontorets beslut om krisförebyggande åtgärder bör inte föregås av godkännande på förhand av domstol. Detsamma bör gälla för Riksgäldskontorets beslut om resolution och resolutionsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.1 att medlemsstaterna får kräva att beslut att vidta en krisförebyggande åtgärd eller en krishanteringsåtgärd godkänns på förhand av en rättslig myndighet, förutsatt att den nationella rätten vid beslut om vidtagande av en krishanteringsåtgärd föreskriver skyndsamt förfarande för ansökan om godkännande och domstolens behandling.

Ingen förhandsprövning i domstol

Enligt artikel 67.1 i direktivet får medlemsstaterna kräva förhandsprövning i domstol av beslut att vidta en krisförebyggande åtgärd eller en krishanteringsåtgärd, förutsatt att den nationella rätten vid sådana beslut föreskriver skyndsamt förfarande för ansökan om godkännande och domstolens behandling. I skäl 73 till direktivet anges att eftersom krishanteringsåtgärder kan behöva vidtas skyndsamt på grund av allvarliga risker för den finansiella stabiliteten i medlemsstaten och unionen, bör den nationella rätten föreskriva skyndsamma förfaranden avseende en ansökan till en rättslig myndighet om för-

handsgodkännande av en krishanteringsåtgärd och domstolens behandling av en sådan ansökan. Det bör säkerställas att den berörda myndigheten kan fatta sitt beslut omedelbart efter det att en domstol har gett sitt godkännande. Detta påverkar inte den rätt som de berörda parterna kan ha att lämna en ansökan till domstolen om att upphäva en krishanteringsåtgärd. En sådan möjlighet bör dock endast beviljas för en begränsad period efter det att resolutionsmyndigheten har vidtagit krishanteringsåtgärden, för att inte onödigt försena tillämpningen av resolutionsbeslutet.

Med *krisförebyggande åtgärd* avses enligt artikel 2.79 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ett utövande av befogenheter att instruera ett företag att åtgärda brister eller hinder för möjligheten till återhämtning enligt artikel 6.5 i direktivet och utövande av befogenheter att åtgärda eller avlägsna hinder för möjligheten till resolution enligt artikel 15 eller 16 i direktivet. Dessutom avses tillämpning av alla eventuella åtgärder vid bristande efterlevnad av kravet på försäkringstekniska avsättningar, solvenskapitalkravet och minimikapitalkravet samt åtgärder för att kunna införa förbud mot fritt förfogande över tillgångar som är placerade inom medlemsstats territorium (artiklarna 137, 138.3, 138.5, 139.3 och 140 i Solvens II-direktivet). Till detta kommer tillämpningen av en förebyggande åtgärd enligt artikel 141 i Solvens II-direktivet.

Med *krishanteringsåtgärd* avses enligt artikel 2.80 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag en resolutionsåtgärd, tillsättning av en särskild förvaltare enligt artikel 44 eller tillsättning av en person för att i resolutionsmyndighetens ställe utöva kontroll över företaget under resolution (artikel 54.1).

Med *resolutionsåtgärd* avses enligt artikel 2.29 ett beslut att försätta en enhet som omfattas av direktivets tillämpningsområde i resolution enligt artikel 19 eller 20, tillämpning av resolutionsverktyg eller utövande av en eller flera resolutionsbefogenheter.

Vid bedömningen av nödvändigheten av föregående domstolsprövning i svensk rätt för dels vidtagande av krisförebyggande åtgärder, dels resolutionsåtgärder kan en jämförelse göras med gällande beslutsordning på liknande rättsområden.

Vad först gäller de *krisförebyggande åtgärderna* kan konstateras att de till sin karaktär påminner om befintliga tillsynsåtgärder som Finansinspektionen har att besluta om och att de i flertalet fall rymmer inom befintliga bemyndiganden och möjligheter till ingripanden

enligt försäkringsrörelselagen. De åtgärder som Finansinspektionen i dag kan besluta om enligt den lagen ställer inte något krav på förhandsgodkännande av domstol. Enligt utredningens mening finns det inte skäl att införa en annan beslutsordning för de krisförebyggande åtgärder som tillsynsmyndigheten och resolutionsmyndigheten ska ha befogenhet att vidta enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Resolutionsmyndigheten och Finansinspektionen bör därför kunna fatta beslut om sådana åtgärder utan krav på förhandsgodkännande av domstol.

När det sedan gäller de *krishanterande åtgärderna*, dvs. beslut om resolution och resolutionsåtgärder, kan konstateras att det rör sig om för den enskilde synnerligen ingripande åtgärder i grundläggande rättigheter. I svensk rätt är liknande beslut i princip förbehållna domstol. Resolutionsförfarandet uppvisar också stora likheter med insolvensrättsliga förfaranden, såsom konkurs, tvångslikvidation och företagsrekonstruktion, där föregående domstolsprövning förutsätts.

När lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion infördes konstaterades bland annat följande (se prop. 1995/96:5 s. 69). Det kan redan inledningsvis finnas anledning att beröra frågan om handläggningen av ärenden om företagsrekonstruktion bör ske vid domstol eller, som ett par remissinstanser föreslagit, vid annan myndighet. Det står i den frågan klart att ett beslut om företagsrekonstruktion har betydande rättsverkningar, framför allt vad gäller borgenärernas rättsställning. Ett beslut om företagsrekonstruktion medför bland annat att de under viss tid kommer att sakna rätt att göra sina fordringar gällande med hjälp av de exekutiva förfaranden som annars står till buds. Ett sådant beslut är därför av den karaktären att det bör fattas av en opartisk och oberoende domstol. En sådan ordning torde också följa av föreskrifterna i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I konventionens artikel 6 föreskrivs att var och en, när det gäller att pröva bland annat hans civila rättigheter och skyldigheter, har rätt till en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Utredningen kan konstatera att de skäl som fördes fram i nyss nämnt lagstiftningsärende även gör sig gällande för resolutionsförfarandet. Detta särskilt eftersom rättsverkningarna av resolution är mer betydande än de som följer av ett beslut om företagsrekonstruktion.

Mot detta måste emellertid vägas intresset av ett snabbt och effektivt ingripande. Som resolutionsregelverket är utformat kommer beslut om resolution, om det blir aktuellt, att röra betydande värden och åtskilliga intressenters rättigheter. Dessutom kan konsekvenserna av ett beslut, eller av ett uteblivit sådant, i många fall inte vara begränsat till svenska förhållanden. Med hänsyn till intresset av ett skyndsamt förfarande anges, såvitt avser rättslig förhandsprövning, i skälen till krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att domstolens behandling bör vara snabb.

Mot bakgrund av de komplicerade bedömningar som ska göras enligt det regelverk som nu genomförs, kan det ifrågasättas i vilken utsträckning en förhandsprövning i domstol kan tillgodose kraven på skyndsamhet och rättssäkerhet. Det finns också andra frågor att ta ställning till för det fallet att en förhandsprövning i domstol bör införas. Det blir inte bara fråga om vilken domstol som i så fall bör handlägga ärendet, utan även frågor om rättens sammansättning och vilka processuella regler som bör gälla för förfarandet. Övervägande skäl talar därför emot att införa en förhandsprövning av domstol när det gäller beslut om resolution och resolutionsåtgärder. Riksgäldskontoret bör därför få befogenhet att fatta sådana beslut utan föregående domstolsprövning. Motsvarande gäller för kreditinstitut och värdepappersbolag (se prop. 2015/16:5 s. 742–746).

20.2 Verkställighet och överklagande av beslut

20.2.1 Verkställighet av beslut

Utredningens förslag: Riksgäldskontorets beslut om resolution och resolutionsåtgärder ska gälla omedelbart.

Riksgäldskontorets och Finansinspektionen ska få bestämma att beslut om krisförebyggande åtgärder, förbud, föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt lagen om resolution av försäkringsföretag ska gälla omedelbart.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.4 b att resolutionsmyndighetens beslut att vidta en krishanteringsåtgärd ska träda i kraft omedelbart.

Verkställighet av beslut

Av artikel 67.4 b i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att resolutionsmyndighetens beslut att vidta en krishanteringsåtgärd ska träda i kraft omedelbart. Med krishanteringsåtgärd avses, som nämnts, beslut om att försätta ett företag i resolution och beslut om resolutionsåtgärd. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag om att sådana beslut gäller omedelbart.

Frågan är vidare om det även direkt av lagen bör framgå i vilka fall myndigheterna ska ha möjlighet att bestämma att andra beslut än beslut om resolution och resolutionsåtgärd ska gälla omedelbart.

Artikel 67 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer visserligen inte krav på att andra beslut än beslut om krishanteringsåtgärder ska gälla omedelbart. Det bör dock vara möjligt för myndigheterna att bestämma att åtminstone beslut om krisförebyggande åtgärder ska gälla omedelbart. Vidare bör myndigheterna ha samma möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet för andra förelägganden, förbud eller återkallelse av tillstånd som beslutas med stöd av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. I sammanhanget kan konstateras att Finansinspektionen redan har motsvarande möjlighet enligt 21 kap. 4 § FRL att bestämma att förbud, föreläggande eller återkallelse enligt den lagen ska gälla omedelbart.

20.2.2 Överklagande av beslut

Utredningens förslag: Riksgäldskontorets och Finansinspektionens beslut enligt lagen om resolution av försäkringsföretag ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller inte beslut om normgivning.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens bedömning: Finansinspektionens beslut om krisförebyggande åtgärder rörande förebyggande återhämtningsplaner, tidiga ingripanden och tillfälliga förvaltare bör överklagas i samma ordning som andra beslut enligt sektorslagstiftningen. Det krävs inga genomförandeåtgärder om detta.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.2 att medlemsstaterna ska föreskriva en rätt att överklaga ett beslut att vidta en krisförebyggande åtgärd eller ett beslut att utöva någon annan befogenhet än avseende en krishanteringsåtgärd enligt direktivet.

Enligt artikel 67.3 första stycket i direktivet ska det säkerställas att alla personer som berörs av ett beslut att vidta en krishanteringsåtgärd har rätt att överklaga beslutet.

Överklagande av krisförebyggande åtgärder

Enligt artikel 67.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna föreskriva en rätt att överklaga ett beslut att vidta en krisförebyggande åtgärd eller ett beslut att utöva någon annan befogenhet än avseende en krishanteringsåtgärd enligt direktivet. De beslut som Finansinspektionen kommer att fatta inom ramen för den krisförebyggande verksamheten kommer i likhet med dagens ordning att kunna bli föremål för ingripanden av myndigheten i form av föreläggande att vidta rättelse, förbud att verkställa beslut eller anmärkning. Vid allvarliga överträdelser kan varning meddelas eller

institutets tillstånd återkallas. Möjligheten för Finansinspektionen att besluta om krisförebyggande åtgärder som hänför sig till återhämtningsplaner och tidiga ingripanden ryms inom ramen för befintliga bemyndiganden och ingripandemöjligheter enligt försäkringsrörelselagen. Det finns således redan en ordning för överklaganden av dessa beslut. Några genomförandeåtgärder i den delen är därför inte nödvändiga.

Resolutionsmyndighetens beslut om krisförebyggande åtgärder avser framför allt resolutionsplaneringen och åtgärder för att undanröja hinder för resolution. I det föregående föreslås att grunderna för dessa beslut ska framgå av den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Det bör därför införas en bestämmelse om överklagande i den lagen. Det finns ingen anledning att frånga den instansordning som normalt gäller för överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. Överklagande bör därför ske till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Överklagande av beslut om resolution och resolutionsåtgärder

Enligt artikel 67.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska det säkerställas att alla personer som berörs av ett beslut att vidta en krishanteringsåtgärd har rätt att överklaga beslutet. Som nämnts knyter de åtgärder som beslutas inom ramen för den krisförebyggande verksamheten i mångt och mycket an till befintliga tillsynsåtgärder. När det gäller beslut om resolution och resolutionsåtgärder är det dock inte lika självklart att dra paralleller till liknande typer av beslut som fattas av förvaltningsmyndigheter i dag. Resolution innefattar ett brett spektrum av åtgärder, som förutsätter komplexa ekonomiska bedömningar, avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen och bedömningar med statsfinansiella implikationer.

Ett alternativ som i sammanhanget bör belysas är om överprövning av beslut om resolution och resolutionsåtgärder bör ligga i allmän domstol. Ett skäl som talar för en sådan ordning är att allmän domstol handlägger liknade insolvensrättsliga ärenden, såsom konkurs, tvångslikvidation och företagsrekonstruktion. Med hänsyn till detta och till att beslut om resolution och resolutionsåtgärder bland annat förutsätter att en avveckling av försäkringsföretaget enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla resolutionsändamålen

i samma utsträckning, kan det ifrågasättas om inte allmän domstol är bäst lämpad att överpröva resolutionsmyndighetens beslut. Samtidigt ska det också beaktas att beslut om resolution och resolutionsåtgärder även förutsätter goda kunskaper om fallissemangsgrunderna och de tillsynsåtgärder som finns att tillgå på det aktuella området. De frågorna regleras i huvudsak i sektorslagstiftningen, där allmän förvaltningsdomstol ansvarar för överprövningen av Finansinspektionens beslut. Till detta kommer att allmän förvaltningsdomstol, enligt förslaget ovan, ska överpröva såväl Finansinspektionens som resolutionsmyndighetens beslut i den krisförebyggande fasen. Det kan konstateras att det finns ett värde i att hålla överprövningen av beslut i den krisförebyggande och den krishanterande fasen samlade i samma domstolsslag. Sammantaget ger det bäst förutsättningar för specialisering i de aktuella frågorna. Övervägande skäl talar således för att överklagande av Riksgäldskontorets beslut om resolution och resolutionsåtgärder ske till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätt.

Med hänsyn till att överklagande av Finansinspektionens beslut om krisförebyggande åtgärder sker till Förvaltningsrätten i Stockholm, bör detsamma gälla för överklagande av Riksgäldskontorets beslut. En sådan ordning följer redan av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Detta behöver därför inte regleras särskilt (se även prop. 2015/16:5 s. 749 och 750).

Överklagbarhet

Som framgår av det föregående ska alla beslut om krisförebyggande eller krishanterande åtgärder enligt krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag kunna överklagas (jfr artikel 67.2 och 67.3). Det innebär att Finansinspektionens beslut att avlägsna brister eller hinder för återhämtning och vidta åtgärder för tidigt ingripande ska vara överklagbara. Vidare innebär det att Riksgäldskontorets beslut att åtgärda eller avlägsna hinder för resolution, försätta ett företag i resolution, tillsätta en särskild förvaltare i resolution, tillsätta en person för att i myndighetens ställe utöva kontroll över företaget i resolution och vidta andra resolutionsåtgärder ska vara överklagbara. Samtliga åtgärder som nu har uppräknats måste vara möjliga att överklaga särskilt. Utöver beslut om krisförebyggande eller krishanterande åtgärder

kan myndigheterna också fatta andra typer av beslut enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Enligt utredningens mening bör dock vissa beslut enligt den nya lagen om resolution av försäkringsföretag inte vara överklagbara. Det gäller en myndighets beslut om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

I den nya förvaltningslagen (2017:900) finns, till skillnad från 1986 års lag, en bestämmelse (41 §) som reglerar vilka beslut som får överklagas. Bestämmelsen tar enbart sikte på förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. Detta följer av att överklagbarheten när det gäller myndighetsbeslut normalt, om inget annat uttryckligen anges i en bestämmelse om överklagande, inte anses omfatta normbeslut – exempelvis beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen – eftersom sådana beslut är generella till sin karaktär och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon får överklaga beslutet (jfr prop. 2016/17:180 s. 258). Detta gäller oberoende av om normbeslutet fattas av en statlig myndighet under riksdagen eller regeringen eller av en kommunal myndighet. När det gäller beslut som en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen fattar i ett ärende om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen slås även i myndighetsförordningen (2007:515) fast att dessa, som huvudregel, inte får överklagas (1 och 30 §§ myndighetsförordningen). Undantag från huvudregeln förekommer dock i vissa specialförfattningar (jfr prop. 2016/17:180 s. 332–333). Det finns inte skäl att nu införa en annan ordning.

Vidare bör, i enlighet med förvaltningsrättsliga principer, de transaktioner och förvaltningsåtgärder som Riksgäldskontoret vidtar och som baserar sig på en beslutad resolutionsåtgärd inte vara överklagbara. Om exempelvis försäljningsverktyget tillämpas, bör således inte den efterföljande transaktionen av aktier eller andra tillgångar till förvärvaren kunna överklagas. Detta följer av att myndigheters faktiska handlande och verkställighet av fattade beslut inte är överklagbara och behöver inte anges uttryckligen i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag. Att verkställighetsbeslut inte bör vara överklagbara hänger samman med att rättsskyddsbehovet anses uppfyllt genom att resolutionsåtgärden är överklagbar och att effektiviteten i förfarandet inte ska kunna förhindras genom att i princip samma sak kan överklagas två gånger. Detta bör dock särskiljas från det fallet att resolutionsmyndigheten, med stöd av en beslutad resolutionsåtgärd,

förelägger företaget i resolution att utföra densamma, exempelvis att sälja aktier till tredje man. I sådana fall bör föreläggandet, i enlighet med förvaltningsrättsliga principer, vara överklagbart för den som föreläggandet riktar sig mot och även för annan vars rättsställning påverkas.

20.2.3 Klagorätt

Utredningens bedömning: Frågor om klagorätt, partsställning, laga kraft och delgivning bör bedömas i det enskilda fallet utifrån gällande rätt.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.3 första stycket att alla personer som berörs av ett beslut att vidta en krishanteringsåtgärd ha rätt att överklaga beslutet.

Klagorätt

Enligt artikel 67.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska alla personer som berörs av ett beslut att vidta en krishanteringsåtgärd ha rätt att överklaga beslutet. I skäl 69 till direktivet framgår bakgrunden till att klagorätten uttrycks på detta sätt. Där anges att i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har de berörda parterna rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Därför bör beslut som fattas av resolutionsmyndigheterna kunna överklagas. I artikel 47 i stadgan anges bland annat att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. De fri- och rättigheter som i första hand kan bli föremål för kränkning vid återhämtning och resolution enligt krishanteringsdirektivet är näringsfriheten och egendomsskyddet.

I svensk rätt framgår rätten att klaga på en förvaltningsmyndighets beslut i huvudsak av 42 § förvaltningslagen (2017:900). För

klagorätt förutsätts dels att beslutet ska angå den som klagar (saklegitimation), dels att beslutet ska ha gått honom eller henne emot (kontraritet). Rätten att klaga på allmän förvaltningsdomstols och kammarrätts avgörande uttrycks på liknande sätt i 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Saklegitimationen i svensk allmän förvaltningsrätt uttrycks alltså på ett i allt väsentligt samma sätt som i artikel 67.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. När det gäller kravet på kontraritet finner utredningen inte att det begränsar kretsen av klagoberättigade enligt direktivet. Som framgår av skälen till direktivet har artikel 67.3 införts för att erinra om att alla vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, ska kunna få sin sak prövad i domstol. Krishanteringsåtgärder som innebär en kränkning av till exempel rätten till egendomsskydd får även anses ha gått vederbörande emot.

20.2.4 Krav på handläggningen

Utredningens förslag: Mål om resolution eller resolutionsåtgärder ska handläggas skyndsamt.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.3 andra stycket att medlemsstaterna ska säkerställa en skyndsam prövning av en krishanteringsåtgärd.

Krav på handläggning

Av artikel 67.3 andra stycket i krishanteringsdirektivet framgår att överklagade av beslut om resolution och resolutionsåtgärder ska prövas skyndsamt. Eftersom förvaltningsprocesslagen inte innehåller något krav på skyndsam handläggning, bör det i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag finnas en bestämmelse om att mål om resolution och resolutionsåtgärder ska handläggas skyndsamt. De åtgärder som resolutionsmyndigheten ska kunna vidta mot EES-filia-

ler enligt förslagen i detta betänkande utgör inte resolutionsåtgärder och omfattas därför inte av skyndsamhetskravet. I sammanhanget kan noteras att det inte heller föreligger något skyndsamhetskrav för domstolens handläggning av mål som gäller Finansinspektionens beslut om motsvarande åtgärder mot filialer enligt sektorslagstiftningen.

20.2.5 Riksgäldskontorets ekonomiska bedömning

Utredningens bedömning: Allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser innebär att de ekonomiska bedömningar som har legat till grund för Riksgäldskontorets beslut om resolution och resolutionsåtgärder kommer att utgöra underlag för rättens prövning av det överklagade beslutet. Någon särskild genomförandeåtgärd om detta är inte nödvändig.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.3 andra stycket att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella domstolarna använder resolutionsmyndighetens ekonomiska bedömningar av sakförhållanden som grund för sin bedömning.

Riksgäldskontorets ekonomiska bedömning

Enligt artikel 67.3 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska medlemsstaterna se till att resolutionsmyndighetens ekonomiska bedömning ska användas som grund för domstolens bedömning av överklagandet. Av skäl 70 till direktivet framgår dock att bedömningarnas komplexa karaktär inte bör hindra nationella domstolar från att pröva huruvida de bevis som resolutionsmyndigheter åberopar är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, huruvida dessa bevis utgör alla relevanta uppgifter som bör beaktas för att bedöma en komplex situation och huruvida de styrker de slutsatser som dragits.

Av 30 § förvaltningsprocesslagen framgår att rättens avgörande ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Enligt 8 § samma lag har rätten också en skyldighet att se till att ett mål blir utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare framgår av 42 § förvaltningslagen att, om ett överklagande inte avvisas som för sent inkommet, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Kravet i direktivet att domstolen vid sin överprövning ska beakta Riksgäldskontorets ekonomiska bedömningar innebär inte att domstolen också är bunden av desamma. Det framgår tydligt av skälen till den nu aktuella artikeln att domstolen är fri att göra sin egen bedömning av Riksgäldskontorets ekonomiska bedömning, liksom av övrigt processmaterial i målet. Kravet som direktivet ställer i denna del kan därför endast uppfattas som att den ekonomiska bedömningen ska utgöra ett underlag för domstolens prövning. Detta ligger också inom artikelns ordalydelse. Mot den bakgrunden finns det ingen anledning att införa en särskild bestämmelse i lagen om resolution att den ekonomiska bedömningen ska tillföras handlingarna i målet. En sådan ordning följer redan av de allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser som berörts ovan.

20.2.6 Inhibition av beslut

Utredningens förslag: Endast om det är förenligt med det allmännas intresse, ska den domstol som ska pröva ett överklagat beslut om resolution och resolutionsåtgärder få besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Skälen för utredningens förslag

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.4 första stycket att de krav som ska gälla för rätten att överklaga enligt artikel 67.3 ska vara att inlämnandet av ett överklagande inte ska innebära automatiskt uppskjutande av det bestridda beslutet och att resolutionsmyndighetens beslut ska vara omedelbart verkställbart och

skapa en motbevisbar presumtion att det skulle strida mot allmänintresset att skjuta upp verkställandet av beslutet.

Inhibition av beslut

I artikel 67.4 första stycket i direktivet anges att resolutionsmyndighetens beslut om resolution och resolutionsåtgärder ska träda i kraft omedelbart och att inlämnande av ett överklagande inte ska innebära automatiskt uppskjutande av det bestridda beslutet. I artikeln anges vidare att beslutet ska skapa en motbevisbar presumtion att det skulle strida mot allmänintresset att skjuta upp verkställandet av beslutet. En sådan ordning har ansetts nödvändig av lagstiftarna med hänsyn till att direktivet syftar till att täcka synnerligen brådskande situationer och att uppskjutande av resolutionsmyndigheters beslut skulle kunna förhindra kontinuiteten för kritiska funktioner (skäl 71).

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (inhibition). Eftersom ett beslut om resolution och resolutionsåtgärder ska gälla omedelbart skulle en överprövande domstol ha möjlighet att, enligt denna bestämmelse, skjuta upp verkställigheten av det överklagade beslutet. Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag förbjuder visserligen inte inhibition, men vid en sådan prövning måste presumptionen vara att det skulle strida mot det allmännas intresse att meddela inhibition. De allmänintressen som här avses är desamma som uttrycks i resolutionsändamålen.

En motsvarande presumtion föreligger emellertid inte enligt förvaltningsprocesslagen. Där är utgångspunkten i stället en bedömning av sannolikheten för ett slutligt bifall till överklagandet i målet. Eftersom inhibition enligt förvaltningsprocesslagen kan meddelas ex officio av domstolen förutsätts inte heller att klaganden för någon motbevisning i frågan om huruvida inhibition skulle strida mot det allmänna intresset. I princip är det möjligt för domstolen att besluta om inhibition enbart utifrån den utredning som myndigheten ger in till domstolen i samband med den enskildes överklagande. Enligt utredningens mening är därför förutsättningarna för att meddela inhibition enligt förvaltningsprocesslagen inte förenliga med de krav som krishanter-

ingsdirektivet ställer. Inhibition av beslut om resolution eller resolutionsåtgärder bör därför regleras särskilt i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag.

Mot denna bakgrund finns det därför anledning att nu föreslå att det i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag införs en bestämmelse om att den domstol som ska pröva ett överklagat beslut om resolution eller resolutionsåtgärder får besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, endast om inhibition är förenligt med det allmännas intresse. Vid sin prövning av frågan om inhibition ska meddelas har domstolen därmed att utgå från att inhibition strider mot det allmännas intresse. Endast om klaganden åberopar sådana omständigheter och bevis som motbevisar presumtionen får inhibition meddelas (jfr prop. 2015/16:5 s. 756 och 757).

20.2.7 Upphävande av beslut och ersättning för förlust

Utredningens bedömning: Kravet i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag att en domstols upphävande av beslut om resolution eller resolutionsåtgärder i vissa fall inte ska påverka resolutionsmyndighetens efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som har baserat sig på det upphävda beslutet och att korrigerande åtgärder för det felaktiga beslutet i sådana fall ska vara begränsad till ersättning för förlust, föranleder inga genomförandeåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

I krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges i artikel 67.4 andra stycket att när det är nödvändigt att skydda tredje man som i god tro och genom vidtagna resolutionsåtgärder har förvärvat aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder i ett företag i resolution, ska domstolens upphävande av en resolutionsmyndighets beslut inte påverka några efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som den berörda resolutionsmyndigheten beslutat om och som baserade sig på det upphävda beslutet. I ett sådant fall ska de rättsmedel som är tillgängliga för att rätta till ett fel-

aktigt beslut eller en felaktig åtgärd av resolutionsmyndigheten vara begränsade till ersättning för den förlust som den sökande lidit till följd av det upphävda beslutet eller den upphävda handlingen.

Upphävande av beslut och ersättning för förlust

Av artikel 67.4 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag framgår att, när det är nödvändigt att skydda tredje man som i god tro och genom vidtagna resolutionsåtgärder har förvärvat aktier, andra äganderättsinstrument, tillgångar, rättigheter eller skulder i ett företag i resolution, ska domstolens upphävande av en resolutionsmyndighets beslut inte påverka några efterföljande administrativa åtgärder eller transaktioner som den berörda resolutionsmyndigheten beslutat om och som baserade sig på det upphävda beslutet. I det fallet ska de rättsmedel som är tillgängliga för att rätta till ett felaktigt beslut eller en felaktig åtgärd av resolutionsmyndigheten vara begränsade till ersättning för den förlust som den sökande lidit till följd av beslutet eller åtgärden.

Den aktuella artikeln synes inte vara begränsad till det fallet att det inledande resolutionsbeslutet eller den resolutionsåtgärd varigenom tredje man gör sitt förvärv upphävs. Det förutsätts visserligen att tredje man har gjort ett godtrosförvärv i resolutionsförfarandet, exempelvis genom en tillämpning av försäljningsverktyget, men artikelns ordalydelse omfattar även det fallet att en annan resolutionsåtgärd som föregår den åtgärden upphävs. I det sammanhanget kan konstateras att innan resolutionsmyndigheten överlåter aktier eller andra tillgångar till tredje man ska flera andra, var för sig överklagbara, resolutionsåtgärder ha vidtagits. Det förutsätts bland annat att resolutionsmyndigheten har beslutat om nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument och indragning eller överföring av existerande aktier eller, om företaget haft ett positivt substansvärde, utspädning av aktieägarnas äganderätt genom konvertering.

Vilken typ av administrativa åtgärder som avses i artikel 67.4 andra stycket i direktivet beror på vilken resolutionsåtgärd som upphävs. Om exempelvis beslutet att sälja tillgångar upphävs, ska den på beslutet grundade transaktionen till tredje man inte påverkas. Om beslutet att skriva ned eller konvertera kapitalinstrument till aktier upphävs, borde vidare en på beslutet grundad registrering i exempel-

vis bolagsregister och aktiebok inte påverkas. Följden blir att rättsläget inte ska återställas till det som rådde innan den beslutade resolutionsåtgärden verkställdes. Som nämnts ovan gäller detta dock enligt direktivet endast om det är nödvändigt för att skydda tredje man vid ett godtrosförvärv.

Det kan ifrågasättas om artikel 67.4 andra stycket i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ställer några andra krav än vad som redan följer av gällande rätt. Den som anser sig ha lidit skada till följd av resolutionsmyndighetens felaktiga beslut eller åtgärd kan begära skadestånd hos Justitiekanslern eller väcka talan mot staten i allmän domstol. Med hänsyn härtill föranleder artikel 67.4 andra stycket i direktivet inga genomförandeåtgärder (jfr prop. 2015/16:5 s. 757–760).

21 Ändringar i andra direktiv

21.1 Undantag från vissa bestämmelser i säkerhetsdirektivet

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om undantag från reglerna i säkerhetsdirektivet kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Genom krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag har det gjorts ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG av den 6 juni 2002 om ställande av finansiell säkerhet, i det följande benämnt säkerhetsdirektivet.

I och med dessa ändringar ska artikel 4–7 i säkerhetsdirektivet inte tillämpas på restriktioner av verkställigheten av avtal om finansiellt säkerställande eller av verkan av avtal om finansiell säkerhet eller en slutavräknings- eller kvittningsbestämmelse som har beslutats med stöd av bestämmelserna i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om verktyget för nedskrivning eller konvertering eller resolutionsbefogenheter (artikel 1.6 i säkerhetsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 87.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Säkerhetsdirektivet ska inte heller påverka tillämpningen av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 9a i säkerhetsdirektivet, i lydelsen enligt artikel 87.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Säkerhetsdirektivet

Säkerhetsdirektivet syftar till att underlätta säkerhetsställande i form av panträtt och säkerhetsöverlåtelser av betalningsmedel och finansiella instrument inom EU.

Säkerhetsdirektivet ger en panthavare rätt att på olika sätt själv realisera den ställda panten, förutsatt att detta medges i avtalet mellan parterna (artikel 4). Vidare ska parterna ha rätt att i princip fritt avtala om full förfoganderätt över den ställda säkerheten utan att detta förhindras av medlemsstaterna (artikel 5). Det får alltså inte finnas några tvingande bestämmelser i nationell rätt som tar över vad som parterna har avtalat om. Vidare förutsätts att säkerhetsavtalet kan göras gällande mot tredje man även om det har avtalats om full förfoganderätt. Medlemsstaterna ska säkerställa att ett säkerhetsavtal där äganderätten övergår ska få verkan i enlighet med villkoren i avtalet (artikel 6). Det är således inte tillåtet att omkaraktärisera ett säkerhetsavtal avtal till exempel ett pantavtal. Slutavräkningsklausuler ska få verkan i såväl obligationsrättsligt, som sakrättsligt hänseende (artikel 7).

Vid genomförandet av säkerhetsdirektivet gjordes bedömningen att artiklarna 4–7 i huvudsak överensstämmer med svensk obligations- och sakrätt i allmänhet. Dock gjordes det vissa ändringar i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument (se prop. 2004/05:30 s. 28–32, 41–59 och 71–73). Det gjordes även ändringar i konkurslagen (1987:672) och den nu upphävda lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion för att tillgodose kravet i säkerhetsdirektivet om att parternas avtal ska få verkan, i enlighet med dess villkor, även i likvidations- eller rekonstruktionsförfaranden (samma prop. s. 60–70). Ytterligare ändringar har därefter gjorts i konkurslagen och nu den upphävda lagen om företagsrekonstruktion för att genomföra senare ändringar i säkerhetsdirektivet (se prop. 2010/11:95 s. 35–43).

Inget behov av ändringar i de svenska bestämmelserna

Bestämmelserna i säkerhetsdirektivet (artikel 1.6 och 9a) som nu ändras har ändrats genom såväl Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparla-

mentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (artikel 118), som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132 (artikel 89).

I enlighet med det som angavs i tidigare lagstiftningsärenden kan utövandet av resolutionsverktyget för nedskrivning eller konvertering eller någon av de övriga resolutionsbefogenheterna som nu föreslås (se kapitel 14) komma att begränsa de rättigheter som ska gälla enligt säkerhetsdirektivet (se prop. 2015/16:5 s. 407–409 och prop. 2021/22:169 s. 136–138). Exempelvis kan resolutionsmyndigheten begränsa möjligheterna att göra en säkerhetsrätt gällande (se artikel 50 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, se även avsnitt 11.7).

De bestämmelser som nu föreslås för att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, t.ex. de olika resolutionsbefogenheterna, bör vara tvingande och således ha företräde framför vad parterna har avtalat om. Det torde därför inte uppstå någon lagkonkurrens mellan de bestämmelser som genomför säkerhetsdirektivet och de bestämmelser som nu föreslås.

Bestämmelserna om gäldenär i lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion gäller inte om gäldenären är ett försäkringsföretag (1 kap. 2 § första stycket 2). I avsnitt 16.2 föreslås att detta också ska gälla andra företag som omfattas av tillämpningsområdet för krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag om de är försatta i resolution. Inte heller ska konkurs kunna inledas om resolutionsmyndigheten anser att resolution ska inledas (se avsnitt 16.1). Det bör alltså inte kunna uppkomma en situation där bestämmelserna för företagsrekonstruktion eller konkurs kommer i konflikt med resolutionsbefogenheterna enligt den nya lagen om resolution för försäkringsföretag.

Vidare ger bestämmelserna i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument som infördes för att genomföra säkerhetsdirektivet inte någon rätt att förfoga över finansiella instrument som

tillhör någon annan i strid med de bestämmelser som nu föreslås för att genomföra krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Ändringarna i säkerhetsdirektivet (artikel 87 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag) kräver således inte några lagstiftningsåtgärder.

21.2 Ändringar i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag

Utredningens förslag: Det ska införas bestämmelser i lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden om att Finansinspektionen, om en koncern som helhet är eller om något institut i koncernen ingår i ett finansiellt konglomerat, ska överlämna en koncernåterhämtningsplan till berörda resolutions- och tillsynsmyndigheter för försäkringssektorn.

Bestämmelsen om samarbete och informationsutbyte som föreslås i den nya lagen om resolution av försäkringsföretag ska även omfatta de fall när Riksgäldskontoret, som resolutionsmyndighet för ett försäkringsföretag, har bjudits in som observatör i ett resolutionskollegium enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Utredningens bedömning: Regeringen kan meddela föreskrifter om

- att Riksgäldskontoret ska översända en resolutions- eller koncernresolutionsplan till de berörda resolutions- och tillsynsmyndigheterna för försäkringssektorn,
- att Riksgäldskontoret ska underrätta berörda resolutions- och tillsynsmyndigheterna för försäkringssektorn om ett beslut om resolution eller resolutionsåtgärder, och
- att de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn ska bjudas in att delta i ett resolutionskollegium som observatörer.

Kraven i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag om att den behöriga myndigheten eller resolutionsmyndigheten, om myndigheten bedömer att ett företag falle-

rar eller sannolikt fallerar eller att det inte finns några alternativa åtgärder, ska underrätta de berörda tillsyns- och resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn tillgodoses av gällande rätt.

Kraven på konfidentialitet för tillsyns- och resolutionsmyndigheter för försäkringssektorn tillgodoses dels av gällande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, dels av de bestämmelser om sekretess som nu föreslås för ärenden om resolution och andra ärenden enligt lagen om resolution av försäkringsföretag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag

Genom krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag har det gjorts ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012, i det följande benämnt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag. I huvudsak rör det sig om ytterligare samarbete och informationsutbyte mellan olika myndigheter på finansmarknadsområdet.

När det gäller återhämtningsplaner på koncernnivå ska den samordnande tillsynsmyndigheten i vissa fall översända koncernåterhämtningsplaner även till den berörda resolutionsmyndigheten för försäkringssektorn och den berörda tillsynsmyndigheten för försäkringssektorn. Detta gäller om koncernen som helhet är, eller om något institut inom koncernen ingår i, ett finansiellt konglomerat (artikel 7.3 e i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.2 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Med resolutionsmyndighet för försäkringssektorn avses resolutionsmyndighet enligt definitionen i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag (artikel 2.1 110 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). Med tillsynsmy-

dighet för försäkringssektorn avses en tillsynsmyndighet enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (artikel 2.1 111 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag). På motsvarande sätt avses med finansiellt konglomerat ett finansiellt konglomerat enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG och 93/22/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/78/EG och 2000/12/EG (artikel 2.1 112 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.1 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Om institutet, enheten eller koncernen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat ska resolutionsmyndigheten eller resolutionsmyndigheten på koncernnivå översända en resolutions- eller koncernresolutionsplan även till den berörda resolutionsmyndigheten för försäkringssektorn och den berörda tillsynsmyndigheten för försäkringssektorn (artikel 14.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, i lydelsen enligt artikel 90.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

När en behörig myndighet eller resolutionsmyndighet bedömer att ett institut eller en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla eller att det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang ska de, om institutet eller enheten ingår i ett finansiellt konglomerat, överlämna bedömningen även till de berörda tillsynsmyndigheterna för försäkringssektorn och de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn (artikel 81.3 l i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.4 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

När en resolutionsmyndighet har vidtagit en resolutionsåtgärd ska den, om institutet i resolution ingår i ett finansiellt konglomerat, underrätta även de berörda tillsynsmyndigheterna för försäkringssektorn och de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn om åtgärden (artikel 83.2 l i krishanteringsdirektivet

för försäkringsföretag, i lydelsen enligt artikel 90.5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Kravet på konfidentialitet enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag ska vara bindande även för tillsynsmyndigheter för försäkringssektorn och resolutionsmyndigheter för försäkringssektorn som informerats eller underrättats på grundval av kapitel VIII i direktivet (artikel 84.1 n i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.6 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

För resolutionskollegier ska gälla att om institutet, enheten eller koncernen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat, ska de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn bjudas in att delta i resolutionskollegiet som observatörer, förutsatt att dessa myndigheter omfattas av konfidentialitetskrav som enligt resolutionsmyndigheten på koncernnivå motsvarar de som fastställs i artikel 90 i direktivet (artikel 88.3a i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, i lydelsen enligt artikel 90.7 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag).

Överlämnande av koncernåterhämtningsplaner

Bestämmelser om att Finansinspektionen, när inspektionen är samordnande tillsynsmyndighet, ska överlämna en koncernåterhämtningsplan till berörda behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter finns dels i 6 a kap. 2 § lagen om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, dels i 8 a kap. 3 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

De nuvarande kraven på överlämnande av en koncernåterhämtningsplan gäller bara till berörda behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter. Med behörig myndighet avses enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn över utländska kreditinstitut (1 kap. 5 § a §). Enligt lagen om värdepappersmarknaden avses med behörig myndighet i Sverige Finansinspektionen och i särskilt angivna fall Bolagsverket och i övrigt en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn över utländska värdepappersföretag och företag som driver en reglerad marknad eller annan motsvarande marknad eller som har behörighet att utöva tillsyn över emittenter vars överlåt-

bara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad (1 kap. 4 b §). Med resolutionsmyndighet torde såväl enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse som lagen om värdepappersmarknaden avses en resolutionsmyndighet enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (se prop. 2015/16:5 s. 889). Det finns därmed inte något krav om att Finansinspektionen ska överlämna en koncernåterhämtningsplan till vare sig resolutions- eller tillsynsmyndigheter för försäkringssektorn.

För att uppfylla även de tillkommande kraven enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut för värdepappersföretag (artikel 7.3 e i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag) bör bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden justeras. Finansinspektionen bör således, om en koncern som helhet är eller om något institut i koncernen ingår i ett finansiellt konglomerat, överlämna en koncernåterhämtningsplan även till berörda resolutions- och tillsynsmyndigheter för försäkringssektorn.

Översändande av resolutions- och koncernresolutionsplaner

Bestämmelser om översändande av resolutions- och koncernresolutionsplaner finns i förordningen (2015:1034) om resolution.

I 8 § anges att Riksgäldskontoret ska skicka en kopia av en resolutions- eller koncernresolutionsplan och eventuella ändringar i planen till Finansinspektionen. Om Riksgäldskontoret är samordnande resolutionsmyndighet, ska en kopia av en koncernresolutionsplan och eventuella ändringar i planen även skickas till andra behöriga myndigheter som berörs av planen.

Även de tillkommande kraven om att en resolutionsplan eller koncernresolutionsplan, om institutet, enheten eller koncernen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat, ska översändas till den berörda resolutionsmyndigheten för försäkringssektorn och den berörda tillsynsmyndigheten för försäkringssektorn (artikel 14.3 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag) bör genomföras på lägre nivå än lag. Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om detta.

Underrättelser om att ett institut fallerar eller att det inte finns några alternativa åtgärder som kan förhindra ett fallissemang

Kraven i artikel 81.3 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag om att den behöriga myndigheten eller resolutionsmyndigheten ska överlämna en bedömning om att ett företag fallerar eller sannolikt fallerar eller att det inte finns några alternativa åtgärder som kan förhindra ett fallissemang inom rimlig tid till andra myndigheter, har genomförts genom bestämmelser i lagen (2015:1016) om resolution.

Enligt 8 kap. 1 § tredje stycket ska Finansinspektionen, om inspektionen finner att institutet eller företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla, omgående underrätta Riksgäldskontoret och andra relevanta myndigheter. På motsvarande sätt ska Riksgäldskontoret enligt 8 kap. 4 § andra stycket, om myndigheten finner att det inte finns alternativa åtgärder som inom rimlig tid skulle avhjälpa eller förhindra fallissemang i institutet eller företaget, omgående underrätta Finansinspektionen och andra relevanta myndigheter. Med andra relevanta myndigheter avses de myndigheter som, utöver Finansinspektionen och Riksgäldskontoret, räknas upp i artikel 81.3 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag (prop. 2015/16:5 s. 381, 383, 792 och 795).

Begreppet andra relevanta myndigheter inrymmer således även de tillkommande myndigheterna berörda tillsynsmyndigheterna för försäkringssektorn och de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn (artikel 81.3 i i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag). Denna ändring i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag kräver såldes inte någon lagstiftningsåtgärd.

Underrättelser om beslut om resolution och resolutionsåtgärder

Kraven i artikel 83.2 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag om underrättelser av beslut om resolution och resolutionsåtgärder har genomförts på längre nivå än lag (prop. 2015/16:5 s. 382–384).

Bestämmelser om underrättelser om ett beslut om resolution och om resolutionsåtgärder finns i 15 § förordningen om resolution. I bestämmelsen anges att Riksgäldskontoret så snart som möjligt efter

att ha beslutat att försätta ett företag i resolution eller att vidta resolutionsåtgärder ska underrätta bl.a. Finansinspektionen.

Även de tillkommande kraven om underrättelser till de berörda tillsyns- och resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn bör genomföras på lägre nivå än lag, vilket regeringen bör kunna meddela föreskrifter om.

Krav om konfidentialitet

I krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag anges att kravet på konfidentialitet ska vara bindande för bl.a. resolutionsmyndigheter och behöriga myndigheter (Enligt artikel 84.1). Detta innebär enligt direktivet att de aktuella personerna ska förbjudas att röja konfidentiella uppgifter som erhålls i tjänsten, eller från en behörig myndighet eller resolutionsmyndighet i samband med tjänsteutövning enligt direktivet, till personer eller myndigheter, såvida det inte sker inom ramen för utövandet av deras uppgifter enligt direktivet, i sammandrag eller sammanställning som omöjliggör identifikation av enskilda institut eller koncernföretag eller med uttryckligt samtycke på förhand från myndigheten eller institutet eller koncernföretaget som tillhandahöll uppgifterna. När det gäller uppgifterna i sig anges att medlemsstaterna ska se till att ingen konfidentiell information röjs av dessa personer och att en utvärdering görs av de effekter som röjandet av information skulle kunna få för allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken, för fysiska och juridiska personers affärsintressen, för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner (artikel 84.3). För den närmare innebörden av artikel 84 och den svenska regleringen, se prop. 2015/16:5 s. 701–735.

Genom krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag utvidgas kravet på konfidentialitet till att även gälla för tillsyns- och resolutionsmyndigheter för försäkringssektorn som informerats eller underrättats på grundval av artikel 81–84 i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag. Som följer av de andra ändringarna i direktivet bör detta ta sikte på de fall då ett institut eller en enhet ingår i ett finansiellt konglomerat, dvs. att det i en grupp finns även ett försäkringsföretag. Detta torde i första hand bli aktuellt i de fall som Finansinspektionen och Riksgäldskontoret är till-

syns- och resolutionsmyndighet för ett svenskt försäkringsföretag som ingår i ett finansiellt konglomerat med t.ex. ett kreditinstitut som har hemvist i ett annat land inom EES än Sverige, dvs. då de svenska myndigheterna bara agerar i egenskap av ansvariga myndigheter för försäkringsföretag.

Bestämmelser om skydd för uppgifter hos myndigheter finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är svårt att på förhand bedöma vilken typ av uppgifter som en utländsk myndighet skulle kunna lämna till Riksgäldskontoret eller Finansinspektionen inom ramen för det gränsöverskridande samarbetet. Om uppgifterna rör allmänna intressen bör de, i enlighet med den bedömning som görs i avsnitt 13.3, kunna omfattas av gällande bestämmelser om statsfinanssekretess (16 kap. 1 §), om inspektions, revisions eller annan granskningssekretess (17 kap. 1 §) eller om fredstida krissekretess (18 kap. 13 §). I avsnitt 13.4 föreslås att sekretess ska gälla i ett ärende om resolution och andra ärenden enligt den nya lagen om resolution för försäkringsföretag. Liksom angavs vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag kan ett resolutionsärende, även för försäkringsföretag, inledas inom ramen för det gränsöverskridande samarbetet genom en underrättelse från en utländsk myndighet (prop. 2015/16:5 s. 712–713 och 916).

Sammantaget bör de tillkommande kraven i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag om konfidentialitet tillgodoses dels av gällande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, dela av de bestämmelser om sekretess som föreslås med anledning av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag.

Inbjudan till resolutionskollegier

I och med ändringarna i krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag införs en bestämmelse om att, om institutet, enheten eller koncernen är eller ingår i ett finansiellt konglomerat, ska de berörda resolutionsmyndigheterna för försäkringssektorn bjudas in att delta i resolutionskollegiet som observatörer (artikel 88.3a).

När det gäller skyldigheten för svenska myndigheter, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret, att delta i resolutionskollegier och samarbeta med motsvarande utländska kollegiemedlemmar an-

gavs vid genomförandet av krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag att detta följer av den allmänna bestämmelsen i lagen om resolution om samarbetsskyldighet och informationsutbyte (28 kap. 5 § lagen om resolution, se prop. 2015/16:5 s. 678). Vidare gäller att Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet vid deltagande i ett resolutionskollegium ska samarbeta och utbyta information med samtliga medlemmar i kollegiet i den utsträckning som följer av krishanteringsdirektivet (18 § förordningen om resolution).

Dessa bestämmelser gäller bara gentemot medlemmar i ett resolutionskollegium. För att fullt ut tillgodose det nya kravet i direktivet bör bestämmelserna justeras så att de även gäller en observatör. Detta bör lämpligen regleras på lägre nivå än lag. Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om detta.

De aktuella bestämmelserna gäller bara för Finansinspektionen och Riksgäldskontoret när myndigheterna agerar utifrån krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag, t.ex. när myndigheterna är tillsyns- och resolutionsmyndighet för ett kreditinstitut som är eller ingår i ett finansiellt konglomerat med en EES-försäkringsgivare. Om det i stället är Riksgäldskontoret som, i egenkap av resolutionsmyndighet för ett försäkringsföretag, har bjudits in till ett resolutionskollegium enligt krishanteringsdirektivet för kreditinstitut och värdepappersföretag bör en skyldighet att delta i ett sådant resolutionskollegium regleras i den allmänna bestämmelsen om samarbetsskyldighet och informationsutbyte som föreslås i den nya lagen om resolution för försäkringsföretag (se avsnitt 13.5.1).

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring.
Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade
rörelse regler för försäkringsföretag.
Volym I, II, III & IV. Fi.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
 - för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
- Att omhänderta barn och unga. [38]
- Digital teknik på lika villkor.
 - En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
- Pensionsnivåer och pensionsavgiften
 - analyser på hundra års sikt. [41]
- Säkerställ tillgången till läkemedel
 - förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
- Stärkt pandemiberedskap. [48]
- Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]
- Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]
- Ansvar för hälso- och sjukvården.
 - Volym 1 Bedömningar och förslag.
 - Volym 2 Underlagsrapporter. [62]
- Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]
- Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]
- Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
 - Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

- En socionomutbildning i tiden. [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
- Förbättrat stöd i skolan. [44]
- Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]
- En säkrare utrikesförvaltning. [94]