

2020-09-15

B E S L U T S P R O M E M O R I A



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 rapporteringsskyldighet för betydande filialer till kreditinstitut inom EES

Sammanfattning

Finansinspektionen beslutar om nya föreskrifter som innebär att kreditinstitut inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska rapportera vissa uppgifter om sina betydande filialer i Sverige 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 föreskrifterna 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 därför viktigt att ha insyn i dessa filialers finansiella situation.

De uppgifter som de utländska kreditinstituten ska rapportera motsvarar de som svenska kreditinstitut är skyldiga att rapportera till Finansinspektionen om finansiell ställning, kapitalbas, löptidsmetodrapportering och likviditetstäckning. Uppgifterna brukar benämnas Corep/Finrep.

Finansinspektionen lämnar även allmänna råd som anger att de utländska kreditinstituten bör lämna uppgifterna på det sätt som anvisas på inspektionens webbplats.

Föreskrifterna och de allmänna råden träder i kraft den 1 oktober 2020 och ska tillämpas första gången på rapportering som 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.....	7
3	Konsekvenser av föreskrifterna.....	9
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	9
3.2	Konsekvenser för företagen	9
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	10
3.4	Så förhåller sig föreskrifterna till EU-rätten	10

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Finansinspektionen beslutar nya föreskrifter om vilka uppgifter som utländska kreditinstitut i länder inom EES med så kallade betydande filialer i Sverige 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 kapitäläckningsdirektivet².

I Sverige finns i dag tre filialer som har klassificerats som betydande³. Det innebär att Finansinspektionen har bedömt att dessa filialer har en potentiellt stor påverkan på den finansiella stabiliteten i Sverige. Finansinspektionen behöver därför ha insyn i dessa filialers finansiella situation för att kunna uppfylla sitt uppdrag att värna den finansiella stabiliteten.

Målet med föreskrifterna är att säkerställa att Finansinspektionen får in sådan rapportering som är relevant för betydande filialers verksamhet i Sverige och därmed stärka tillsynen över de betydande filialerna 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.

Att Finansinspektionen har identifierat att myndigheten behöver få in Corep/Finrep-rapportering är i linje med det som tidigare har kommunicerats i promemorian 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 de filialer som har 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 EES ska rapportera till sina hemlandsmyndigheter. Genomförandeförordningen för tillsynsrapportering innehåller flera bilagor. Ett antal av dessa bilagor reglerar kreditinstitutens skyldighet att komma in med Corep/Finrep-rapportering.

Den Europeiska bankmyndigheten (EBA) har tagit fram ett förslag till en ny genomförandeförordning som bland annat kommer att ändra kraven när det gäller Corep/Finrep-rapporteringen. EBA överlämnade förslaget till Europeiska kommissionen i juni 2020. Det förväntas att kommissionen antar genomförandeförordningen, och att den sedan publiceras i december 2020.

Det finns i dag ingen reglering som innebär att utländska kreditinstitut med en betydande filial 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 kreditinstitut om deras filialers 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 instituten om hur de bör agera. Ytterligare ett alternativ är att arbeta för en självreglering, det vill säga att kreditinstitutet 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 om det behövs begära in upplysningar av utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige 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 kreditinstitutet 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 hänvisningen i föreskrifterna 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. Föreskrifterna kompletteras därför med allmänna råd som hänvisar till anvisningar på Finansinspektionens webbplats.

1.4.2 *Förhållandet till EU-rätten*

Eftersom rapporteringen berör filialer till institut som är etablerade i ett annat land inom EES, är det relevant att försäkra sig om att föreskrifterna är förenliga med EU-rätten. I tillsynsförordningen⁶ 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 som avser filialer. Även kapitaltäckningsdirektivet innehåller rapporteringsbestämmelser. Det följer av artikel 40 i detta direktiv att värdlandsmyndigheten får kräva att ett kreditinstitut som har filial inom dess territorium lämnar periodiska rapporter om sin verksamhet i värdlandet. Sådana rapporter får begäras in 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.⁷ Det förtydligas i skäl 26 i kapitaltäckningsdirektivet att en förutsättning för att ett värdland ska ha rätt att begära in periodiska rapporter avseende en filial är att informationen är relevant med hänsyn till finanssystemets stabilitet.

De uppgifter som Finansinspektionen nu föreskriver att de utländska kreditinstituten ska komma in med inhämtas för informationsändamål och tillsynsändamål. Finansinspektionen anser att rätten att inhämta 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

⁶ 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.

⁷ Se artikel 43.

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 förarbetena⁸ 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 föreskriva 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 delegerad förordning⁹ 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 bedömer Finansinspektionen att det är förenligt med EU-rätten att införa krav på att utländska kreditinstitut ska komma in med den aktuella rapporteringen som avser sina betydande filialer.

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 ändringarna och deltagarna fick möjlighet att lämna synpunkter.

Finansinspektionen remitterade den 7 maj 2020 ett förslag till föreskrifter och allmänna råd samt en remisspromemoria. Sex remissinstanser har inkommit med remissvar. Finansinspektionen har efter remitteringen övervägt remisstansernas synpunkter och beaktat dem på det sätt som närmare framgår av avsnitt 2. Föreskrifterna har även bearbetats redaktionellt.

⁸ Prop. 2013/14:228, s. 201-202.

⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 524/2014 av den 12 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU vad gäller tekniska standarder för tillsyn i vilka den information som hemmedlemsstater och värdmedlemsstater behöriga myndigheter ska förse varandra med specificeras.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionens ställningstagande: Ett utländskt kreditinstitut inom EES som har en betydande filial i Sverige ska för filialens räkning komma in med Corep/Finrep-rapportering som den definieras i ett så kallat *standardpaket*. Det innebär att kreditinstitutet löpande varje kvartal ska komma in med rapportering av kapitalbas och kapitalkrav samt finansiell information som avser filialen. Finansinspektionen ska kunna besluta om att ett kreditinstitut inte behöver lämna vissa likviditetsuppgifter som avser filialen om det finns särskilda skäl.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll. Enligt förslaget fanns det dock inte någon möjlighet för kreditinstitutet att ansöka om undantag.

Remissinstanserna: *Riksgälden, Svenska Bankföreningen* och *DNB* tillstyrker förslaget eller har inget att invända. Även *Sveriges riksbank (Riksbanken)* tillstyrker förslaget, men skriver att Finansinspektionen kan behöva redogöra närmare för hur förslaget förhåller sig till artikel 40 i kapitaltäckningsdirektivet. Riksbanken noterar även att föreskriftsförslaget riktar sig till den betydande filialen och inte till det utländska kreditinstitutet som den betydande filialen i Sverige är en del av. *Danske Bank* menar att filialens och gruppens likviditetshantering är så integrerade att det kan bli missvisande att bara rapportera filialens uppgifter. Det är dessutom problematiskt att urskilja de uppgifter som är hänförliga endast till filialen. *Nordea* anser att en betydande filial ska kunna undantas från rapporteringskraven i de fall filialen redan rapporterar de uppgifter som Finansinspektionen avser att ta in till den samordnande tillsynsmyndigheten. I dessa fall menar remissinstansen att inspektionen i stället bör vända sig till den samordnande tillsynsmyndigheten för att ta del av de rapporterade uppgifterna.

Finansinspektionens skäl: 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. För filialer i Sverige till kreditinstitut från andra länder inom EES finns emellertid inte i alla delar en motsvarande skyldighet. Eftersom ett mindre antal filialer till kreditinstitut etablerade inom EES anses utgöra en systemviktig del av Sveriges finansiella marknader, begränsas därmed möjligheterna för inspektionen att fullfölja 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 avseende dessa företag.

Finansinspektionen har beaktat de synpunkter som *Riksbanken* lämnat och har justerat föreskrifterna så att det tydligt framgår att skyldigheten att rapportera riktar sig mot de utländska kreditinstituten även om uppgifterna ska avse den betydande filialen. När det gäller frågan om föreskrifternas förenlighet med artikel 40 i kapitaltäckningsdirektivet har *Riksbanken* påtalat att en filials värdland har rätt att hämta in periodisk rapportering under de i artikeln angivna förutsättningarna och att artikeln bland annat ger rätt att hämta in information för att kunna vidta säkerhetsåtgärder i en krissituation. Som ovan redogörs för, är syftet med de nu beslutade föreskrifterna att Finansinspektionen ska kunna upptäcka en krissituation relaterad till de betydande filialerna, och därmed kunna vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder. Eftersom de aktuella filialerna är betydande, är en finansiell kris relaterad till någon av dessa särskilt allvarlig för den finansiella stabiliteten. Av denna anledning är det mycket angeläget att få in de aktuella uppgifterna om de betydande filialerna. Finansinspektionen bedömer därför att det är förenligt med artikel 40 att föreskriva att de utländska kreditinstituten kommer in med uppgifterna.

Som ovan nämns, ställs det i genomförandeförordningen för tillsynsrapportering krav på att kreditinstitut inom EU 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 filialerna. Enligt denna överenskommelse listas de delar som är relevanta för filialer i det så kallade standardpaketet (Standardized Reporting Package). Föreskrifterna innebär att de utländska kreditinstituten blir skyldiga att rapportera de uppgifter som avser den betydande filialen som anges i standardpaketet till Finansinspektionen.

Nordea menar att Finansinspektionen bör vända sig till sin finska motsvarighet för att få ta del av de aktuella uppgifterna. Eftersom kreditinstituten rapporterar uppgifterna på gruppnivå till sina respektive hemlandsmyndigheter skulle det dock innebära mer hantering både för Finansinspektionen att begära, och för respektive hemlandsmyndighet att lämna ut, de uppgifter som är hänförliga till just filialen. Finansinspektionen bedömer därför att det är mer effektivt att de utländska kreditinstituten kommer in med sin rapportering direkt till Finansinspektionen. Det kan emellertid nämnas att det pågår ett samarbete mellan de nordiska tillsynsmyndigheterna som syftar till att underlätta för hemlandsmyndigheterna att dela relevant Corep/Finrep-rapportering på gruppnivå med värdlandsmyndigheterna. Detta samarbete kan längre fram leda till att det inte alltid är nödvändigt att hämta in alla Corep/Finrep-uppgifter från kreditinstituten, om Finansinspektionen ändå kan få ta del av dem genom filialernas hemlandsmyndigheter.

Danske Bank anser att det, när det gäller likviditetsdata, är problematiskt att urskilja de uppgifter som endast är hänförliga till filialen. Detta gäller även i de fall uppgifterna omfattas av standardpaketet. Med beaktande av bankens synpunkt, och med hänsyn till det ovan beskrivna samarbetet mellan de nordiska tillsynsmyndigheterna, införs en möjlighet för Finansinspektionen att efter ansökan av ett kreditinstitut besluta att institutet inte behöver komma in med viss likviditetsrapportering om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan till exempel finnas om filialens likviditetsdata är så integrerad med gruppens att filialens data är svår att urskilja.

3 Konsekvenser av föreskrifterna

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som 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 kreditinstitut från andra länder inom EES som har filialer i Sverige 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

För två av de tre berörda filialerna rapporterar de aktuella kreditinstituten redan i dag stora delar av de aktuella uppgifterna till Finansinspektionen. Deras kostnadsökningar bedöms därför bli små. För den tredje filialen kan kreditinstitutet behöva göra anpassningar av sitt rapporteringssystem med anledning av de nya föreskrifterna, vilket kan innebära en initial kostnad. Kostnaden beror dock till stor del på vilken intern lösning kreditinstitutet i dag har för att sammanställa och lämna uppgifter till Finansinspektionen. Även på längre sikt, efter anpassningen, kommer föreskrifterna sannolikt innebära en viss kostnad på grund av den manuella hantering som kommer att krävas. Däremot kommer kostnaden och tidsåtgången för att rapportera inte bli betungande, eftersom motsvarande rapportering redan görs till kreditinstitutets hemlandsmyndighet. Det innebär att kreditinstituten delvis kan använda samma system för filialerna som de använder för moderbolaget.

3.2.3 Konsekvenser för små företag

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

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Föreskrifterna bidrar till att underlätta för Finansinspektionen att hämta in information avseende 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 föreskrifterna 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 kreditinstitut som avser deras betydande filialer i Sverige. Den EU-rättsliga skyldigheten att samarbeta med andra myndigheter omfattar inte den aktuella rapporteringen. Därför kan inte inspektionen förlita sig på att få in rapporteringen av andra medlemsstaters myndigheter. Föreskrifterna är således förenliga med EU-rätten.