

2018-08-22

B E S L U T

Nordea Bank AB
Att: styrelsens ordförande
Smålandsgatan 17
105 71 STOCKHOLM

FI Dnr 18-5975



Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Tillstånd att verkställa fusionsplan

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 23 augusti 2018 kl. 08.00)

Finansinspektionen lämnar Nordea Bank AB, org. nr 516406-0120, tillstånd att verkställa den fusionsplan som har upprättats med dotterbolaget Nordea Bank Abp, finskt org. nr 2858394-9, där Nordea Bank AB absorberas av Nordea Bank Abp.

(10 kap. 20 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)

Sammanfattning

Nordea Bank AB har inkommit med en ansökan om tillstånd att verkställa en fusionsplan. Nordea Bank AB är i dag bland annat moderbolag till det finska aktiebolaget Nordea Bank Abp, som fått tillstånd av den Europeiska Centralbanken att bedriva bank- och värdepappersrörelse i Finland. Enligt fusionsplanen ska Nordea Bank AB:s tillgångar och skulder övertas av Nordea Bank Abp genom en så kallad omvänd gränsöverskridande fusion i form av absorption.

Som en följd av fusionen kommer Nordea Bank Abp att bli moderbolag i Nordeakoncernen. Efter verkställandet av fusionen kommer Nordea Bank AB:s verksamhet, i den utsträckning den härrör från Sverige, att bedrivas av Nordea Bank Abp genom en filial i Sverige. Därutöver kommer Nordea Bank Abp att bedriva tillståndspliktig verksamhet i fyra dotterbolag i Sverige.

Finansinspektionen ska avslå en ansökan om att få verkställa en fusionsplan bland annat om fusionen inte kan anses förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen (det så kallade borgenärsintresset). Ansökan ska också avslås om det är motiverat av hänsyn till allmänintresset.

När det gäller borgenärsintresset bedömer Finansinspektionen att styrningen av Nordeakoncernen kommer att i stort sett vara oförändrad efter fusionen med undantag för att vissa koncernfunktioner med stor sannolikhet kommer att flytta till Finland.

Om Nordea Bank Abp efter fusionen skulle få lägre krav på kapital och likviditet skulle detta kunna resultera i försämrade motståndskraft och minskad resolutionsbarhet i det svenska banksystemet. En central utgångspunkt för Finansinspektionens prövning av denna ansökan har därför varit att Nordeakoncerners kapital- och likviditetskrav ska bibehållas. Tillräckligt med kapital är viktigt för bedömningen av såväl borgenärsintresset som allmänintresset eftersom Nordea Bank Abp kommer att ha systemviktig verksamhet i Sverige.

Finansinspektionen har inom ramen för detta ärende haft en omfattande dialog med den Europeiska Centralbanken. Finansinspektionen har därigenom fått en god förståelse för hur den Europeiska Centralbanken ser på och arbetar med att fastställa kapitalkrav för systemviktiga banker.

Finansinspektionen bedömer att även om det finns vissa skillnader i utformningen av kapital- och likviditetskrav som tillämpas av Finansinspektionen och den Europeiska Centralbanken kommer det sammantagna framtida kapitalkravet i euro och likviditetskravet vad avser Nordea Bank Abp att vara oförändrat på kort sikt.

Baserat på Finansinspektionens dialog med den Europeiska Centralbanken inom ramen för detta ärende, och förväntan att kommande förändringar av såväl regelverk som tillämpning kommer att leda till mer likartade kapitalkrav på sikt, bedömer Finansinspektionen att Europeiska Centralbanken kommer tillse att Nordeakoncernen har ett kapitalkrav i euro, på lång sikt, i paritet med dagens nivå givet oförändrad risknivå.

Vad gäller borgenärsintresset är Finansinspektionens slutsats att Nordea Bank AB:s och Nordea Bank Abp:s ekonomiska förhållanden är sådana att ett genomförande av fusionen inte medför att ytterligare säkerhet eller skydd behövs för borgenärerna. De fusionerade bolagens ekonomiska förhållanden i övrigt är inte heller sådana att fusionen inte kan anses förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen. Det finns därför inte någon anledning att avslå ansökan med hänvisning till borgenärsintresset.

När det gäller allmänintresset bedömer Finansinspektionen att riskerna i Nordea Bank Abp:s nybildade filial i Sverige inte kommer förändras väsentligt om den planerade fusionen genomförs. Givet att Nordea Bank Abp:s legala hemvist blir Finland kommer det övergripande tillsynsansvaret för Nordeakoncernen, inklusive den nybildade svenska filialen övergå till den finska tillsynsmyndigheten och den Europeiska Centralbanken som ansvarig för tillsyn av stora banker inom EU:s bankunion. På grund av detta bedömer Finansinspektionen att svenska myndigheters möjlighet att genom reglering och tillsyn förebygga och hantera risker i Nordeakoncernen kommer att

minska. Likaså kommer svenska myndigheters möjlighet att hantera en kris i Nordea inom ramen för återhämtning och resolution att inskränkas till följd av fusionen.

Finansinspektionen kommer även framöver att vara medlem i tillsynskollegiet för Nordea Bank Abp och vara part i de gemensamma besluten avseende Nordeakoncernens kapital- och likviditetskrav samt i bedömningen av återhämtningsplanen för Nordea Bank Abp.

I och med fusionen minskar dock både Finansinspektionens ansvar för, men också inflytande över, tillsynen av Nordeagruppen och Nordeas svenska verksamhet. Samtidigt kommer Finansinspektionen fortfarande ha tillsynsansvar samt ingripandemöjlighet för de svenska dotterbolagen. Vidare kommer Finansinspektionen ha tillsynsansvar över filialen vad gäller nationella regler inom penningtvätts- och konsumentområdet. Givet att Nordea Bank Abp:s verksamhet kommer fortsätta att vara systemviktig i Sverige kvarstår behovet av att vara delaktig i tillsynen av Nordeakoncernen såväl som filialen.

Finansinspektionen har inom ramen för detta ärende haft en omfattande dialog med den Europeiska Centralbanken avseende det kommande tillsynssamarbetet. Diskussionerna har förts i en god och konstruktiv anda och myndigheterna har enats om övergripande principer rörande bland annat informationsutbyte, samarbete vid undersökningar och informella kontakter innan materiella policybeslut fattas. Mot bakgrund av detta är den samlade bedömningen att Finansinspektionen kommer att ha tillräcklig insyn i filialen samt Nordea Bank Abp för att Finansinspektionen ska kunna verka för att den svenska finansiella stabiliteten bibehålls.

Nordea Bank Abp kommer även efter fusionen vara medlem i betalningssystemen på samma sätt som Nordea Bank AB i dag. Finansinspektionens bedömning är därför att fusionen inte skulle öka risken för en allvarlig störning i betalningssystemet eller i kapitalmarknadens funktionssätt.

Vare sig Sveriges riksbank eller Riksgäldskontoret, som har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet, har i sina yttranden till Finansinspektionen framfört något som medför att det finns grund för Finansinspektionen att avslå ansökan. Båda myndigheterna har dock framfört vikten av ett bibehållet kapitalkrav och ett fungerande tillsynssamarbete.

Det finns mot denna bakgrund inte någon grund för att avslå ansökan med hänsyn till allmänintresset.

Finansinspektionen finner därför sammantaget att det inte finns någon grund för att avslå ansökan. Tillstånd att verkställa fusionsplanen ska därför ges.

1 Ärendet

1.1 Bakgrund

Nordeakoncernen (Nordea eller koncernen) är med tillgångar på 570 miljarder euro den största banken i Norden och en av de större i Europa.

Nordea Bank AB (Nordea Bank eller banken) är koncernens moderbolag med de svenska tillståndspliktiga dotterbolagen Nordea Finans Sverige AB, Nordea Hypotek AB, Nordea Investment Management AB och Nordea Livförsäkring Sverige AB. Därutöver har Nordea Bank i dag såväl dotterbolag som filialer i Danmark, Finland och Norge. Dessutom har Nordea Bank bland annat dotterbolag i Ryssland och Luxemburg samt filialer i Estland, Tyskland, Storbritannien, Polen, USA, Kina och Singapore. Nordea Bank har även en kvalificerad ägarandel i Luminor Group AB som bedriver bankverksamhet i Baltikum.

Nordea Bank planerar nu att överlåta bankens samtliga tillgångar och skulder till det finska nybildade dotterbolaget Nordea Bank Abp (Nordea Finland). Nordea Finland fick, den 26 juni 2018 tillstånd från den Europeiska Centralbanken (ECB) att bedriva bank- och värdepappersrörelse i Finland. Efter verkställande av fusionen kommer Nordea Finland att vara det nya moderbolaget i koncernen och därmed överta det direkta eller indirekta ägandet över samtliga dotterbolag.

Nordea Banks verksamhet kommer efter fusionen, i den utsträckning verksamheten härrör från Sverige, att bedrivas av Nordea Finland genom en filial i Sverige. På samma sätt kommer Nordea Banks verksamhet, i den utsträckning den härrör från bland annat Danmark, Norge, Estland, Tyskland, Storbritannien, Polen, USA, Kina och Singapore, att bedrivas av Nordea Finland genom filialer i var och en av dessa jurisdiktioner. Dotterbolagen kommer fortsätta bedriva sina respektive verksamheter som innan fusionen.

Nordea Bank behöver få tillstånd från Finansinspektionen för att få verkställa fusionsplanen. Nordea Bank avser att verkställa den planerade fusionen den 1 oktober 2018.

1.2 Ansökan

Nordea Bank har kommit in med en ansökan om tillstånd att verkställa en fusionsplan. Av ansökan framgår bland annat följande.

Enligt fusionsplanen ska Nordea Banks tillgångar och skulder övertas av Nordea Finland genom en så kallad omvänd gränsöverskridande fusion i form av absorption. Nordea Banks balansomslutning uppgick till 426 miljarder euro per den 30 juni 2018, vilket motsvarade 75 procent av koncernens totala balansomslutning.

Som skäl till fusionen har Nordea Bank anfört att dess unika nordiska och internationella struktur innebär att de befintliga nationella regelverken inte har varit helt ändamålsenliga för bankens verksamhetsmodell och nuvarande strategiska utveckling. Nordea Bank anför vidare att med Nordea Finlands säte i ett land som är medlem i EU:s bankunion kommer Nordea Finland att omfattas av likande regelverk som andra jämförbara banker inom EU.

Som en följd av fusionen kommer Nordea Finland att bli det nya moderbolaget i Nordeakoncernen. Därigenom kommer koncernens säte att flyttas till Helsingfors, Finland. Efter verkställandet av fusionen kommer Nordea Banks verksamhet, i den utsträckning den härrör från Sverige, att bedrivas av Nordea Finland genom en nybildad filial i Sverige.

Efter verkställandet av fusionen kommer den verksamhet som i dag bedrivs av Nordea Bank, i den utsträckning den härrör från Finland, att fortsätta bedrivas av Nordea Finland utan förändringar med anledning av fusionen. Som en följd av fusionen kommer Nordea Banks filial i Finland att stängas ned, vilket kommer att anmälas för registrering i samband med verkställandet av fusionen.

Till ansökan har den fusionsplan som upprättats och undertecknats av styrelserna för Nordea Bank och Nordea Finland bifogats.

Nordea Banks och Nordea Finlands styrelser har även upprättat en gemensam redogörelse enligt 23 kap. 39 § aktiebolagslagen (2005:551) för de omständigheter som kan vara av vikt vid bedömningen av fusionens lämplighet. Redogörelsen innehåller bland annat uppgift om fusionens sannolika konsekvenser för aktieägare, borgenärer och anställda. Enligt redogörelsen tillförsäkras Nordea Banks och Nordea Finlands borgenärer en betryggande säkerhet med hänsyn till bolagens finansiella förhållanden.

Nordea Banks och Nordea Finlands revisorer har granskat denna redogörelse samt fusionsplanen. I yttrandena har revisorerna bland annat uttalat att det inte finns någon anledning att anse att fusionen medför fara för att borgenärerna i Nordea Finland inte ska få betalt för sina fordringar.

Till ansökan har bifogats en försäkran på heder och samvete från Nordea Banks och Nordea Finlands styrelser om att fusionen inte har förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer samt att prövning av fusionen inte pågår enligt konkurrenslagen eller nämnda förordning.

När det gäller fusionens effekter för Nordea Banks verksamhet är bankens utgångspunkt att fusionen inte är avsedd att påverka omfattningen av den verksamhet som bedrivs i Nordea Bank i dag. Antalet lokalkontor kommer inte att förändras som en effekt av fusionen och Nordea Finland och dess filialer kommer att erbjuda samma slag av tjänster och produkter som erbjuds i dag av Nordea Bank och dess filialer.

När det gäller fusionens effekter för kunder är avsikten att Nordea Banks befintliga kunder inte ska påverkas väsentligt av fusionen, då den verksamhet som i dag utförs av Nordea Bank efter fusionen kommer att utföras av Nordea Finland och dess filialer. En förändring för Nordea Banks kunder är att deras insättningar i huvudsak kommer att omfattas av det finska insättningsgarantisystemet. Kunder i Sverige kommer dessutom till viss del att omfattas av det svenska, insättningsgarantisystemet genom så kallad topping-up. För kunder i Sverige innebär detta bland annat att de kommer att omfattas av det svenska skyddet för insättningar som är kopplade till vissa livshändelser såsom tillfälligt höga insättningar på grund av skilsmässa, försäljning av privatbostad, skadeersättning, upphörande av anställning, bodelning, pension, sjukdom, invaliditet eller dödsfall, med ett tilläggsbelopp på upp till 5 miljoner kronor.

När det gäller fusionens effekter för bolagsstyrningen anger Nordea Bank att förändringar till följd av fusionen inte kommer ha någon väsentlig inverkan på bolagsstyrningen i koncernen. Efter fusionen kommer verksamheten fortsätta att ledas och fullt ansvar bäras av styrelsen och den verkställande direktören i Nordea Finland.

När det gäller fusionens effekter för återhämtning och resolution kommer Nordea Finland att vara skyldigt att tillämpa Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 om en gemensam resolutionsmekanism som primärt återhämtnings- och resolutionsregelverk i stället för nationella resolutionsregelverk. Den gemensamma resolutionsmekanismen innefattar en resolutionsnämnd som har befogenhet att utöva så kallade tidiga ingripanden över Nordea Finland, vilket enligt Nordea liknar de befogenheter som nationella myndigheter har. Nordea Bank bedömer därför att fusionen inte förväntas inverka negativt möjligheterna till återhämtning och resolution.

Nordea Finland kommer enligt Nordea Bank att, på samma sätt som banken i dag, ha möjlighet att utnyttja sin diversifierade affärsmodell och den fulla styrkan av sin balansräkning för att stödja områden eller länder som upplever utmanande ekonomiska förhållanden.

2 Synpunkter från Sveriges riksbank och Riksgäldskontoret

Finansinspektionen har gett Sveriges riksbank (Riksbanken) och Riksgäldskontoret (Riksgälden) tillfälle att yttra sig över ansökan.¹

2.1 Yttrande från Riksbanken

Riksbanken anför i huvudsak följande.

¹ Finansinspektionen har gett Nordea Bank tillfälle att yttra sig över Riksbankens och Riksgäldens yttranden.

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

Det är viktigt att alla banker i Sverige, inklusive Nordeakoncernen, har likviditetskrav i alla väsentliga valutor för att motverka kortfristiga likviditetsrisker. Det kommer att bli än mer angeläget för Nordea Finland att ha tillräckliga likviditetsreserver i svenska kronor efter en flytt.

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

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

En flytt innebär att ansvaret att tillföra likviditet i en kris flyttar till den finska centralbanken, som förväntas hantera en eventuell ansökan om nödkredit från Nordea Finland. Detta ansvar inkluderar Nordea Finlands utländska filialer och gäller även eventuell likviditet i svenska kronor.

Nordea Bank är i dag en central aktör inom den svenska finansiella infrastrukturen, inklusive RIX. Dock finns det ingen anledning att tro att en flytt i sig kommer att ändra Nordea Finlands roll inom den finansiella infrastrukturen i Sverige. Riksbanken bedömer även att de operationella risker som fusionen medför är små. Fusionen kommer inte heller ha någon specifik påverkan på Nordea Finlands roll som RIX-deltagare, varför deltagandet inte kommer att påverka betalningssystemet. Efter fusionen kommer Nordea

Finlands RIX-deltagande att följas upp av Riksbanken på samma sätt som tidigare.

2.2 Yttrande från Riksgälden

Riksgälden anför i huvudsak följande.

Nordea Banks planerade fusion medför att Sveriges formella ansvar för både insättningsgarantin och resolution minskar. Då lagen (2015:1016) om resolution innebär att de direkta kostnaderna för krishantering ska bäras av bankens ägare och borgenärer är detta dock inte att likställa med att Sveriges finansiella åtagande vid en framtida kris i Nordea reduceras. Tvärtom består de risker som Nordea medför för svensk finansiell stabilitet och samhällsekonomi medan svenska myndigheters möjlighet att förebygga och hantera dessa minskar avsevärt. Om kraven som ställs på Nordea Finland blir lägre kan riskerna i stället komma att öka.

Fusionen får konsekvenser för Riksgäldens uppdrag som resolutions- och stödmyndighet, liksom för förutsättningarna att genomföra en framgångsrik resolution av Nordea Finland. Riksgäldens möjlighet att värna svenska intressen minskar, då myndighetens reella inflytande i krisplanering och hantering inskränks till Nordea Finlands svenska dotterbolag. Vad gäller Nordea Finlands resolutionsbarhet, kommer denna sannolikt att försämrats, i termer av förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet, som ett resultat av fusionen. Detta ökar på marginalen riskerna. Vidare kommer Nordea Finland efter flytten att kopplas till en, relativt storleken på banksektorn, mindre resolutionsfond än i nuläget.

Rörande insättningsgarantin och investerarskyddet, kan den partiella försämring av skydden som uppstår till följd av skillnader mellan den svenska och finska tillämpningen, kompenseras genom att Nordea Finland ansöker om anslutning till den svenska insättningsgarantin och det svenska investerarskyddet vad gäller mellanskillnaden genom så kallad topping-up.

Det finns i dagsläget en rad frågetecken kring den framtida utformningen av såväl resolutionsplaneringen som tillsynen av Nordea Finland under bankunionens och Finlands ledning. Det står dock klart att Sverige, i det fall fusionen genomförs, i stor utsträckning kommer att påverkas av bankunionens regeltillämpning. För att värna de skyddsvallar som Sverige successivt byggt upp, måste därför svenska myndigheter tillsammans verka för att de krav som Nordea Bank omfattas av i nuläget består för Nordea Finlands del.

3 Tillämpliga bestämmelser

Enligt 10 kap. 20 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) ska vid en gränsöverskridande fusion ansökan om tillstånd att verkställa

fusionsplan göras av det svenska bolag som deltar i fusionen, dvs. Nordea Bank.

En ansökan ska enligt 10 kap. 22 § första stycket LBF, när det gäller fusion genom absorption, avslås om

1. fusionsplanen inte har godkänts i behörig ordning eller till sitt innehåll strider mot lag eller annan författning eller mot bolagsordningen,
2. fusionen har förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer eller om prövning av fusionen pågår enligt konkurrenslagen eller den nämnda förordningen,
3. bolagens borgenärer inte har tillförsäkrats en sådan betryggande säkerhet som avses i 21 § LBF eller de fusionerande bolagens ekonomiska förhållanden i övrigt är sådana att fusionen inte kan anses förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen, eller
4. det är motiverat av hänsyn till allmänintresset.

För en utförlig redogörelse över tillämpliga bestämmelser, se *bilaga*.

4 Finansinspektionens bedömning

4.1 Fusionsplanen

Nordea Bank har lämnat in en fusionsplan som godkänts i behörig ordning. Finansinspektionen bedömer att fusionsplanen inte strider mot lag eller annan författning eller mot bolagsordningen. Någon anledning att avslå ansökan på denna grund finns därför inte.

4.2 Konkurrens

Nordea Bank anför att eftersom omfattningen av den bedrivna verksamheten inte kommer att påverkas av fusionen kommer den inte ha någon negativ inverkan på konkurrensen på marknaden. Nordea Banks och Nordea Finlands styrelser har även lämnat in en försäkran på heder och samvete om att fusionen inte har förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer samt att prövning av fusionen inte pågår enligt konkurrenslagen eller nämnda förordning.

Mot denna bakgrund finner Finansinspektionen inte någon anledning att avslå ansökan på denna grund.

4.3 Borgenärsintresset

En ansökan om att verkställa en fusionsplan ska avslås om de fusionerande bolagens ekonomiska förhållanden är sådana att fusionen inte kan anses

förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen (det så kallade borgenärsintresset). Finansinspektionen ska i sin prövning bland annat se till att dessa borgenärer tillförsäkras en betryggande säkerhet, om ett sådant skydd behövs med hänsyn till de fusionerande bolagens ekonomiska förhållanden och borgenärerna inte redan har en sådan säkerhet. Nedan bedöms därför fusionens påverkan på borgenärerna. I avsnitt 4.4 om allmänintresset redogörs närmare för hur fusionen påverkar riskerna i den svenska verksamheten.

4.3.1 Affärsmodell

Nordeakoncernen har för närvarande ett eget kapital om cirka 32 miljarder euro samt totala tillgångar om cirka 570 miljarder euro och kärnprimärkapital om cirka 29 miljarder euro. Nordea har i dag omkring 75 procent av sina tillgångar i Norge, Danmark och Sverige dvs. utanför bankunionen. Nordea Bank har såväl dotterbolag i form av hypoteksinstitut som filialer i alla dessa länder. I Danmark och Norge är banken den näst största banken. I Sverige är Nordea Bank den fjärde största banken sett till lokala marknadsandsandelar. Detta medför att bankens överlevnadsförmåga är viktig för den finansiella stabiliteten i alla de nordiska länderna.

Som framgår ovan kommer Nordea Finland som en följd av fusionen att bli det nya moderbolaget i Nordeakoncernen. Därigenom kommer koncernens säte att flyttas till Helsingfors, Finland.

Även om den legala strukturen förändras bedömer Finansinspektionen att Nordeas affärsmodell, som bygger på affärsområden (oavsett geografisk lokalisering), inte kommer att ändras på grund av fusionen. På koncernnivå innebär fusionen endast små förändringar i balansräkning och kapitaltäckning. Förutsättningarna för Nordea Finlands lönsamhet bedöms inte påverkas negativt av fusionen.

Vad avser den långsiktiga hållbarheten i Nordeas affärsmodell gör Finansinspektionen därför bedömningen att den inte ändras på grund av fusionen.

4.3.2 Styrning

Nordea Bank styrs i dag genom vad Nordea Bank kallar en ”one bank approach”, vilket innebär att verksamheten styrs i affärsområden och att dessa kontrolleras av så kallade gruppfunktioner, i vilka alla legala enheter är integrerade. Detta innebär att styrningen av bankgruppen inte i någon större utsträckning påverkas av i vilket land moderbolaget ligger. Nordea Bank har också inom ramen för den aktuella ansökan kommunicerat till Finansinspektionen att banken inte kommer göra några materiella ändringar avseende hur banken kommer styras i Nordea Finland.

I och med fusionen kommer vissa koncernfunktioner med stor sannolikhet att flytta till Finland.

I samband med den förra fusionen och filialiseringen av de danska, finska och norska dotterbankerna införde banken en enhetlig filialstyrning för de systemviktiga filialerna. Filialstyrningen innebär bland annat att varje filial ska ha en ansvarig filialchef, en chef för riskkontroll och en chef för regelefterlevnad.

Finansinspektionen gör bedömningen att Nordea Bank har stärkt styrningen av dess filialer sedan den förra omstruktureringen. Finansinspektionen anser dock att banken har en del kvar att åtgärda innan Nordea Bank har en styrstruktur av de nordiska filialerna som är tillfredställande givet storleken på de nordiska filialerna och deras betydelse för den finansiella stabiliteten i respektive land. Finansinspektionen förutsätter att Nordea Bank genomför tillsynsmyndigheternas rekommendationer angående filialstyrningen. Därmed bedömer Finansinspektionen att detta inte påverkar borgenärsintresset negativt.

4.3.3 Kapital

Nordea har i dag ett kapitalkrav om 28 miljarder euro och en kapitalbas om 31 miljarder euro. Finansinspektionens bedömning är att Nordeas risker och omfattningen av verksamheten kommer vara oförändrade efter fusionen. Nordea kommer därför fortsatt att vara systemviktig i alla fyra nordiska länder. Därmed har en central utgångspunkt för Finansinspektionen i prövningen av fusionsansökan varit att Nordeas nuvarande kapitalkrav ska bibehållas. Finansinspektionen noterar att banken varken i sin marknadskommunikation eller i ansökan anger att fusionen genomförs i syfte att kunna få lägre kapitalkrav. Finansinspektionen uppfattar detta som att bankens styrelse inte avser att sänka Nordeas kapitalnivå.

Det övergripande ramverket för att fastställa kapitalkrav anges i EU-direktiv och förordningar² och är därför desamma i hela EU. Flera processer och mer detaljerade metoder är dessutom reglerade genom tekniska standarder och riktlinjer. EU-regelverket ger dock visst utrymme för nationella skillnader i praktisk tillämpning och i vilka bedömningar som görs.

Den nuvarande svenska tillämpningen av kapitalkravsregelverket infördes 2014. Finansinspektionen beslutade då att skärpa kapitalkraven för de mest systemviktiga svenska bankerna för att det svenska finansiella systemet bättre skulle kunna stå emot framtida finanskriser. De skärpta kraven omfattar bland annat höga kapitalkrav för systemrisk, ett riskviktsgolv för bolån samt vissa krav på bankernas interna modeller som genomförts både inom pelare 1 och pelare 2.

² 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, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, (CRD IV).

I och med att EU-regelverket ger visst utrymme för nationella skillnader i tillämpning skiljer sig Finansinspektionens metoder för att fastställa bankers kapitalkrav i vissa delar från metoderna som används av ECB. Därför har det varit av stor vikt för Finansinspektionen att analysera dessa skillnader för att bedöma fusionens möjliga konsekvenser för Nordeas kapitalkrav.

På kort sikt bedömer Finansinspektionen att Nordeas kapitalkrav i euro kommer att vara oförändrat. Bedömningen görs utifrån att Nordea inom ramen för banktillståndet från ECB har åtagit sig att efter fusionen uppfylla det övergripande kapitalkravet och kravet på eget kapital såsom det är överenskommet mellan myndigheterna i årets översyn- och utvärderingsprocess. Detta krav ska Nordea uppfylla från det att fusionen genomförs till dess att ECB fattar ett nytt beslut inom ramen för deras översyn- och utvärderingsprocess under 2019. Ett sådant nytt beslut bedömer Finansinspektionen, utifrån hur ECB:s process normalt sett ser ut, kommer att tas under det fjärde kvartalet 2019.

Även om kapitalkravet i euro inte kommer att förändras på kort sikt kommer Nordeas riskvägda tillgångar och därmed kapitalkrav som uttrycks i procent att förändras. Detta är en följd av att ECB använder sig av påslag i pelare 1 i större utsträckning och pelare 2 i mindre utsträckning. Detta innebär, allt annat lika, att de riskvägda tillgångarna ökar och att kapitalkravet uttryckt i procent blir lägre även om kapitalkravet i euro skulle vara detsamma.

Finansinspektionen bedömer att detta för Nordeas del innebär såväl på kort som lång sikt, att en del av de brister och risker – exempelvis avseende interna modeller för kreditrisk – som Nordea i dag håller kapital för inom pelare 2 i stället kommer att adresseras genom högre kapitalkrav inom pelare 1. Detta får också till följd att buffertar som beräknas i procent av de riskvägda tillgångarna ökar något. När ECB har fattat ett beslut inom ramen för deras översyn- och utvärderingsprocess under 2019 kommer däremot kapitalkravet för systemrisk att vara lägre än Finansinspektionens nuvarande krav.³

Dessa ovan belysta skillnader innebär att Nordeas kapitalkrav under ECB:s tillsyn kommer att ha en annan utformning och fördelning mellan olika delar av kapitalkravet. Sammantaget bedöms dock inte dessa skillnader i regeltillämpning leda till några stora skillnader i det totala kapitalkravet.

Därtill bedömer Finansinspektionen att skillnaderna i Finansinspektionens och ECB:s metoder för att fastställa kapitalkrav förväntas att minska framöver på grund av ändringar i EU:s kapitaltäckningsregelverk och en utveckling mot mer likartad tillämpning.

³ Den finska tillsynsmyndigheten (FIVA), som har makrotillsynsansvar för Nordea Finland, har beslutat att Nordea från och med den 1 juli 2019 kommer behöva hålla en systemriskbuffert på 3 procent, vilket är lägre än Finansinspektionens systemriskkrav som även inkluderar ett pelare 2-krav på 2 procent, och därmed uppgår till totalt 5 procent.

Exempelvis bedöms Finansinspektionens tillämpning av pelare 2 krav och krav på interna modeller för kreditrisk de närmaste åren att konvergera med ECB:s tillämpning. Finansinspektionen har redan påbörjat denna process genom att besluta om ändring av metoden för tillämpningen av det nuvarande riskviktsgolvet för svenska bolån. Riskviktsgolvet som i dag tillämpas i pelare 2 kommer att ersättas med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen⁴. Finansinspektionen kommer att ansöka om så kallad reciprocitet av åtgärden så att den omfattar den nybildade svenska filialen och även gäller på gruppnivå.

Finansinspektionen har sedan flera år ett etablerat och väl fungerande tillsynssamarbete med ECB och de nordiska tillsynsmyndigheterna. ECB har deltagit i tillsynskollegiet för Nordea och genom FIVA varit delaktig i tillsynsmyndigheternas gemensamma beslut avseende kapitalkravet för Nordeakoncernen sedan 2015. Det innebär att det finns en stor och väl förankrad samsyn mellan Finansinspektionen, ECB och FIVA i tillsynen av Nordeas risker och kapitalkrav.

Finansinspektionen har sedan hösten 2017 inom ramen för detta ärende haft ingående diskussioner med ECB och FIVA om Nordeas kapitalkrav. Processen har innehållit såväl ett flertal möten, på alla nivåer, som skriftligt utbyte av analyser och bedömningar. Finansinspektionen har därigenom fått en god förståelse för hur ECB ser på och arbetar med att fastställa kapitalkrav för systemviktiga banker. Finansinspektionen har också tillsammans med de övriga nordiska länderna tydligt beskrivit Nordeas betydelse för den finansiella stabiliteten. ECB och FIVA har bekräftat att det faktum att Nordea är systemviktig i alla fyra nordiska länder kommer tas i beaktande när det framtida kapitalkravet kommer att fastställas.

Visserligen har inte ECB kunnat ange en exakt siffra för Nordeas framtida kapitalkrav, eftersom detta inte är möjligt givet en föränderlig riskbild och omvärld. Dock har ECB skriftligen kommunicerat att de förväntar sig att de av ECB tillämpade kapitalmetoderna, i kombination med reciprocitet när det gäller vissa kapitalkrav, givet oförändrad risknivå borde resultera i ett kapitalkrav i euro som är lika konservativt som det nuvarande.

Baserat på den omfattande dialog som förts med ECB och förväntan att kommande förändringar av såväl regelverk som tillämpning kommer att leda till mer likartade kapitalkrav på sikt, är Finansinspektionens samlade bedömning att ECB kommer tillse att Nordea har ett kapitalkrav i euro i paritet med dagens nivå givet oförändrad risknivå.

⁴ 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.

4.3.4 Likviditet

Nordea Banks likviditetriskhantering är i dag centraliserad, i enlighet med bankens affärsmodell och affärsstyrning. Finansinspektionen anser att Nordea Bank har en tillfredställande hantering av likviditetsrisken.

Finansinspektionens bedömning är att detta inte kommer att påverkas av fusionen.

Nordea Bank har angett att var bankens huvudkontor är beläget inte kommer ha någon inverkan på likviditetshanteringen. Nordea Bank finansierar sin verksamhet med inlåning från allmänheten och upplåning på internationella obligationsmarknaden. Ratingen är den enskilt viktigaste faktorn för bankens upplåningskostnad och möjlighet att emittera obligationer. Nordea Bank har haft en dialog med ratinginstituten inför fusionen och banken anger i ansökan att ratingen inte förväntas att ändras i och med fusionen.

Krav på likviditetsbuffert (LCR) kommer även fortsättningsvis att vara baserade på tillämplig EU-reglering och detsamma gäller för stabil finansiering (NSFR, Net Stable Funding Ratio). SSM har, i motsats till Finansinspektionen, inga uttalade krav på LCR i specifika valutor, men ställer liksom Finansinspektionen krav på att bankerna ska tillämpa artikel 8.6 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61. Detta innebär att bankernas likvida tillgångar i en signifikant valuta ska vara i linje med dess nettoutflöden i samma valuta. Å ena sidan kommer Nordea Finland omfattas av mindre reglering, vilket skulle kunna leda till att Nordea Finland väljer att ha en mindre likviditetsreserv i euro, å andra sidan kommer Nordea Finland ha större tillgång till euro från ECB.

Sammantaget gör Finansinspektionen bedömningen att likviditetsrisken är oförändrad.

Vad gäller likviditetsstöd se avsnitt 4.4.4.

4.3.5 Insättningsgarantin

Finansinspektionens bedömning av skillnaderna mellan insättningsgarantisystemen bygger på det Riksgälden anför i sitt yttrande.

Från och med fusionsdagen kommer finska myndigheter överta insättningsgarantiansvaret för insättningar i Nordea Bank och dess EES-filialer. Som en konsekvens av fusionen övergår Nordea Banks avgiftsskyldighet för finansiering av insättningsgarantin från det svenska till det finska garantisystemet. Nordea Banks årliga betalning av avgift till den svenska insättningsgarantifonden upphör därmed.

Såsom Riksgälden noterar är det inte troligt att ett fallissemang i Nordea kommer att hanteras inom ramen för konkurs och insättningsgarantin, utan genom ett resolutionsförfarande. Det minskade åtagandet för den svenska insättningsgarantin har därför i första hand bäring på det totala avgiftsuttaget

och inte i samma utsträckning på den faktiska risken för att ett infriande av garantin. Insättningsgarantin kan förvisso även behöva bidra vid resolution, men med beaktande av de garanterade insättningarnas förmånsrättsliga ställning och Nordeas kapitalstruktur skulle det krävas synnerligen stora förluster för att detta skulle bli aktuellt.

En flytt innebär att den finska insättningsgarantins nivå om 100 000 euro kommer att omfatta Nordeas samtliga insättare inom EES, inklusive dess filialer. Då den svenska verksamheten kommer att bedrivas i filialform medför detta att, beroende på växelkurs EUR/SEK, det faktiska skyddet för insättare i den svenska filialen kan vara både högre eller lägre än 950 000 kronor. Motsvarande gäller också för insättare i andra medlemsstater som valt att ange skyddet i nationell valuta och där Nordea bedriver filialverksamhet. Det finns i dag skillnader mellan Sveriges och Finlands insättningsgarantisystem. Den svenska insättningsgarantin omfattar ett högre tilläggsbelopp för vissa specifika livshändelser och därtill omfattar det svenska systemet andra kontoslag. Nordea Bank har kommunicerat att banken avser att kompensera för dessa skillnader genom att ansöka om ”topping-up” för att kunder i Sverige ska få samma skydd som kunder i andra banker i Sverige.

I samband med fusionen kommer även Riksgäldens ansvar för investerarskyddet övergå till finska myndigheter.

Såsom Riksgälden framför förväntas risken för att svenska insättare och investerare skulle påverkas negativt av fusionen till följd av skillnader i svensk och finsk tillämpning av insättningsgarantin och investerarskyddet bli försumbar, förutsatt att Nordea Finland ansöker om och beviljas kompletterande anslutning till de svenska garantisystemen.

4.3.6 Sammanfattande bedömning av borgenärsintresset

Sammantaget bedömer Finansinspektionen att Nordea Finlands styrning och affärsmodell inte kommer påverkas av fusionen.

Finansinspektionen bedömer, baserat på den omfattande dialog som förts med ECB och den kommande revideringen av kapitaltäckningsregelverket, att ECB kommer tillse att Nordea Finland har ett kapitalkrav i euro i paritet med dagens nivå givet oförändrad risknivå. Finansinspektionen bedömer även att Nordea Finland efter fusionen kommer att ha en tillfredställande hantering av likviditetsrisken.

Vidare är Nordea Banks och Nordea Finlands ekonomiska förhållanden sådana att fusionen inte medför att ytterligare säkerhet eller skydd behövs för borgenärerna. Det finns i övrigt inget vad gäller de ekonomiska förhållandena i Nordea Bank och Nordea Finland som medför att fusionen inte kan anses förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen. Mot denna bakgrund finns inte någon grund för att avslå Nordea Banks ansökan med hänsyn till borgenärsintresset.

4.4 Allmänintresset

Som anges ovan ska en ansökan avslås om det är motiverat av hänsyn till allmänintresset. Av förarbetena framgår att det kan vara aktuellt för Finansinspektionen att motsätta sig en fusion med hänvisning till allmänintresset bara när det handlar om mycket allvarliga situationer och risker. Motivet för restriktiviteten är den inskränkning i etableringsfriheten som annars blir följd. En generell regel om rätt att motsätta sig en fusion skulle främst vara tillämplig om den skulle innebära allvarliga störningar i betalningssystemet eller i kapitalmarknadens funktionssätt. Av förarbetena framgår det vidare att för att en ansökan om verkställande av fusionsplan ska kunna avslås på grund av allmänintresset måste rekvisiten nödvändighet och proportionalitet vara uppfyllda. (Se prop. 2008/09:180 s. 68 f.)

Vid prövningen av hur allmänintresset påverkas av fusionen bedömer Finansinspektionen i det följande för det första om riskerna i Nordea Finlands verksamhet, och därmed risken för en allvarlig kris i Nordea Finland, förändras väsentligt. Finansinspektionen redogör sedan för hur förutsättningarna för tillsyn, resolution, likviditetsstöd, påverkan på infrastruktur och betalningssystemet, påverkas av den planerade fusionen.

Ett annat viktigt område att bedöma när det gäller allmänintresset är att Nordea Finland har tillräckligt med kapital. Detta är viktigt för bedömningen av allmänintresset eftersom Nordea Finland kommer att ha systemviktig verksamhet i Sverige. För bedömningen av detta, se avsnitt 4.3.3.

Omfattningen av bankens verksamhet i Sverige kommer inte att ändras i och med fusionen. Verksamheten i Sverige kommer att vara organiserad i form av betydande filial⁵ och fyra stycken tillståndspliktiga dotterbolag. Såsom beskrivits ovan i avsnitt 4.3.1 medför detta att bankens överlevnadsförmåga är viktig för den finansiella stabiliteten i alla de nordiska länderna. Ett fallissemang för banken skulle därför kunna få betydande konsekvenser för den finansiella stabiliteten i Sverige. Frågan som Finansinspektionen ska bedöma är hur fusionen och den nya legala strukturen som blir följd, påverkar svenska myndigheters ansvar för och förutsättningar att hantera kapitalkrav (se avsnitt 4.3.3), tillsyn, resolution och likviditetsstöd samt svenska myndigheters förmåga att avvärja och hantera en allvarlig kris i banken.

4.4.1 Fusionens påverkan på riskerna i den svenska verksamheten

Finansinspektionen bedömer att de ekonomiska förhållandena för Nordea Finlands svenska verksamhet sammantaget kommer att vara tillfredsställande även efter fusionen. Som ett led i bedömningen som avser allmänintresset prövar Finansinspektionen om risken för ett fallissemang för Nordea Finland blir större efter fusionen än den bedöms vara i Nordea Bank i dag. I risken för framtida fallissemang behöver Finansinspektionen ta hänsyn till om riskerna

⁵ Se definition av betydande filial i 1 kap. 5 § p. 22 LBF.

förändras samt ställa denna risknivå mot en bedömning om den framtida kapitalstyrkan.

Den planerade fusionen innebär att Nordea Bank kommer att upplösas och att dess tillgångar och skulder övergår till Nordea Finland, samt att dess verksamhet, i den utsträckning den härrör från Sverige, kommer att bedrivas av Nordea Finland genom en filial i Sverige. Sammansättningen av Nordeas tillgångar och skulder ändras dock inte i och med omstruktureringen utan koncentreras i stället till moderbanken i Finland.

I samband med Nordeas legala omstrukturering och filialisering 2017 gjorde Finansinspektionen bedömningar avseende Nordea Bank i egenskap av moderbolag och systemviktig bank med kommande filialer i de nordiska länderna. Filialerna skulle komma att betraktas som betydande filialer enligt artikel 51 i kapitaltäckningsdirektivet. Dessa bedömningar kvarstår. Finansinspektionen gör därför inom ramen för detta beslut inte någon prövning av den legala strukturen.

Finansinspektionen bedömer att den nu aktuella fusionen inte kommer att ändra verksamhetens risker inom kreditgivning, värdepappershandel eller finansiering.

Pensionsrisken kommer även fortsättningsvis att baseras på lokala pensions- och arbetsrättsliga regleringar och påverkas inte av fusionen. Därtill bedömer Finansinspektionen att försäkringsrisken kommer att vara oförändrad.

Finansinspektionens sammantagna bedömning är att riskerna i verksamheten kommer att vara oförändrade. Finansinspektionen bedömer dock att själva genomförandet av fusionen tillfälligt kommer att innebära högre operativa risker t.ex. i form av risker för väsentliga affärsavbrott eller avbrott i tillgänglighet, vilket skulle kunna ha en betydande inverkan på banken, dess kunder och finansmarknaden.

Finansinspektionen bedömer emellertid att Nordea Bank har vidtagit åtgärder för att hantera förändringsriskerna. Det finns en tydlig organisation för genomförandet av fusionen med fastlagda processer för att identifiera och åtgärda risker under arbetets gång, samt tydliga så kallade eskaleringsrutiner för att föra information vidare upp i organisationen.

Som framgår av avsnitt 4.3.3 har ECB kommunicerat att de förväntar sig att de av ECB tillämpade kapitalmetoderna, i kombination med reciprocitet när det gäller vissa kapitalkrav, givet oförändrad risknivå borde resultera i ett kapitalkrav i euro som är lika konservativt som det nuvarande. Mot den bakgrunden och givet riskbedömningen i detta avsnitt är Finansinspektionens sammantagna bedömning att Nordea Finland även framöver kommer att ha en tillfredställande kapitalstyrka relativt sin risknivå. Denna bedömning grundas på den omfattande dialog som förts med ECB och den kommande revideringen av kapitaltäckningsregelverket.

4.4.2 Fusionens påverkan på Finansinspektionens tillsyn

Det finns ett övergripande ramverk för samarbete mellan tillsynsmyndigheter i EU-direktiv, förordningar, tekniska standarder och riktlinjer.⁶ Dessa reglerar samarbetet för tillsyn av banker som har utländska dotterbolag och filialer. De tekniska standarderna reglerar hur tillsynskollegierna ska arbeta operativt och funktionsmässigt utifrån de villkor som finns i kapitaltäckningsregelverket.

Dessutom regleras samarbetet mellan de nordiska tillsynsmyndigheterna och ECB i ett så kallat Memorandum of Understanding (MoU) för tillsyn av betydande filialer.⁷ Även inom EU har det identifierats ett behov av ytterligare EU-gemensamma principer för tillsyn av betydande filialer. Europeiska bankmyndigheten (EBA) har därför tagit fram en riktlinje om tillsyn över betydande filialer.⁸

Finansinspektionen är i dag så kallad hemlandstillsynsmyndighet för Nordea Bank. Detta innebär att Finansinspektionen är direkt ansvarig för tillsynen av moderbolaget inklusive dess filialer samt de svenska dotterbolagen. Finansinspektionen är vidare också ansvarig för den konsoliderade tillsynen av hela Nordeagruppern. Detta innebär bland annat att Finansinspektionen leder bankens tillsynskollegium och är ansvarig för undersökningar på gruppen, framtagande av den årliga samlade kapitalbedömningen för hela gruppen samt godkännande av gruppens återhämtningsplan.

Genom fusionen kommer ECB att bli hemlandstillsynsmyndighet för det nya moderbolaget Nordea Finland inklusive dess filialer. Detta innebär att ECB kommer vara ansvarig för tillsynen av moderbolaget inklusive dess filialer samt den konsoliderade tillsynen av Nordeagruppern. När det gäller en filial till ett utländskt kreditinstitut med säte inom EES, vilket Nordea Finlands nybildade filial i Sverige kommer att vara, ligger det formella tillsynsansvaret för stabiliteten i Nordea Finland på hemlandsmyndigheten, dvs. ECB och FIVA, och Finansinspektionen blir således värdlandsmyndighet.

I och med fusionen minskar alltså både ansvar för, men också inflytande över, tillsynen av Nordeagruppern och Nordeas svenska verksamhet. Samtidigt kommer Finansinspektionen fortfarande ha tillsynsansvar samt ingripandemöjlighet för de svenska dotterbolagen. Vidare kommer

⁶ Se bland annat artikel 51.3 och 116 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU (CRD IV), Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/98 avseende tekniska standarder för tillsyn för att specificera de allmänna villkoren för tillsynskollegiernas funktionssätt, samt Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/99 om tekniska genomförandestandarder för fastställande av tillsynskollegiers operativa funktionssätt, samt Riktlinje om tillsyn över betydande filialer, EBA/GL/2017/14.

⁷ Samförståndsavtal (MoU) mellan de nordiska finansinspektionerna och Europeiska centralbanken om tillsynen av betydande filialer i Sverige, Norge, Danmark och Finland, daterat den 2 december 2016.

⁸ Riktlinje om tillsyn över betydande filialer, EBA/GL/2017/14.

Finansinspektionen ha tillsynsansvar över filialen vad gäller nationella regler inom penningtvätts- och konsumentområdet. Givet att Nordea Finlands verksamhet kommer fortsätta att vara systemviktig i Sverige kvarstår behovet av att vara delaktig i tillsynen av Nordeakoncernen såväl som filialen.

Finansinspektionen kommer efter fusionen att vara medlem i det av ECB ledda tillsynskollegiet för Nordea. I egenskap av behörig tillsynsmyndighet för de svenska dotterbolagen kommer Finansinspektionen att vara med och fatta beslut vad gäller den samlade kapital- och likviditetsbedömningen för gruppen. Om tillsynskollegiet inte kommer överens är dock Finansinspektionens formella och därmed också reella möjlighet till påverkan begränsat.

Då både MoU:et och EBA:s riktlinje, som Finansinspektionen antagit, är generella och ska användas proportionerligt, kommer myndigheterna behöva enas om en enhetlig syn avseende samarbete och informationsdelning när det gäller den löpande tillsynen av Nordeakoncernen och dess betydande filialer. Finansinspektionen har som ordförande i tillsynskollegiet sedan många år etablerat en praxis av tillsynssamarbete mellan kollegiets medlemmar som präglas av öppenhet och gemensamma bedömningar. Samma tradition av en gemensam gränsöverskridande grupp-tillsyn med EU-länder utanför bankunionen finns ännu inte hos ECB. ECB:s processer är i hög utsträckning anpassade till samarbete mellan de myndigheter som tillhör bankunionen. En bankgrupp som Nordea, med majoriteten av tillgångarna inom EU, men utanför bankunionen, kräver därför en del anpassning från ECB:s sida.

Finansinspektionen har mot den bakgrunden identifierat ett behov av förtydligande och säkerställande av att det finns en gemensam uppfattning om vissa principer. Finansinspektionen har under våren 2018 fört en dialog med ECB om detta. Som utgångspunkt har myndigheterna använt MoU:et och EBA:s riktlinje för att komma överens om en institutspecifik metod för tillsynssamarbetet avseende Nordea. Diskussionerna har förts i en god och konstruktiv anda och myndigheterna har enats om övergripande principer rörande bland annat informationsutbyte, samarbete vid undersökningar och informella kontakter innan materiella policybeslut fattas.

Mot bakgrund av att det finns en bra plattform för fortsatta diskussioner, dvs. gemensamt EU-regelverk och MoU, samt de institutspecifika övergripande principerna, är den samlade bedömningen att Finansinspektionen kommer att ha tillräcklig insyn i filialen samt Nordea Finland för att Finansinspektionen ska kunna verka för att den svenska finansiella stabiliteten bibehålls.

4.4.3 Resolution

Resolution är ett relativt nytt legalt verktyg som syftar till att säkerställa en ordnad avveckling av en systemviktig bank som fallerar eller bedöms vara på väg att falla.⁹ Efter ett beslut om resolution tar staten via

⁹ Se lagen (2015:1016) om resolution.

resolutionsmyndigheten kontroll över banken. Målet med resolution är att upprätthålla bankens kritiska funktioner samtidigt som kostnaden för de förluster som orsakat bankens fallissemang bärs av bankens ägare och långgivare. Endast i exceptionella fall kan det bli aktuellt att tillskjuta statliga medel i en resolution.

Resolution av en gränsöverskridande och systemviktig bank, som utgör en del av en finansiellt och operativt integrerad bankkoncern, är i praktiken till stor del en nationell angelägenhet för hemlandet och moderbolaget. Med moderbolaget i Finland faller ansvaret för Nordea Finland på resolutionsmyndigheten inom bankunionen, SRB.

Riksgälden bedömer att dess reella inflytande i ett resolutionsförfarande av Nordea efter fusionen kommer att vara begränsat till de svenska dotterbolagen. Riksgälden kommer i det avseendet fortfarande att ingå i resolutionskollegiet med möjlighet till påverkan. Som en konsekvens av fusionen begränsas dock Riksgäldens handlingsalternativ i arbetet med att verka för finansiell stabilitet i Sverige.

Vidare bedömer Riksgälden att Nordeas resolutionsbarhet sannolikt kommer att försämrats, i termer av förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet, som ett resultat av fusionen. Detta beror till stor del på att SRB inte kommer att tillämpa krav på efterställighet för hela MREL-kravet¹⁰. SRB kommer i stället att tillämpa en partiell efterställhet, vilken kommer bero på systemviktighet. Detta ökar på marginalen riskerna. Vidare kommer Nordea Finland efter flytten att kopplas till en, relativt storleken på banksektorn, mindre resolutionsfond än i nuläget.

Såsom Riksgälden noterar finns det dock inga indikationer på att SRB kommer att tillämpa en annan resolutionsstrategi än den som för närvarande gäller för Nordea Bank. I det avseendet innebär fusionen sannolikt ingen påverkan på resolutionsbarheten. Givet att riskerna bedöms öka endast marginellt, att Riksgälden kommer att ingå i resolutionskollegiet och att SRB avser att använda samma resolutionsstrategi, gör Finansinspektionen bedömningen att SRB kommer att kunna hantera resolutionsplanering och ett eventuellt genomförande av resolution på ett tillfredställande sätt.

4.4.4 Likviditetsstöd

Centralbanker kan ge både generellt likviditetsstöd och riktat likviditetsstöd (så kallade nödkrediter). Vanligtvis har både filialer och dotterbolag tillgång till generellt likviditetsstöd i de länder där de verkar. För nödkrediter är situationen däremot inte lika tydlig. Även om såväl dotterbolag som filialer formellt har möjlighet att få nödkrediter i de länder där de verkar, är beslut om nödkrediter ofta mer diskretionära. Som Riksbanken framför kommer ansvaret för en

¹⁰ Minimum Requirement for own fund and Eligible Liabilities (MREL), dvs. minimikrav på nedskrivningsbara skulder.

situation där Nordea Finland, inklusive dess utländska filialer, behöver tillföras likviditet, ligga på finska myndigheter. Som RIX-deltagare kommer Nordea Finlands svenska filial dock även ha tillgång till Riksbankens så kallade stående likviditetsfaciliteter. Riksbanken skulle även kunna bistå den svenska filialen med extraordinära likviditetsfaciliteter i en krissituation, om filialen är penningpolitisk motpart. Sådana operationer kan innebära krediter med längre löptid, i såväl svenska kronor som utländsk valuta, och mot andra säkerheter än vad Riksbanken normalt accepterar.

Såsom Riksbanken framför reglerar ett MoU mellan de nordiska och baltiska centralbankerna från december 2016, hur ansvaret i praktiken ska fördelas vid extraordinärt likviditetsstöd. Enligt detta MoU förväntas hemlandets centralbank hantera en eventuell ansökan om nödkredit. Det innebär att Finlands centralbank förväntas hantera en ansökan om nödkredit från Nordea Finland efter fusionen. Detta inkluderar nödkredit till den svenska filialen och gäller även en ansökan om nödkredit i svenska kronor. Samtidigt förväntas Riksbanken att bistå vid en sådan ansökan.

Finansinspektionen bedömer att såväl Nordea Finland som den svenska filialen även efter fusionen kommer att ha tillgång till nödkrediter.

4.4.5 Fusionens påverkan på svenska finansiella infrastruktur företag och betalningssystemet

Nordea Bank är medlem i alla systemvikta svenska finansiella infrastruktur företag, vilka är RIX, Euroclear Sweden, Nasdaq Clearing och Bankgirot. Finansinspektionen delar Riksbankens uppfattning att fusionen inte kommer ändra denna roll inom den finansiella infrastrukturen i Sverige. De operationella riskerna som fusionen medför är därför försumbara.

Fusionen kommer inte att ha någon specifik påverkan på RIX-deltagandet. Efter fusionen kommer den svenska filialen att vara medlem i RIX.

4.4.6 Sammanfattande bedömning av allmänintresset

Sammantaget bedömer Finansinspektionen att riskerna inte förändras väsentligt i och med fusionen, bortsett från att själva genomförandet av fusionen tillfälligt kommer att innebära högre operativa risker. Inte heller innebär fusionen någon ökad risk för en allvarlig kris i Nordea Finland. Även om tillsynsansvaret kommer att ändras, är Finansinspektionens bedömning att Finansinspektionen kommer att ha tillräcklig insyn i filialen och Nordea Finland för att kunna verka för att den finansiella stabiliteten i Sverige bibehålls. Vidare bedömer Finansinspektionen att fusionen inte kommer att leda till att riskerna för allvarliga störningar i betalningssystemet eller i kapitalmarknadens funktionssätt kommer att öka. Mot denna bakgrund finns inte någon grund för att avslå Nordea Banks ansökan med hänsyn till allmänintresset.

4.5 *Slutsats*

Finansinspektionen bedömer att fusionsplanen har godkänts i behörig ordning, och att den inte strider mot lag eller annan författning eller mot bolagsordningen.

Fusionen har inte förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer. Någon prövning av fusionen pågår inte heller enligt konkurrenslagen eller nämnda förordning.

Finansinspektionen bedömer att insättares och andra fordringsägares intressen är tillgodosedda samt att fusionen är förenlig med allmänintresset.

Finansinspektionens sammantagna bedömning är därför att det saknas grund att avslå ansökan. Tillstånd att verkställa fusionsplanen ska därför ges.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Ordförande

Kajsa Larsberger Holting
Senior jurist

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Hans Nyman, Mats Walberg, Peter Englund och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora juristen Kajsa Larsberger Holting och rådgivaren Petra Gressirer. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Charlotte Rydin, biträdande generaldirektören Martin Noréus, biträdande områdeschef Karin Lundberg, avdelningschefen Martina Jäderlund, och rådgivaren Caroline Moberg Pettersson deltagit.

Bilaga

Tillämpliga bestämmelser

I 10 kap. 20 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) föreskrivs följande. När fusionsplanen har blivit gällande i samtliga bolag, ska såväl överlåtande som övertagande bolag ansöka om tillstånd att verkställa planen. Vid en gränsöverskridande fusion ska ansökan göras av det eller de svenska bolag som deltar i fusionen. Ansökan ska göras hos Finansinspektionen.

I 10 kap. 21 § LBF föreskrivs att vid behandlingen av en ansökan om tillstånd att verkställa en fusionsplan ska prövas att bolagens borgenärer tillförsäkras en betryggande säkerhet, om ett sådant skydd behövs med hänsyn till de fusionerande bolagens ekonomiska förhållanden och om borgenärerna inte redan har en sådan säkerhet.

En ansökan ska enligt 10 kap. 22 § LBF, när det gäller fusion genom absorption, avslås om

1. fusionsplanen inte har godkänts i behörig ordning eller till sitt innehåll strider mot lag eller annan författning eller mot bolagsordningen,
2. fusionen har förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer eller om prövning av fusionen pågår enligt konkurrenslagen eller den nämnda förordningen,
3. bolagens borgenärer inte har tillförsäkrats en sådan betryggande säkerhet som avses i 21 § eller de fusionerande bolagens ekonomiska förhållanden i övrigt är sådana att fusionen inte kan anses förenlig med insättares eller andra fordringsägares intressen, eller
4. det är motiverat av hänsyn till allmänintresset.

Skatteverket kan, enligt 23 kap. 21 a § aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) under det att Finansinspektionens handläggning av ansökan pågår besluta om att det under en viss tid om högst tolv månader föreligger hinder mot verkställande av fusionsplanen. Denna tid får förlängas om det finns särskilda skäl.

I 23 kap. 51 § ABL anges följande.

Vid en gränsöverskridande fusion mellan ett moderbolag och ett helägt dotterbolag tillämpas bestämmelserna i 36–50 §§, dock med följande avvikelser.

1. Fusionsplanen behöver inte innehålla sådana uppgifter som avses i 38 § första stycket 2, 3 och 5.
2. Bestämmelserna om revisorsgranskning i 11–13, 40 och 41 §§ samt om bolagsstämans godkännande av fusionsplanen i 15 § första stycket ska inte tillämpas.

I fråga om arten av fusionens rättsverkningar gäller vad som sägs i 34 § andra stycket 1 och 2 i stället för vad som sägs i 26 § första stycket 1–4.

Vid en fusion enligt denna paragraf ska det till fusionsplanen fogas ett yttrande från en eller flera sådana revisorer som anges i 12 § med sådant innehåll som avses i 11 § andra stycket 1.

I 23 kap. 11 § andra stycket 1 ABL framgår att det i revisorsyttrandet särskilt ska anges om revisorerna vid sin granskning har funnit att fusionen medför fara för att borgenärerna i det övertagande bolaget inte ska få sina fordringar betalda.

I 23 kap. 12 § ABL anges följande. En revisor som avses i 11 § skall vara en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag. Om inte annat framgår av bolagsordningen, skall revisorn utses av bolagsstämman i respektive bolag. Om någon särskild revisor inte är utsedd, skall granskningen i stället utföras av bolagens revisorer. För en revisor som har utsetts att utföra granskning enligt 11 § gäller bestämmelserna i 9 kap. 40, 45 och 46 §§.

I 23 kap. 38 § första och andra stycket ABL föreskrivs följande. Fusionsplanen ska innehålla uppgift om

1. de fusionerande bolagens form, firma och säte,
2. utbytesförhållanden mellan aktier och förekommande värdepapper i överlåtande respektive övertagande bolag och eventuell kontant betalning,
3. de villkor som ska gälla för tilldelning av aktier och förekommande värdepapper i det övertagande bolaget,
4. den gränsöverskridande fusionens sannolika följder för sysselsättningen,
5. från vilken tidpunkt och på vilka villkor aktier och förekommande värdepapper medför rätt till utdelning i det övertagande bolaget,
6. från vilken tidpunkt de fusionerande bolagens transaktioner bokföringsmässigt ska anses ingå i det övertagande bolaget,
7. vilka rättigheter i det övertagande bolaget som ska tillkomma innehavare av särskilda rättigheter i överlåtande bolag eller vilka åtgärder som i övrigt ska vidtas till förmån för de nämnda innehavarna,
8. arvode och annan särskild förmån som med anledning av fusionen ska lämnas till en styrelseledamot, verkställande direktör eller motsvarande befattningshavare eller till den som utför granskning enligt 11, 40 eller 41 §,
9. bolagsordning för det övertagande bolaget,
10. värdet av de tillgångar och skulder som ska överföras till det övertagande bolaget och de överväganden som har gjorts vid värderingen, och
11. datum för de räkenskaper som har legat till grund för fastställandet av villkoren för fusionen.

I förekommande fall ska fusionsplanen också innehålla uppgift om hur arbetstagarna deltar i den process genom vilken formerna för arbetstagarnas medverkan i det övertagande bolaget beslutas.

I 23 kap. 39 § ABL framgår följande. Styrelsen i vart och ett av de bolag som deltar i fusionen ska upprätta en redogörelse för de omständigheter som kan vara av vikt vid bedömningen av fusionens lämplighet för bolagen. Av redogörelsen ska framgå hur fusionsvederlaget har bestämts och vilka rättsliga och ekonomiska synpunkter som har beaktats. Redogörelsen ska även innehålla uppgift om fusionens sannolika konsekvenser för aktieägare, borgenärer och anställda. Om styrelsen i skälig tid får ett yttrande från arbetstagarnas företrädare, ska detta yttrande fogas till redogörelsen.

Enligt 2 kap. 5 a § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse ska det till en ansökan enligt 10 kap. 20 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse om tillstånd att verkställa fusionsplan fogas en försäkran på heder och samvete från bolagens styrelser eller verkställande direktörer om att fusionen inte har förbjudits enligt konkurrenslagen (2008:579) eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer och att prövning av fusionen inte pågår enligt konkurrenslagen eller den nämnda förordningen.