

2020-05-07

REMISSPROMEMORIA



FI Dnr 18-21224

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

Nya regler om betydande filialers rapporteringsskyldighet

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter som innebär att betydande filialer ska rapportera vissa uppgifter till myndigheten. Med betydande filialer avses sådana svenska filialer till utländska kreditinstitut som Finansinspektionen, de nordiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska centralbanken har klassificerat som betydande enligt artikel 51.1 i kapitaltäckningsdirektivet¹.

Bakgrunden till förslaget är att en filial som har klassificerats som betydande har potentiellt stor påverkan på den finansiella stabiliteten. För att Finansinspektionen ska kunna utföra sitt uppdrag att värna den finansiella stabiliteten är det viktigt att ha insyn i dessa filialers finansiella situation.

De uppgifter som filialerna ska rapportera motsvarar de uppgifter som svenska kreditinstitut är skyldiga att rapportera till Finansinspektionen avseende finansiell ställning, kapitalbas, löptidsmetodrapportering och likviditetstäckning. Dessa uppgifter brukar benämnas Corep/Finrep.

Finansinspektionen föreslår även allmänna råd som anger att filialerna bör rapportera de efterfrågade uppgifterna på det sätt som anvisas på Finansinspektionens webbplats.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2020 och tillämpas första gången på rapportering om avser balansdagen den 31 december 2020.

¹ 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

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	4
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden.....	6
3	Förslagets konsekvenser.....	7
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	7
3.2	Konsekvenser för företagen	7
3.3	Konsekvenser för FI	8
3.4	Så förhåller sig förslaget till EU-rätten	8

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter om vilka uppgifter som så kallade betydande filialer ska rapportera till myndigheten. Med betydande filialer avses sådana svenska filialer till utländska kreditinstitut som Finansinspektionen, de nordiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska centralbanken har klassificerat som betydande enligt den process som anges i artikel 51.1 i kapitaltäckningsdirektivet².

I Sverige finns det i dagsläget tre filialer som har klassificerats som betydande³. Att en filial anses vara betydande innebär att Finansinspektionen har bedömt att den har en potentiellt stor påverkan på den finansiella stabiliteten i Sverige. För att Finansinspektionen ska kunna uppfylla sitt uppdrag att värna den finansiella stabiliteten behöver inspektionen därför ha insyn i dessa filialers finansiella situation.

Målet med de föreslagna föreskrifterna är att säkerställa att Finansinspektionen får in sådan rapportering som är relevant för betydande filialers verksamhet i Sverige och därmed stärka tillsynen över betydande filialer i Sverige. De uppgifter som ska rapporteras avser information om filialernas finansiella ställning, kapitalbas, löptidsmetodrapportering och likviditetstäckning. Denna typ av rapportering benämns vanligtvis som Corep/Finrep (rapportering av kapitalbas och kapitalkrav respektive rapportering av finansiell information)⁴.

Det identifierade behovet av att få in Coprep/Finrep-rapportering är i linje med det som inspektionen anger i sin tidigare kommunicerade promemoria Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut och filialer för den löpande tillsynen och användning av tillsynsmetoder.⁵ I promemorian redogör inspektionen för sitt särskilda intresse av att utöva tillsyn över filialer som klassificerats som betydande.

² 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

³ Dessa är Nordeas, Danske Banks och DNB:s filialer.

⁴ Corep/Finrep är en förkortning för Common Reporting och Financial Reporting och regleras av Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 680/2014 om tekniska standarder för genomförande av instituts tillsynsrapportering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013. Corep-rapporteringen omfattar även rapportering av de ytterligare övervakningsverktygen (ALMM) och rapportering av likviditetstäckningskravet (LCR DA).

⁵ Se FI Dnr 19-18524.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

I Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 680/2014 av den 16 april 2014 om tekniska standarder för genomförande av instituts tillsynsrapportering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 och därefter antagna ändringar (genomförandeförordningen för tillsynsrapportering) finns bestämmelser om vilka uppgifter kreditinstitut inom EU/EES ska rapportera till sina hemlandsmyndigheter. Genomförandeförordningen för tillsynsrapportering har flera bilagor. Ett antal av dessa bilagor reglerar kreditinstitutens skyldighet att komma in med Corep/Finrep-rapportering.

För närvarande arbetar den Europeiska bankmyndigheten (EBA) med att ta fram ett förslag till en ny genomförandeförordning som bland annat kommer att ändra kraven när det gäller Corep/Finrep-rapporteringen. Det förväntas att Europeiska kommissionen antar genomförandeförordningen, och att den sedan publiceras i december 2020.

Det finns i dag ingen reglering som innebär att betydande filialer är skyldiga att regelbundet komma in till Finansinspektionen med Corep/Finrep-rapportering. Finansinspektionen kan däremot med stöd av 13 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), om det behövs, begära in upplysningar från utländska kreditinstituts filialer om filialens verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter.

1.3 Regleringsalternativ

Ett alternativ till att utfärda föreskrifter skulle kunna vara att enbart lämna allmänna råd. Till skillnad från föreskrifter är allmänna råd inte bindande utan innebär en rekommendation till företagen om hur de bör agera. Ytterligare ett alternativ är att arbeta för en självreglering, det vill säga att filialerna rapporterar helt på frivillig väg. Inget av dessa alternativ säkerställer emellertid att Finansinspektionen kontinuerligt och på längre sikt får in den aktuella rapporteringen, och på så sätt kan fullfölja sitt uppdrag att värna den finansiella stabiliteten.

Som nämns ovan, har Finansinspektion också en möjlighet att vid behov begära in upplysningar av filialer enligt 13 kap. 3 § LBF. Ett alternativ vore därför att i stället utnyttja den möjligheten. Eftersom behovet av uppgifterna är återkommande och består över tid, finns det dock klara fördelar med att begära in uppgifterna genom föreskrifter, och att i föreskrifterna hänvisa till de uppgifter som ska rapporteras. Det blir även tydligare och mer förutsägbart för filialerna vad som gäller. Det är också så att innehållet i de rapporteringskrav som finns i bilagorna till genomförandeförordningen för tillsynsrapportering kontinuerligt uppdateras, allt eftersom nya regelverk och redovisningsstandarder träder i kraft. Eftersom den i föreskrifterna föreslagna hänvisningen till genomförandeförordningen för tillsynsrapportering är dynamisk, kan sådana uppdateringar tas om hand utan att Finansinspektionen i alla lägen behöver ändra i föreskrifterna. Finansinspektionen bedömer därför att det valda sättet att reglera är mest ändamålsenligt.

Sammantaget finns det inget fullgott alternativ till att utfärda föreskrifter.

1.4 Rättsliga förutsättningar

1.4.1 *Finansinspektionens bemyndigande*

Finansinspektionen har enligt 5 kap. 2 § 17 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett utländskt kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet.

Finansinspektionens bemyndigande omfattar dock inte på vilket sätt uppgifterna ska rapporteras. Finansinspektionen föreslår därför att föreskrifterna kompletteras med allmänna råd som hänvisar till anvisningar på Finansinspektionens webbplats.

1.4.2 *Förhållandet till EU-rätten*

Eftersom den föreslagna rapporteringen berör filialer till institut som är etablerade i ett annat EU/EES-land, är det relevant att försäkra sig om att de föreslagna föreskrifterna är förenliga med EU-rätten. I tillsynsförordningen och genomförandeförordningen för tillsynsrapportering finns bestämmelser om kreditinstituts rapporteringsskyldigheter. Dessa rättsakter reglerar dock endast i mycket liten utsträckning en värdlandsmyndighets möjligheter att inhämta Corep/Finrep-rapportering från filialer. Däremot ställer kapitaltäckningsdirektivet vissa krav på att filialer ska rapportera in uppgifter till värdlandet. Det följer av artikel 40 i kapitaltäckningsdirektivet att värdlandsmyndigheten får kräva att en filial lämnar periodiska rapporter om sin verksamhet i värdlandet. Sådana rapporter får begäras i för informationsändamål, för statistiska ändamål, för att kunna bedöma huruvida filialen är betydande och för tillsynsändamål i enlighet med artiklarna 40–46. Rätten att inhämta information för tillsynsändamål gäller sådan information som värdlandet behöver för att i vissa fall kunna vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder i krissituationer. Det förtydligas i skäl 26 i kapitaltäckningsdirektivet att en förutsättning för att ett värdland ska ha rätt att begära in periodiska rapporter från en filial är att informationen är relevant med hänsyn till finanssystemets stabilitet.

De uppgifter som Finansinspektionen nu föreslår att filialer ska komma in med inhämtas för informationsändamål och tillsynsändamål. Finansinspektionen anser att rätten att hämta in rapportering för informationsändamål innefattar en rätt att begära in Corep/Finrep-rapportering, i synnerhet då syftet med rapporteringen är att värna den finansiella stabiliteten. Motsvarande rätt gäller vid informationsinhämtning för tillsynsändamål, då syftet med rapporteringen är att Finansinspektionen ska kunna upptäcka en krissituation relaterad till de betydande filialerna, och kunna vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder. Detta är angeläget i synnerhet när det gäller betydande filialer som potentiellt sett kan ha stor påverkan på den finansiella stabiliteten.

Artikel 40 i kapitaltäckningsdirektivet har ansetts genomförd i svensk rätt genom 13 kap. 3 § LBF. I förarbetena till denna bestämmelse konstateras att

det i svensk rätt finns en vidsträckt rätt för Finansinspektionen att begära information från, och inspektera, utländska kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige. När det gäller frågan om för vilka syften information får begäras anges det att om Finansinspektionen i enlighet med direktivet ska kunna bedöma den verksamhet som utländska instituts filialer utövar i Sverige, behöver inspektionen information om den verksamhet som dessa filialer utövar här.

I stället för att för att föreslå den nu angivna rapporteringsskyldigheten har Finansinspektionen övervägt om inspektionen kan få tillgång till de aktuella uppgifterna genom den samarbetskyldighet som medlemsländerna har enligt EU-rätten. Artikel 50.1 i kapitaltäckningsdirektivet samt en kompletterande delegerade förordning⁶ föreskriver skyldigheter för myndigheterna i filialernas värd- och hemland att utbyta uppgifter med varandra för att underlätta tillsynen över filialernas verksamhet. Dessa krav på informationsutbyte innehåller dock endast i marginell utsträckning sådana uppgifter som omfattas av Corep/Finrep-rapporteringen. Finansinspektionen kan alltså inte förlita sig på att få ta del av denna information genom myndigheten i filialens hemland.

Sammanfattningsvis gör Finansinspektionen bedömningen att det finns behov av, och är förenligt med, EU-rätten att införa krav på att betydande filialer ska komma in med den aktuella rapporteringen.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen bjöd in till ett referensgruppsmöte den 17 februari 2020. På mötet deltog representanter för Nordeas, Danske Banks och DNB:s filialer samt Svenska Bankföreningen. Finansinspektionen informerade om de föreslagna ändringarna och deltagarna fick möjlighet att lämna synpunkter.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen ansvarar för att utöva tillsyn över de finansiella marknaderna och de finansiella företagen i Sverige. Utgångspunkten är att inspektionen i sitt tillsynsarbete ska vara framåtblickande och använda en riskbaserad metod.

För att kunna värna den finansiella stabiliteten behöver Finansinspektionen få tillgång till finansiella uppgifter från kreditinstitut med verksamhet i Sverige. Svenska kreditinstitut är därför skyldiga att regelbundet rapportera in uppgifter till inspektionen. Svenska filialer till kreditinstitut från andra EU/EES-länder har emellertid inte i alla delar motsvarande skyldighet. Eftersom ett mindre antal svenska filialer till kreditinstitut från andra EU/EES-länder anses utgöra en systemviktig del av Sveriges finansiella marknader, begränsas därmed

⁶ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 524/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU vad gäller tekniska standarder för tillsyn i vilka den information som hemmedlemsstaters och värdmedlemsstaters behöriga myndigheter ska förse varandra med specificeras

möjligheterna för inspektionen att utföra sitt uppdrag att utöva riskbaserad tillsyn över de finansiella marknaderna.

De aktuella filialerna är alltså de som klassificeras som betydande och därmed bedöms vara systemviktiga, eftersom en nedläggning av sådana filialer sannolikt har en avsevärd effekt på det finansiella systemet. Det är mot denna bakgrund som Finansinspektionen har identifierat att det finns ett behov av att få in denna rapportering från dessa företag.

Som ovan nämns, ställs i genomförandeförordningen för tillsynsrapportering krav på att kreditinstitut inom EU/EES ska rapportera olika uppgifter, bland annat Corep/Finrep, till myndigheterna i sina hemländer. Corep/Finrep-rapporteringen finns i bilagorna I, III, XVIII, XX, XXII och XXIV till genomförandeförordningen. Det är emellertid inte alla uppgifter i dessa bilagor som är tillämpliga för filialer. Finansinspektion har tillsammans med de nordiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska Centralbanken enats om vilka delar av Corep/Finrep-rapporteringen som är relevanta för filialer. Enligt denna överenskommelse listas de delar som är relevanta för filialer i det så kallade standardpaketet (Standardized Reporting Package). De nu föreslagna föreskrifterna innebär att de betydande filialerna blir skyldiga att rapportera de uppgifter som finns i standardpaketet till Finansinspektionen.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som de föreslagna föreskrifterna bedöms få för företagen, inspektionen och för samhället i stort.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Syftet med föreskrifterna är att Finansinspektionen ska få insyn i de betydande filialernas finansiella situation och därmed förbättra möjligheterna att utöva tillsyn över dem. Det kan i förlängningen bidra positivt till såväl den finansiella stabiliteten som konsumentskyddet.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

Föreskrifterna träffar svenska filialer till kreditinstitut från andra EU/EES-länder och som har klassificerats som betydande. För närvarande finns det tre sådana filialer i Sverige; Nordea Bank Abp, filial i Sverige, Danske Bank A/S, Danmark, Sverige Filial samt DNB Bank ASA, filial Sverige

3.2.2 Kostnader för företagen

Två av de berörda filialerna rapporterar redan i dagsläget stora delar av aktuella uppgifterna till Finansinspektionen, varför deras kostnadsökningar bedöms bli små. Finansinspektionen bedömer dock att den tredje filialen eventuellt kommer att behöva anpassa sitt rapporteringssystem med anledning av förslaget, vilket kan innebära en initial kostnad. Kostnaden för anpassningen beror till stor del på vilken intern lösning som filialen har i dag för att

sammanställa och lämna uppgifter till Finansinspektionen. Även på längre sikt innebär förslaget sannolikt en viss kostnad för filialerna på grund av den manuella hantering som kommer att krävas. Finansinspektionen bedömer dock att den långsiktiga kostnaden, efter att anpassningen skett, liksom filialernas tidsåtgång för den föreslagna rapporteringen, inte kommer att bli betungande. Detta eftersom motsvarande rapportering redan görs från filialernas moderbolag till dess hemlandsmyndighet, vilket innebär att filialerna delvis kan använda system som erhålls från moderbolaget.

Utöver detta tillkommer att berörda filialer redan lämnar in finansiella uppgifter till inspektionen enligt Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:14) om rapportering av kvartals- och årsbokslutsuppgifter och att de därför redan i dag har rutiner för periodisk rapportering. Finansinspektionen bedömer att detta medför att kostnaden blir lägre än om filialerna inte redan hade omfattats av någon rapporteringsskyldighet.

3.2.3 Konsekvenser för små företag

Föreskrifterna innebär inga konsekvenser för små företag då de enbart berör betydande filialer.

3.3 Konsekvenser för FI

Föreskrifterna bidrar till att underlätta för Finansinspektionen att hämta in information från filialerna och kan på så vis frigöra resurser på inspektionen. Föreskrifterna bedöms innebära lägre kostnader för Finansinspektionen än alternativet att varje kvartal begära in de relevanta uppgifterna med stöd av 13 kap 3 § LBF.

3.4 Så förhåller sig förslaget till EU-rätten

Som nämns i avsnitt 1.4.2 finns det inget i tillsynsförordningen, genomförandeförordningen för tillsynsrapportering eller kapitaltäckningsdirektivet som hindrar att Finansinspektionen begär in Corep/Finrep-rapportering av betydande filialer i Sverige. Den EU-rättsliga skyldigheten att samarbeta med andra myndigheter omfattar inte den aktuella rapporteringen, varför inspektionen inte kan förlita sig på att få rapporteringen av andra medlemsstaters myndigheter. Förslaget är således förenligt med EU-rätten.