2019-05-21

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

FI Dnr 18-10416

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

Ändrade föreskrifter om tillsynskrav och kapitalbuffertar samt nya föreskrifter om rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Sammanfattning

Finansinspektionen gör ändringar i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar (tillsynsföreskrifterna). Syftet är att öka kvaliteten i tillsynen, tydliggöra kraven på företag under tillsyn samt att ge marknaden och allmänheten mer jämförbar och rättvisande information om företagens kapitaltäckning.

Ändringarna inkluderar nya regler om
– anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument,
– offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas, samt
– tröskelvärden för när ett fallissemang ska anses ha inträffat.

Med anledning av de nya reglerna om offentliggörande av information görs också ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag.

Finansinspektionen får också möjlighet att besluta om konsolidering i vissa fall, och bestämmelserna om grupper av kunder med inbördes anknytning upphävs. Därutöver görs följdändringar i vissa andra föreskrifter med anledning av de ändringar som görs i tillsynsföreskrifterna.

Finansinspektionen inför dessutom nya föreskrifter om periodisk rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL).

Föreskrifterna träder i kraft den 15 juni 2019. Rapporteringsföreskrifterna om minimikravet ska tillämpas första gången på rapporteringen som avser balansdagen den 30 juni 2019.

Innehåll

1 Utgångspunkter 3
1.1 Målet med regleringen 3
1.2 Nuvarande och kommande regelverk 5
1.3 Regleringsalternativ 8
1.4 Rättsliga förutsättningar 9
1.5 Ärendets beredning 11
2 Motivering och överväganden....12
3 Förslagets konsekvenser....29
3.3 Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas 32
3.4 Upphävande och ändring av regler 33
3.5 Upphävande av regler om grupp av kunder med inbördes anknytning 33
3.6 Tröskelvärden för fallissemang 34
3.7 Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder 35

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar (tillsynsföreskrifterna) är en del av kapitaltäcknings-regelverket. Det syftar till att säkerställa att företagen har tillräckligt med kapital och tillräcklig likviditet för att möta de risker som verksamheten är exponerad mot. Kapitaltäckningsregelverket ställer även krav på interna regler, rutiner och processer som ska finnas i ett företag för att säkra god styrning, riskhantering och kontroll. Det finns också krav på offentliggörande av information som syftar till att ge marknadsaktörer tillgång till information om företagens risker och finansiella ställning.

Syftet med ändringarna av tillsynsföreskrifterna är att ytterligare öka kvaliteten i tillsynen, tydliggöra kraven på företag under tillsyn samt att ge marknaden mer jämförbar och rättvisande information om företagens kapitaltäckning.

Den 1 februari 2016 infördes en ny lagstiftning för krishantering av banker, värdepappersbolag och vissa andra företag, lagen (2015:1016) om resolution (LOR). Resolution innebär att staten genom Riksgäldskontoret kan ta kontroll över och rekonstruera eller avveckla dessa företag. Lagstiftningen innebär bland annat att om ett företag har försatts i resolution ska förluster och eventuella återkapitaliseringsbehov täckas av det krisdrabbade företagets egna aktieägare och långivare. För att det ska vara möjligt krävs att företagen har en tillräcklig mängd eget kapital, samt skulder som går att använda för förlusttäckning och återkapitalisering. Resolutionsregelverket föreskriver därför att varje företag ska ha ett särskilt krav på sig, det så kallade minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Syftet med de nya föreskrifterna om periodisk rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder är att Finansinspektionen löpande ska få in information för att kunna utöva tillsyn över att minimikravet uppfylls av företagen.

Nedan beskrivs målen med ändringarna och de nya föreskrifterna mer i detalj.

Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

De företag som omfattas av tillsynsföreskrifterna kan i dag ge ut kapitalinstrument utan att Finansinspektionen känner till det. Kapital-instrumenten är en viktig del av ett företags kapitalbas, och att kapitalbasen håller hög kvalitet och är tillräckligt stor är avgörande för att företag ska kunna absorbera förluster. En ökad kännedom om sådana planerade emissioner som påverkar kapitalbasen förbättrar Finansinspektionens möjligheter att kontrollera att kapitaltäckningsregelverket följs, vilket i förlängningen värnar den finansiella stabiliteten.

Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

I artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen), finns bestämmelser om metoder för konsolidering. I vissa fall ska de behöriga myndigheterna avgöra hur, respektive om och hur, konsolidering ska ske. Målet med ändringen i tillsynsföreskrifterna är att möjliggöra för Finansinspektionen att besluta om konsolidering vid andra former av kapitalbindningar som avses i artikel 18.5, och för de företag som avses i artikel 18.6 i tillsynsförordningen, om det finns särskilda skäl.

Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas

De företag som omfattas av tillsynsföreskrifterna är i dagsläget skyldiga att offentliggöra viss information om sin kapitalisering. Men de uppgifter som offentliggörs ger vanligtvis inte allmänheten och andra intressenter tillräcklig information för att få en rättvisande bild av företagets totala kapitalbehov. Detta är viktigt för att förstå vilka risker som finns i företaget och därmed kunna fatta välgrundade ekonomiska beslut. Målet med regleringen är att göra det möjligt för allmänheten att bilda sig en uppfattning om företagets totala kapitalbaskrav och det kapital som finns för att möta detta krav.

Tröskelvärden för fallissemang

Målet med regleringen är att Finansinspektionen ska uppfylla det krav på fastställande av tröskelvärden för inträffat fallissemang som framgår av artikel 178.2 d i tillsynsförordningen, samt i artiklarna 1 och 2 i den delegerade förordningen (EU) 2018/171[1].

Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Kreditinstitut och värdepappersbolag som har vissa typer av verksamhetstillstånd är i dag skyldiga att en gång per år rapportera viss information som berör minimikravet till Finansinspektionen. Detta följer av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624[2]. Finansinspektionen anser dock att denna rapportering inte är tillräckligt frekvent för att myndigheten ska kunna kontrollera att minimikravet uppfylls såväl på individuell nivå som på gruppnivå. Målet med de nya föreskrifterna är därför att företagen, i likhet med

[1] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/171 av den 19 oktober 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för väsentlighetströskeln för förfallna kreditförpliktelser.
[2] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1624 av den 23 oktober 2018 om fastställande i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av tekniska genomförandestandarder när det gäller förfaranden, standardformulär och mallar för den information som ska lämnas för upprättandet av resolutionsplaner för kreditinstitut och värdepappersföretag, och om upphävande av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1066.

vad som gäller för kapitalbaskravet, ska rapportera information om skulder och kapitalbas fyra gånger per år och att det ska göras både på individuell nivå och på gruppnivå.

Upphävande och ändring av regler

För att tillsynsföreskrifterna och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag (redovisningsföreskrifterna) ska innehålla relevant och uppdaterad information behöver vissa bestämmelser upphävas och andra ändras. Det handlar bland annat om att anpassa föreskrifterna till ändringar som gjorts i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och till Europeiska Bankmyndighetens (EBA) riktlinjer (EBA/GL/2017/15) om kunder med inbördes anknytning.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

I artiklarna 28, 29, 52 och 63 i tillsynsförordningen finns bestämmelser om vilka villkor som måste vara uppfyllda för att instrument ska få ingå i kapitalbasen. Ytterligare bestämmelser finns i artiklarna 8–11 och 20–24 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 241/2014 av den 7 januari 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 med avseende på tekniska tillsynsstandarder för kapitalbaskrav på institut. Utöver detta utformar EBA en praxis genom att publicera rapporter som innehåller EBA:s syn på olika villkor. Detta för att åstadkomma en viss standardisering av de instrument som emitteras av företag inom EU. Det finns i dag en rapport som hanterar primärkapitaltillskott[3] och en rapport som hanterar kärnprimärkapitalinstrument[4].

För att kunna räkna in emissioner av kapitalinstrument i kärnprimärkapitalet behöver företagen tillstånd av Finansinspektionen enligt artikel 26.3 i tillsynsförordningen. Det finns i dag inga regler om att företag ska informera behörig myndighet om emissioner när det gäller andra kapitalinstrument. Däremot ingår det i Finansinspektionens roll som behörig myndighet enligt tillsynförordningen att utöva tillsyn och kontrollera att bestämmelserna i förordningen följs.

Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

I artikel 18 i tillsynsförordningen finns bestämmelser om metoder för konsolidering. I artikel 18.5 och artikel 18.6 anges att den behöriga myndigheten ska avgöra om och hur konsolidering ska ske i vissa fall.

[3] EBA Report on the monitoring of Additional Tier 1 (AT1) instruments of European Union (EU) institutions – Third update.
[4] EBA Report on the monitoring of CET1 instruments issued by EU institutions – First update.

Finansinspektionen har i 2 kap. 3 § tillsynsföreskrifterna föreskrivit att andra former av kapitalbindningar som avses i artikel 18.5 i tillsynsförordningen inte konsolideras. I 2 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna anges att ett företag som avses i artikel 18.6 i tillsynsförordningen inte konsolideras. Tillsynsförordningen innehåller alltså en möjlighet till konsolidering som Finansinspektionen har begränsat genom bestämmelser i de nuvarande föreskrifterna.

Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas

I tillsynsförordningen regleras vilken information om kapitaliseringen, till exempel kapitalbas och riskvägt exponeringsbelopp, som företagen ska offentliggöra. Det finns också regler om offentliggörande i 8 kap. tillsynsföreskrifterna och i 6 och 8 kap. redovisningsföreskrifterna. Reglerna anger i detalj vilka uppgifter som företagen ska offentliggöra. Bland dessa kan riskvägt exponeringsbelopp, kapitalbas och internt bedömt kapitalbehov nämnas.

Av artikel 431.3 i tillsynsförordningen framgår att informationen som offentliggörs ska ge en heltäckande bild av institutets riskprofil. Vidare föreskrivs i artikel 432.1 i tillsynsförordningen att ingen information ska utelämnas om den kan anses väsentlig för den som ska fatta ekonomiska beslut baserade på den information som offentliggörs.

EBA har utfärdat riktlinjer[5] för de krav som anges i artiklarna 431 och 432 i tillsynsförordningen.

Tröskelvärden för fallissemang

Av artikel 178.1 b i tillsynsförordningen framgår att en gäldenär ska anses vara i fallissemang när någon av gäldenärens väsentliga kreditförpliktelser gentemot institutet, moderföretaget eller något av dess dotterföretag har förfallit till betalning för mer än 90 dagar sedan. Hur väsentlig en förfallen kreditförpliktelse är ska, enligt artikel 178.2 d i samma förordning, bedömas i förhållande till en tröskel som fastställs av de behöriga myndigheterna. Denna tröskel ska avspegla en risknivå som den behöriga myndigheten anser vara rimlig. I enlighet med artikel 178.6 i tillsynsförordningen har även en delegerad förordning tagits fram som ett komplement till tillsynsförordningen, förordning (EU) 2018/171. I den delegerade förordningen anges vilka villkor den behöriga myndigheten ska beakta när den fastställer tröskelvärdena.

Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Enligt 4 kap. 2 § första stycket LOR ska Riksgäldskontoret efter samråd med Finansinspektionen, besluta om det minimikrav på nedskrivningsbara skulder

[5] Riktlinjer (EBA/GL/2014/14) om väsentlighet, företagshemligheter, konfidentiell information och upplysningsfrekvens enligt artiklarna 432.1, 432.2 och 433 i förordning (EU) nr 575/2013 och riktlinjer (EBA/GL/2016/11) för upplysningskrav i del åtta i förordning (EU) nr 575/2013.

som ska uppfyllas av ett institut på individuell nivå. Riksgäldskontoret ska också, enligt 4 kap. 2 § andra stycket LOR, efter samråd med Finansinspektionen, besluta vilket minimikrav på nedskrivningsbara skulder som ska uppfyllas av ett moderföretag inom EES på gruppnivå. Med moderföretag inom EES avses enligt LOR såväl moderinstitut inom EES som finansiella och blandade finansiella moderholdingföretag inom EES. Vidare ska Riksgäldskontoret, enligt 4 kap. 12 § LOR, övervaka att minimikraven på nedskrivningsbara skulder uppfylls på individuell nivå och, där det är relevant, på gruppnivå. Riksgäldskontoret ska även samordna sin övervakning med den tillsyn som utövas av Finansinspektionen. Det framgår vidare av förarbetena till LOR att det är Finansinspektionen som har till uppgift att utöva tillsyn över att minimikravet följs.[6]

I och med genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 ställs det krav på att kreditinstitut, värdepappersbolag med vissa typer av verksamhetstillstånd och – när det gäller koncerner – moderföretag inom unionen, ska rapportera den information som anges i mallarna i bilaga I i samma förordning till resolutionsmyndigheterna. Enligt artikel 3 i genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 är kreditinstitut och värdepappersbolag med vissa typer av verksamhetstillstånd skyldiga att årligen rapportera information på individuell nivå, samt för resolutionskoncerner, direkt till resolutionsmyndigheten eller via den behöriga myndigheten. Information om minimikravet för nedskrivningsbara skulder ingår som en del av denna rapportering. Rapporteringen ska enligt artikel 5 i genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 lämnas den 30 april varje år. Som nämns ovan gäller kravet på rapportering för resolutionskoncerner och därmed inte på gruppnivå.

Det finns bestämmelser i 28 kap. 1 § LOR om att kreditinstitut, värdepappersbolag med vissa typer av verksamhetstillstånd och företag som ingår i samma koncern som institutet, ska lämna Riksgäldskontoret de upplysningar om sin verksamhet, och därmed sammanhängande omständigheter, som myndigheten begär enligt denna lag. Om ett institut eller företag som ingår i samma koncern som institutet har åsidosatt dessa skyldigheter, ska Finansinspektionen ingripa mot institutet eller företaget enligt 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) eller 25 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV). Det finns däremot inga bestämmelser i LOR om att företag som omfattas av lagen är skyldiga att löpande rapportera in uppgifter om minimikravet, varken till Riksgäldskontoret som resolutionsmyndighet, eller till Finansinspektionen som har tillsyn över minimikravet.

Enligt 13 kap. 3 § första stycket LBF ska ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

[6] Prop. 2015/16:5, s. 256.

1.3 Regleringsalternativ

Ett alternativ till att meddela föreskrifter kan vara att utfärda allmänna råd. Allmänna råd är till skillnad från föreskrifter inte bindande, utan är en rekommendation till företag om hur de kan agera för att uppfylla krav som finns i en överordnad bestämmelse. Ett annat alternativ kan vara att ge vägledning om befintliga bestämmelser, i den mån detta bedöms tillräckligt.

Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

Finansinspektionen bedömer att bindande regler är det bästa alternativet för att nå syftet med denna förändring eftersom föreskrifter innebär tydliga krav på företagen under tillsyn. Det är viktigt att Finansinspektionen får information om företagens emissioner av kapitalinstrument och att innehållet i anmälningarna är enhetligt. Därför anser Finansinspektionen att allmänna råd i det här fallet inte skulle ha räckt för att säkerställa att företagen lämnar information till Finansinspektionen så att en effektiv tillsyn på området kan utövas. I de fall avtalen som reglerar instrumentet innehåller komplexa och/eller nya villkor i förhållande till tidigare emissioner vill Finansinspektionen att anmälan ska göras innan emissionen äger rum. Då dessa villkor är svåra att i förväg specificera i detalj väljer Finansinspektionen att vägleda om detta i allmänna råd i stället för att reglera frågan i bindande föreskrifter.

Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

Enligt artiklarna 18.5 och 18.6 i tillsynsförordningen ska den behöriga myndigheten avgöra om och hur konsolidering ska ske i vissa typer av företag och i vissa situationer. Som nämns ovan finns i dag föreskrifter om vad som gäller för konsolidering i dessa fall. Finansinspektionen inför nu en möjlighet att göra avsteg från vad som i dag står i föreskriftsbestämmelserna om det finns särskilda skäl. Sådana undantagsmöjligheter kan endast införas genom att föreskrifterna ändras.

Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas

Som framgår ovan finns i dag regler om vilken information som ett företag ska offentliggöra om sin kapitalisering. Av reglerna framgår även att denna information ska presenteras så att den ger en heltäckande bild. Vad som är en heltäckande bild kan variera mellan olika företag, eftersom företagens affärsmodeller och därmed risker kan skilja sig åt. Av denna anledning bedömer Finansinspektionen att det inte är lämpligt att bestämma i bindande föreskrifter hur informationen ska presenteras, utan väljer att i stället vägleda om detta i allmänna råd.

Tröskelvärden för fallissemang

Det framgår av artikel 178 i tillsynsförordningen och förordningen (EU) 2018/171 att behörig myndighet ska fastställa de aktuella tröskelvärdena. Finansinspektionen bedömer att det behövs bindande föreskrifter för att uppfylla EU-regleringens krav.

Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Finansinspektionen bedömer att de aktuella uppgifterna behövs för att myndigheten på ett bra sätt ska kunna utöva tillsyn över att minimikravet följs. Ett alternativ till bindande föreskrifter är att Finansinspektionen inom ramen för sin tillsyn begär att företagen lämnar de upplysningar som myndigheten behöver. Det finns dock flera nackdelar med en sådan uppgiftsinsamling på oregelbunden basis. Den tar stora resurser i anspråk för Finansinspektionen eftersom myndigheten vid varje tillfälle måste kontakta företagen och begära in uppgifterna. Det är även resurskrävande och mindre förutsägbart för företagen att göra på det sättet. Sammantaget anser Finansinspektionen att detta inte är ett lämpligt alternativ till bindande föreskrifter.

Ett annat alternativ är att inte alls utfärda föreskrifter, utan att företagen endast rapporterar uppgifter om minimikravet en gång per år enligt vad som följer av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624. Finansinspektionen bedömer dock att en sådan rapportering inte är tillräcklig för att myndigheten på ett tillfredsställande sätt ska kunna utöva tillsyn över minimikravet.

Sammanfattningsvis anser Finansinspektionen att det som förväntas av företagen bör regleras genom bindande föreskrifter. På det sättet kan det säkerställas att myndigheten periodiskt får in uppgifter om de berörda företagens minimikrav och att företagen får möjlighet att anpassa sina system utifrån föreskrifternas innehåll.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

Finansinspektionen är enligt 1 kap. 6 § tillsynslagen behörig myndighet enligt tillsynsförordningen och har därmed tillsyn över att förordningens bestämmelser följs.

Det bemyndigande som ger stöd för att föreskriva om en anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument finns i 5 kap. 2 § 17 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. Där anges det att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett kreditinstitut, eller ett sådant utländskt kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige, ska lämna till inspektionen för dess tillsynsverksamhet.

Enligt bemyndigandet i 6 kap. 1 § 56 förordningen (2007:572) om värdepappersmarknaden får Finansinspektionen föreskriva om vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 23 kap. 2 § första och andra styckena i LV och när dessa upplysningar ska lämnas. Enligt 23 kap. 2 § första stycket LV ska bland annat värdepappersinstitut lämna Finansinspektionen upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Enligt bemyndigandet i 6 § 4 förordningen (1970:68) om tillsyn över Svenska skeppshypotekskassan ska Svenska skeppshypotekskassan på den tid och det sätt som Finansinspektionen bestämmer meddela alla de upplysningar och uppgifter i övrigt om institutet som inspektionen begär.

Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

I artikel 18.5 och 18.6 i tillsynsförordningen finns bestämmelser som innebär att behörig myndighet ska avgöra om och hur konsolidering ska ske i vissa fall. Enligt 16 § 14 förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar får Finansinspektionen meddela föreskrifter som kompletterar tillsynsförordningens bestämmelser om konsolidering av de gruppbaserade kraven.

Upphävande och ändringar

Det krävs bemyndigande inte bara när en myndighet meddelar föreskrifter, utan även när myndigheten ska ändra eller upphäva sina egna föreskrifter.

De föreskriftsbestämmelser (se avsnitt 2) som nu behöver upphävas eller ändras har föreskrivits med stöd av följande förordningar, som fortfarande är i kraft:
– förordningen (1995:1600) om årsredovisning i kreditinstitut, värdepappersbolag och försäkringsföretag,
– förordningen om särskild tillsyn och kapitalbuffertar,
– förordningen om värdepappersmarknaden,
– förordningen (2013:587) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, och
– förordningen (2013:588) om värdepappersfonder.

Dessa bemyndiganden används även för att upphäva eller ändra de nu aktuella bestämmelserna i tillsynsföreskrifterna.

Tröskelvärden för fallissemang

De bemyndiganden som ger stöd för Finansinspektionen att fastställa tröskelvärden finns i 16 § 9 och 10 förordningen om särskild tillsyn och kapitalbuffertar. Där föreskrivs det att Finansinspektionen får meddela föreskrifter som kompletterar tillsynsförordningens bestämmelser om schablonmetoden för kreditrisker och IRK-metoden för kreditrisker. Som nämns ovan framgår det av tillsynslagen att Finansinspektionen är behörig myndighet enligt tillsynsförordningen.

Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Som nämns i avsnitt 1.2 är det Finansinspektionen som har tillsyn över att företagen uppfyller minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

I 5 kap. 2 § 17 förordningen om bank- och finansieringsrörelse anges att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett kreditinstitut, eller ett sådant utländskt kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige, ska lämna till inspektionen för dess tillsynsverksamhet.

I 6 kap. 1 § 56 förordningen om värdepappersmarknaden anges att Finansinspektionen får föreskriva om vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 23 kap. 2 § första och andra styckena LV och när upplysningarna ska lämnas. Enligt 23 kap. 2 § första stycket LV ska bland annat värdepappersinstitut lämna Finansinspektionen upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen började under våren 2018 ta fram ett förslag till ändringar av tillsynsföreskrifterna. En extern referensgrupp konsulterades för de frågor som Finansinspektionen bedömt varit viktiga att informera om och få ta del av branschens synpunkter på. Gruppen har bestått av representanter för Svenska Bankföreningen, Sparbankernas Riksförbund och representanter från ett antal företag som berörs av ändringarna. Diskussionerna med den externa referensgruppen ägde rum under hösten 2018.

Föreskrifterna om periodisk rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder har inte diskuterats med den externa referensgruppen. Finansinspektionen har bedömt att detta inte varit nödvändigt då de företag som föreskrifterna omfattar redan lämnar informationen till Finansinspektionen inom ramen för den löpande tillsynen. Finansinspektionen och Riksgäldskontoret hade en gemensam dialog med berörda företag innan Finansinspektionen började begära in information om hur företagen uppfyller minimikravet. Vidare har Finansinspektionen och Riksgäldskontoret haft en löpande dialog om utformningen av förslaget.

Tröskelvärden för fallissemang har presenterats i en annan referensgrupp med representanter från företag som har tillstånd att använda interna modeller. Denna referensgrupp har Finansinspektionen satt samman för att informera om kommande regelverksändringar och för att föra en löpande dialog med företagen. Finansinspektionen informerade på myndighetens webbplats den 13 juli 2018 om vilka tröskelvärden som Finansinspektionen avser att tillämpa.

Finansinspektionen remitterade förslagen till föreskrifter tillsammans med en remisspromemoria den 18 februari 2019. Åtta remissinstanser har kommit in med synpunkter. Finansinspektionen har övervägt de framförda synpunkterna. I

respektive avsnitt nedan finns en redogörelse för de huvudsakliga synpunkterna på förslagen och hur Finansinspektionen ställer sig till dem. Utöver de ändringar som föranleds av synpunkter från remissinstanserna har Finansinspektionen gjort vissa redaktionella ändringar av föreskrifterna efter remitteringen.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på de förslag som beskrivs i avsnitt 2.6–2.9. Finansinspektionen har inte heller, av andra skäl, gjort några ändringar i dessa delar efter remitteringen.

1.6 Ikraftträdande

Samtliga föreskrifter träder i kraft den 15 juni 2019. Den del av föreskrifterna som gäller fastställande av tröskelvärden vid fallissemang ska börja tillämpas senast den 31 december 2020. Rapporteringsföreskrifterna om minimikravet ska tillämpas första gången på rapportering som avser balansdagen den 30 juni 2019.

Eftersom Finansinspektionen redan i dag begär in den information som det införs krav på i rapporteringsföreskrifterna om minimikravet, bedöms tiden för ikraftträdande vara tillräcklig för att företagen ska hinna anpassa sig till föreskrifterna. Föreskrifterna bedöms därmed kunna tillämpas vid det rapporteringstillfälle som kommer närmast efter att föreskrifterna har trätt i kraft.

När det gäller ändringarna av tillsynsföreskrifterna bedömer Finansinspektionen att dessa inte är av den omfattning att företagen behöver en längre förberedelsetid än den som tiden för ikraftträdandet ger.

Finansinspektionen kommer att informera om föreskriftsändringarna och de nya föreskrifterna på myndighetens webbplats när de har antagits. Finansinspektionen kommer även vid behov att hålla någon form av informationsmöte, som branschföreträdare och andra intresserade bjuds in till. Några ytterligare informationsinsatser i samband med ikraftträdandet bedöms inte vara nödvändiga.

2 Motivering och överväganden

Under varje underrubrik redogörs för de överväganden som Finansinspektionen har gjort i förhållande till de ändringar som föreskrifterna innehåller.

Utöver de ändringar som nämns särskilt har vissa redaktionella ändringar gjorts i bestämmelserna.

2.1 Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

Införande av anmälningsplikt

Finansinspektionens ställningstagande: Företag ska anmäla sådana emissioner av kapitalinstrument som inte redan omfattas av tillståndsplikt, till Finansinspektionen.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* och *Näringslivets Regelnämnd* ifrågasätter om det föreslagna kravet är nödvändigt för att Finansinspektionen ska kunna utöva tillsyn över att kapitaltäckningsregelverket följs. Remissinstanserna framhåller vidare att Finansinspektionen behöver motivera och förklara på vilket vis den föreslagna anmälningsplikten skulle leda till en förbättrad tillsyn. Svenska Bankföreningen anser därutöver att Finansinspektionen bör motivera grunden för förslaget och hur det förhåller sig till de bemyndiganden som Finansinspektionen har. Även *Finansbolagens Förening* anser att det inte är klarlagt att förslaget har stöd i bemyndigandena och avstyrker förslaget i dess nuvarande form.

Finansinspektionens skäl: Det framgår av artikel 26.3 i tillsynsförordningen att företagen behöver tillstånd från Finansinspektionen för att kunna räkna in vissa nya kapitalinstrument i kapitalbasen. Tillståndet ska ha lämnats innan instrumentet får räknas som kärnprimärkapitalinstrument, men det behöver inte ha lämnats innan själva emissionen av instrumentet sker.

Även andra kapitalinstrument än de som omfattas av den tillståndsplikt som nämns ovan, är dock viktiga komponenter i den totala kapitalbasen. Kapitalbasen är central inom kapitaltäckningen eftersom den ska täcka alla de risker som en bank är exponerad mot. Det är viktigt att Finansinspektionen har aktuell information om vad som ingår i kapitalbasen och känner till när det sker förändringar som påverkar dess uppbyggnad. Detta för att myndigheten ska kunna utöva en fullgod tillsyn över att kapitaltäckningsregelverket följs.

Svenska Bankföreningen och *Näringslivets Regelnämnd* har ifrågasatt om anmälningsplikten är nödvändig. Som nämns ovan är en förutsättning för en fullgod tillsyn över kapitaltäckningsregelverket att Finansinspektionen har aktuell information om vad som ingår i kapitalbasen. Utan den aktuella anmälningsplikten har Finansinspektionen inte alltid vetskap om sådana emissioner som påverkar kapitalbasen och har därmed sämre förutsättningar att utöva sin tillsyn. Finansinspektionen anser därför att anmälningsplikten är ett välbehövligt komplement till den information som Finansinspektionen i övrigt begär in inom ramen för myndighetens tillsyn över kapitaltäckningsregelverket.

Finansbolagens Förening och Bankföreningen har även ifrågasatt om Finansinspektionen har bemyndigande för att föreskriva om anmälningsplikten.

Som nämns i avsnittet om rättsliga förutsättningar har Finansinspektionen bemyndigande att föreskriva om vilka upplysningar ett företag ska lämna till myndigheten för dess tillsynsverksamhet. Finansinspektionen är den myndighet som har tillsyn över att kapitaltäckningsregelverket, däribland tillsynsförordningen, följs, och som framgår ovan införs anmälningsplikten i syfte att förbättra Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionen anser därför att de nya reglerna väl ryms inom det aktuella bemyndigandet.

Tidpunkt för anmälan

Finansinspektionens ställningstagande: Anmälan ska ske senast samma dag som emissionen äger rum. Anmälan ska innehålla vissa specificerade uppgifter som anges i föreskrifterna. I de fall emissionen innehåller komplexa och/eller nya villkor jämfört med tidigare emissioner bör dessutom en föranmälan ske i god tid före den planerade emissionen. Företagets föranmälan bör innehålla information om de komplexa och/eller nya villkoren i fråga.

Remisspromemorian: Enligt förslaget skulle anmälan ske i god tid innan den planerade emissionen. Förslaget innehöll inte några allmänna råd om föranmälan. I övrigt hade förslaget i huvudsak samma innehåll.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* ifrågasätter relevansen i att hämta in vissa av de uppgifter som anmälan ska innehålla och anser att det är oklart hur lämnade uppgifter ska hanteras om dessa inte stämmer överens med den faktiska emissionen. Bankföreningen anser även att det bör förtydligas att de 30 dagar som Finansinspektionen i normalfallet anser vara ”i god tid” endast är ett riktmärke och att det är naturligt att det finns emissioner som inte passar in inom tidsramen. *Näringslivets Regelnämnd* framhåller att en anmälningsplikt innan emission skulle kunna innebära en försämrad flexibilitet att i sista stund förändra något av villkoren i emissionen. *Sparbankernas Riksförbund* föreslår att anmälan lämnas till Finansinspektionen samma dag som emissionen offentliggörs.

Finansinspektionens skäl: Efter ytterligare överväganden delar Finansinspektionen *Sparbankernas Riksförbunds* uppfattning om när anmälan ska ske och ändrar förslaget i denna del. Att företagen kan anmäla senast samma dag som emissionen görs förenklar processen. Genom justeringen tillmötesgår Finansinspektionen även flera av de synpunkter som *Svenska Bankföreningen* och *Näringslivets Regelnämnd* hade på det tidigare förslaget, om till exempel försämrad flexibilitet och relevans av uppgifter. Finansinspektionen anser dock att det vore bra om företag gör en föranmälan inför en planerad emission, i de fall emissionen innehåller komplexa och/eller nya villkor jämfört med tidigare emissioner. Mot denna bakgrund införs allmänna råd om att en föranmälan bör ske i dessa fall.

Komplexa villkor kan till exempel vara villkor som diskuteras i EBA:s rapport om primärkapitalinstrument[7] eller andra villkor där företaget bedömer att det finns anledning att ha en dialog med Finansinspektionen före emissionen. För att Finansinspektionen ska ha möjlighet att ha en sådan dialog bör en föranmälan göras i god tid före en planerad emission. Det bör i normalfallet innebära ungefär 30 dagar innan företaget planerar att ge ut instrumentet. Vid en sådan tidpunkt är det sannolikt att företaget håller på att förbereda utgivningen och att strukturen runt instrumentet, med dokument för till exempel prospekt och villkor, är tämligen klar. Finansinspektionen är medveten om att det är möjligt att ett slutligt beslut om att emittera ännu inte är fattat och att slutliga villkor ännu inte är fastställda vid denna tidpunkt, men bedömer att detta är en lämplig utgångspunkt för när föranmälan bör ske.

Som nämns ovan är syftet med anmälningsplikten att ge Finansinspektionen bättre möjligheter att utöva tillsyn över att tillsynsförordningens bestämmelser följs. Anmälningsplikten kommer dock inte att innebära att Finansinspektionen, varken direkt eller indirekt, godkänner att det instrument som anmälan avser uppfyller alla krav som ställs i tillsynsförordningen för att få räknas med i kapitalbasen.

Anmälan ska innehålla förhållandevis begränsad information. Det handlar om uppgifter om namn på utfärdaren, syftet med emissionen, utfärdarens position i den konsoliderade situationen (ansvarigt institut/moder- eller dotterföretag till det ansvariga institutet), vilken nivå instrumentet ska inkluderas på (individuell/undergruppsnivå/konsoliderad situation), investerare, typ av instrument (primärkapitalinstrument/ supplementärkapitalinstrument), datum för emissionen, belopp och valuta samt under vilket lands lagstiftning man ger ut instrumentet. Av informationen i anmälan kan Finansinspektionen få grundläggande kännedom om emissionen. Anmälan är inte tänkt ge en heltäckande bild av alla villkor som reglerar den. Vid behov har dock Finansinspektionen möjlighet att begära in mer information om instrumentet som en del av tillsynen.

En föranmälan bör innehålla information om de relevanta komplexa och/eller nya villkoren i fråga. En föranmälan är dock inte tänkt att beskriva den exakta slutgiltiga utformningen av emissionen.

2.2 Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionen ska i enskilda fall kunna besluta om konsolidering vid sådana andra former av kapitalbindningar som avses i artikel 18.5 i tillsynsförordningen om det finns särskilda skäl. Finansinspektionen ska även kunna besluta om konsolidering för företag som avses i artikel 18.6 i tillsynsförordningen.

[7] EBA report on the monitoring of Additional Tier 1 (AT1) instruments of European Union (EU) institutions – Third update.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* anser att det inte går att förutse konsekvenserna av förslaget eftersom Finansinspektionen inte beskriver vad som skulle kunna vara ett särskilt skäl. Bankföreningen anser därför att förslaget bör förtydligas. *Finansbolagens Förening* noterar att det inte närmare anges vad som skulle utgöra särskilda skäl för konsolidering och anser därför att grundläggande krav på förutsebarhet och rättssäkerhet inte uppfylls.

Finansinspektionens skäl: Som nämns i avsnitt 1.1 finns bestämmelser om metoder för konsolidering i artikel 18 i tillsynsförordningen. I artikel 18.5 i förordningen anges att de behöriga myndigheterna ska avgöra om och hur konsolidering ska ske, bland annat om det finns andra former av kapitalbindningar än de som avses i artikel 18.4. I 2 kap. 3 § tillsynsföreskrifterna anges i dag att sådana andra former av kapitalbindningar som avses i artikel 18.5 i tillsynsförordningen inte konsolideras. Med andra former av kapitalbindningar avses här en ägarandel under 20 procent. Finansinspektionen bedömer att det även fortsättningsvis kommer vara så att konsolidering i normalfallet inte ska ske i dessa fall. Eftersom finansmarknaden är föränderlig, och för att regelverket ska vara flexibelt och ändamålsenligt, bör det dock vara möjligt för Finansinspektionen att besluta om konsolidering om det finns särskilda skäl. Därför införs en sådan möjlighet i föreskrifterna.

Enligt 2 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna ska företag som avses i artikel 18.6 i tillsynsförordningen inte konsolideras. Denna artikel gäller institut som utövar ett väsentligt inflytande över ett eller flera institut, eller finansiella institut, utan att det har ett ägarintresse eller andra kapitalbindningar till dessa institut. Artikeln gäller också när två eller flera institut – eller finansiella institut – har samma ledning, utan att detta följer av avtal eller bestämmelser i stiftelseurkund, bolagsordning eller motsvarande. Finansinspektionen bedömer också i detta fall att huvudregeln även fortsättningsvis ska vara att konsolidering inte ska ske. Av samma skäl som anges ovan bör dessa företag dock kunna ingå i konsolideringen om det finns särskilda skäl. Det införs därför en möjlighet för Finansinspektionen att besluta om detta.

Svenska Bankföreningen och *Finansbolagens Förening* har påpekat att det inte framgår vad som skulle kunna vara ett särskilt skäl. Finansinspektionen vill mot denna bakgrund förtydliga att detta handlar om att Finansinspektionen i ett enskilt fall kan bestämma att konsolidering ska ske på ett sätt som avviker från vad som anges i föreskrifterna. Bestämmelserna är avsedda att, inom ramen för tillsynsförordningens regler om konsolidering, skapa en flexibilitet och en möjlighet att anpassa konsolideringen till situationen i ett enskilt företag utifrån de förhållanden som råder på finansmarknaderna. Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att det skulle motverka syftet med ändringen att i föreskrifterna precisera exakt i vilka situationer ett beslut kan bli aktuellt. Om Finansinspektionen bedömer att det finns skäl att överväga ett sådant beslut

kommer detta att beredas med det aktuella företaget i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900).

2.3 Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas

Finansinspektionens ställningstagande: Genom allmänna råd ger Finansinspektionen vägledning om hur ett företag bör tillämpa bestämmelserna i artikel 431.3 i tillsynsförordningen.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll. Förslaget innehöll dock ingen definition av begreppet riskvägt exponeringsbelopp.

Remissinstanserna: *Näringslivets Regelnämnd*, *Finansbolagens Förening och Svenska Bankföreningen* ifrågasätter om det finns ett behov av att offentliggöra den aktuella informationen och om någon efterfrågat den. Bankföreningen anser också att det är bankernas internt bedömda kapitalbehov för pelare 2-risker som är relevant att publicera, och att detta tydligare bör framgå av de allmänna råden.

Näringslivets Regelnämnd är inne på en liknande linje och menar att förslaget riskerar att medföra att data som inte överensstämmer med bankernas internt beräknade kapitalbehov för pelare 2-risker offentliggörs. *Sparbankernas Riksförbund* uppger att man uppfattar att förslaget endast tar sikte på förväntningar om kapitaliseringen som Finansinspektionen kommunicerar inom ramen för tillsynen, och således inte uttrycker formella beslut. Förbundet menar att ett institut endast borde vara skyldigt att offentliggöra kapitalkrav som verkligen är kapitalkrav och som har tillkommit under rättssäkra former. Sparbankernas Riksförbund anser dessutom att det är principiellt fel att genom allmänna råd skapa en norm som i realiteten ändrar innebörden i artikel 438 b i tillsynsförordningen. Sparbankernas Riksförbund noterar också att förslaget om offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas inte berörs i promemorians avsnitt om rättsliga förutsättningar. Förbundet anser att även om allmänna råd inte förutsätter bemyndigande är det viktigt att myndigheten förklarar vilka rättsliga utgångspunkter som kan finnas för en reglering som ska ”följas eller förklaras”.

Svenska Bankföreningen anser att det bör tydliggöras vad som menas med riskvägt exponeringsbelopp. Bankföreningen menar också att benämningen ”övrigt kapitalbaskrav (pelare 2)” bör bytas ut mot ”övrigt kapitalbasbehov (pelare 2)”. Oavsett om det är bankens internt bedömda kapitalbehov som ska offentliggöras eller Finansinspektionens bedömning av bankens kapitalbehov så är det, enligt Svenska Bankföreningens uppfattning, inget kapitalkrav.

Branschorganisationen *FAR* konstaterar att mängden kapitaltäcknings-information i års- och delårsrapporterna har ökat de senaste åren. Kapitaltäckningsinformationen har också blivit alltmer frikopplad från balans- och resultaträkningen. Sammantaget har detta, enligt FAR, inneburit svårigheter för revisorn att uttala sig om kapitaltäckningsinformationen. FAR

förordar därför att lagen om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag ändras så att kraven om kapitaltäckningsinformation i förvaltningsberättelsen tas bort.

Finansinspektionens skäl: Många intressenter i samhället behöver få kännedom om hur de svenska företagen är kapitaliserade. Detta gäller inte bara de som investerar i ett företags värdepapper, utan även insättarna och de som har affärsförbindelser med företaget. Eftersom företagen fyller en central roll i den svenska ekonomin, finns också ett mer allmänt behov av information om företagens kapitalisering från samhällets sida. Allmänheten behöver alltså få en god uppfattning om vilket kapitalbehov ett företag har, samt vilken kapitalbas företaget har för att möta detta behov.

Både i tillsynsförordningen och i Finansinspektionens olika föreskrifter finns det bestämmelser om att företagen ska offentliggöra information för att belysa sin kapitalisering. Finansinspektionen kan dock konstatera att det trots detta ofta är svårt för allmänheten att bilda sig en uppfattning om vilket totalt kapitalbehov ett företag har. Därmed blir det också svårt att bedöma hur välkapitaliserat ett företag är, dvs. hur mycket företagets kapitalbas överskrider det totala kapitalbehovet. Att det är svårt att få en sådan överblick beror på en rad faktorer. De uppgifter som offentliggörs är ofta angivna i olika enheter (procent, kronor), eller gäller uppgifter som inte direkt kan jämföras med varandra, till exempel riskvägt exponeringsbelopp och kapitalbas. Informationen är också ofta fragmenterad. Det är få företag som på ett samlat och lättillgängligt sätt redogör för det totala kapitalbaskravet och dess huvudkomponenter, dvs. kapitalbaskrav i pelare 1, kapitalbaskrav i pelare 2 samt det kombinerade buffertkravet.[8]

Mot bakgrund av det som nämns ovan anser Finansinspektionen att företagen behöver förbättra sin information om kapitalbaskrav och kapitalbas. Finansinspektionen inför därför allmänna råd som ger vägledning om hur företagen bör presentera informationen. Genom allmänna råd i redovisnings-föreskrifterna anges att den sammanställda informationen även bör lämnas i kapitaltäckningsanalysen i årsredovisningen och i delårsrapporterna.

Svenska Bankföreningen, *Näringslivets Regelnämnd* och *Sparbankernas Riksförbund* har ifrågasatt behovet av att offentliggöra informationen som anges i de allmänna råden. Som nämns i avsnitt 1.2 framgår det av artikel 431.3 i tillsynsförordningen att den information om kapitalbaskrav och kapitalbas som företaget ska offentliggöra ska ge en heltäckande bild av företagets riskprofil. I den artikeln finns även en hänvisning till artikel 432.1 i tillsynsförordningen som anger att ingen information får utelämnas om den kan anses väsentlig för den som ska fatta ekonomiska beslut baserade på den information som offentliggörs. EU har alltså ansett att det finns ett behov av att företagen offentliggör information om sin kapitalisering. Genom de allmänna

[8] Med kapitalbaskrav i pelare 1 avses kravet enligt artikel 92 i tillsynsförordningen. Med kapitalbaskrav i pelare 2 avses övrigt kapitalbaskrav. Det kombinerade buffertkravet avser kravet i 2 kap. 2 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar.

råden vill Finansinspektionen vägleda företagen om hur bestämmelsen i artikel 431.3 i tillsynsförordningen kan uppfyllas. Syftet är att olika intressenter ska kunna få en rättvisande uppfattning om vilket behov av kapital ett företag har och vilken kapitalbas som företaget har för att möta detta krav.

Sparbankernas Riksförbund har begärt att Finansinspektionen ska förklara de rättsliga utgångspunkterna som finns för de allmänna råden. Som framgår av bestämmelsens lydelse, och som framgår ovan, syftar de allmänna råden till att ge vägledning om hur Finansinspektionen anser att kraven i artikel 431.3 i tillsynsförordningen bör uppfyllas. På samma sätt som gäller för andra allmänna råd finns utrymme för det enskilda företaget att göra på annat sätt så länge som företaget kan visa att det uppfyller det överordnade kravet som de allmänna råden knyter an till, dvs. i detta fall bestämmelsen i tillsynsförordningen.

Sparbankernas Riksförbund menar också att de allmänna råden ändrar innebörden i artikel 438 b i tillsynsförordningen, men förklarar inte närmare vad man avser med detta. Denna artikel ger tillsynsmyndigheten möjlighet att bland annat kräva att ett företag offentliggör det särskilda kapitalbaskrav som en tillsynsmyndighet kan fatta beslut om enligt artikel 104.1 a i direktiv 2013/36/EU (se 2 kap. 1 § tillsynslagen). Finansinspektionen delar inte Sparbankernas Riksförbunds synpunkt. Artikel 438 b innebär inte att företagen befrias från sin skyldighet att ge en heltäckande bild av sin kapitalisering enligt artikel 431 i tillsynsförordningen. Det ska även noteras att det i 6 kap. 2 § LBF finns ett krav på att företagen ska ha tillräckligt med kapital för att täcka alla risker, dvs. inte bara de risker som omfattas av tillsynsförordningen. Detta lagrum gäller även om Finansinspektionen inte har fattat beslut om ett särskilt kapitalbaskrav.

En heltäckande bild innebär, enligt Finansinspektionen, att allmänheten ska få en möjlighet att bedöma hur stort ett företags totala kapitalbaskrav är, under normala omständigheter. Det måste också vara enkelt att jämföra detta krav med den kapitalbas som företaget förfogar över. Det är förhållandet mellan kapitalbaskrav och kapitalbas som säger något om företagets kapitalisering. En sådan jämförelse borde vara enklast att genomföra om kapitalbaskraven och kapitalbasen är uttryckta i nominella värden, dvs. i kronor. Kapitalbaskrav och kapitalbas uttryckta som procent av riskvägt exponeringsbelopp kan underlätta en jämförelse mellan företag. Därför bör uppgifterna i redogörelsen uttryckas både i kronor och i procent.

Det totala kapitalbaskravet kan delas upp i tre huvudkategorier: kapitalbaskrav enligt pelare 1, kapitalbaskrav enligt pelare 2 och det kombinerade buffertkravet. Dessa krav har skilda legala grunder, beräknas på olika sätt och har i vissa avseenden olika funktioner. Enligt Finansinspektionen är det därför lämpligt att åtminstone särredovisa dessa huvudkategorier vid offentliggörandet. Eftersom företagens affärsmodeller, och därmed risker, skiljer sig åt är det rimligt att låta företagen själva avgöra om det är lämpligt att ge mer detaljerad information inom respektive huvudkategori. Ett företag med många

materiella risker bör göra en mer detaljerad redovisning än ett företag som endast har en risk av betydelse.

Eftersom tillsynsförordningen innehåller en bestämmelse om att ingen information ska utelämnas om den kan anses väsentlig, och det finns en hänvisning till den bestämmelsen när det gäller kravet på att ge en heltäckande bild, är även frågan om vilken information som är väsentlig relevant för de allmänna rådens utformning. Enligt EBA:s riktlinjer (EBA\GL\2014\14)[9], bör väsentligheten vara ett användarcentrerat begrepp och bedömas utifrån de antagna användarnas behov. När företagen ska bedöma vilken information som är väsentlig bör de, enligt riktlinjerna, beakta informationens relevans när det gäller att förstå de aktuella riskerna och företagens solvens. I linje med detta anser Finansinspektionen att information om ett företags kapitalisering är en av de viktigaste faktorerna för att bedöma ett företags finansiella stabilitet och framtidsutsikter. Hur väl kapitalbaskraven uppfylls är enligt Finansinspektionen av avgörande betydelse, eftersom företagets verksamhet står och faller med att man kan leva upp till dessa krav.

Det är viktigt att företaget tar hänsyn till hur det internt bedömda kapitalbehovet beräknas, när man överväger vad som ska offentliggöras för att uppfylla tillsynsförordningens krav på att ge en heltäckande bild baserad på väsentlig information.

Det internt bedömda kapitalbehovet fastställs på olika sätt i företagen. Många företag har metoder som nära följer den metodik som ges av regelverkets minimi- och buffertkrav och Finansinspektionens metoder för tillkommande kapitalbehov inom pelare 2. För dessa företag borde förordningens krav på heltäckande bild kunna anses uppfyllt om det interna kapitalbehovet ingår i offentliggörandet av det totala kapitalbaskravet.

Vissa företag använder dock egna modeller för att beräkna det interna kapitalbehovet, och utfallet i dessa modeller kan skilja sig väsentligt från det kapitalbaskrav som ges av regelverket och Finansinspektionens metoder och bedömningar. Ibland kan det internt bedömda kapitalbehovet enligt sådana modeller till och med vara lägre än kravet i pelare 1. Skillnaden mot företagets kapitalbas blir därmed ofta väldigt stor, och allmänheten kan få intryck av att företaget är mycket välkapitaliserat trots att så inte alls behöver vara fallet ur ett legalt perspektiv. Det internt bedömda kapitalbehovet är således intressant för allmänheten att känna till, men kan i vissa avseenden vara missvisande. Företag som bedömer att det internt bedömda kapitalbehovet baserat på egna modeller inte kan tjäna som underlag för att beskriva pelare 2-kravet bör – för att uppfylla kravet på en heltäckande bild – ha en annan utgångspunkt för detta kapitalkrav i offentliggörandet.

[9] EBA:s riktlinjer (EBA\GL\2014\14) om väsentlighet, företagshemligheter, konfidentiell information och upplysningsfrekvens, enligt artiklarna 432.1, 432.2 och 433 i förordning (EU) nr 575/2013.

Även företag som beräknar sitt internt bedömda kapitalbehov med egna modeller, sätter vanligtvis också sina interna kapitalmål utifrån kapitalbaskraven i tillsynsförordningen samt utifrån Finansinspektionens metoder och bedömningar. För att uppfylla de allmänna principerna i tillsynsförordningen bör dessa företag offentliggöra ett kapitalbehov inom pelare 2 som baseras på de metoder som ligger till grund för styrelsens kapitalmål.

Ett företag som har blivit föremål för en översyn och utvärdering av Finansinspektionen behöver inte basera sitt offentliggörande på det internt bedömda kapitalbehovet eller på behovet enligt styrelsens kapitalmål. Företaget kan i stället basera offentliggörandet på det behov av kapital som Finansinspektionen har kommunicerat till företaget, om det bedömer att detta ger en rättvisande bild av kapitalbehovet.

Svenska Bankföreningen menar att det är bankernas internt bedömda kapitalbehov som bör publiceras. Finansinspektionen delar till viss del denna uppfattning. Det internt bedömda kapitalbehovet kommer i många fall kunna användas för att uppfylla förordningens krav på att ge en heltäckande bild av kapitaliseringen. Som framgått kan dock det internt bedömda kapitalbehovet i vissa fall ge en missvisande bild av vilket företagets totala kapitalkrav är. Det innebär att företagen i dessa fall måste överväga att offentliggöra andra uppgifter.

Finansinspektionen delar inte Sparbankernas Riksförbunds åsikt att endast de särskilda kapitalbaskrav som Finansinspektionen kan fatta beslut om ska behöva offentliggöras. Oavsett sådana beslut finns det tillkommande kapitalbaskrav enligt 6 kap. 2 § LBF som ett företag måste leva upp till. Att bortse från detta i offentliggörandet vore att missleda allmänheten.

Med anledning av Svenska Bankföreningens synpunkt att det är oklart vad som avses med riskvägt exponeringsbelopp, har Finansinspektionen förtydligat att med detta begrepp avses summan av de riskvägda exponeringsbeloppen i artiklarna 92.3, 458.2 och 459 i tillsynsförordningen och 2 kap. 1 § tillsynslagen.

Svenska Bankföreningen har också haft synpunkter på att Finansinspektionen använder benämningen ”övrigt kapitalbaskrav (pelare 2)”. Finansinspektionen anser att det i detta sammanhang åter är värt beakta kravet i 6 kap. 2 § LBF. Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att ”övrigt kapitalbaskrav (pelare 2)” är en relevant benämning.

*FAR:*s invändningar mot alltför omfattande kapitaltäckningsinformation i års- och delårsrapporter kan inte hanteras inom ramen för Finansinspektionens föreskriftsarbete.

2.4 Tröskelvärden för fallissemang

Tröskelvärden för fallissemang införs

Finansinspektionens ställningstagande: Tröskelvärden för när ett fallissemang ska anses ha inträffat införs.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: Som nämns ovan ska den behöriga myndigheten fastställa tröskelvärden för inträffat fallissemang. Syftet med trösklarna är att minska omotiverade riskviktsvariationer mellan olika företag samt öka riskvikters tillförlitlighet och jämförbarhet. För att möjliggöra detta har, som nämns ovan, kommissionen antagit en delegerad förordning som kompletterar tillsynsförordningens bestämmelser.

I förordning (EU) 2018/171 anges de villkor som gäller när en behörig myndighet ska fastställa den tröskel som avses i punkt 178.2 d i tillsynsförordningen. Dessa villkor styr i absoluta och relativa termer den väsentlighet av en kreditförpliktelse som avses i artikel 178.1 b samma förordning. Den absoluta väsentlighetströskeln[10] är högst 100 euro för hushållsexponeringar och högst 500 euro för övriga exponeringar. Den relativa väsentlighetströskeln[11] är uttryckt som en procentandel mellan 0 och 2,5 procent och ska fastställas till 1 procent när en sådan andel återspeglar en risknivå som den behöriga myndigheten anser vara rimlig. Denna procentandel gäller för samtliga exponeringar. När risknivån är rimlig leder en sådan tröskel varken till att ett företag redovisar ett överdrivet stort antal fallissemang som beror på andra omständigheter än en gäldenärs finansiella svårigheter, eller till betydande fördröjningar av redovisningen av fallissemang som beror på en gäldenärs finansiella svårigheter.[12]

Tidpunkt för införande av tröskelvärden för fallissemang

Finansinspektionens ställningstagande: Tröskelvärdena för fallissemang ska börja tillämpas senast den 31 december 2020. Processen för väsentlighets-kriteriernas tillämpning och deras inverkan på redovisningen beaktas inte i föreskrifterna.

---

[10] Den absoluta komponenten ska uttryckas som summan av låntagarens samtliga förfallna kreditförpliktelser gentemot institutet, institutets moderföretag eller dess dotterbolag.
[11] Den relativa komponenten ska uttryckas som en procentandel som återspeglar den förfallna kreditförpliktelsens andel av det totala beloppet för samtliga de exponeringar i balansräkningen som institutet, institutets moderföretag eller dess dotterföretag har mot den gäldenären, med undantag av aktieexponeringar.
[12] Artikel 4.3 i förordning (EU) 2018/171.

Remisspromemoria: Förslaget hade samma innehåll men angav inte vilken dag som tröskelvärdena senast ska tillämpas.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen*, *Finansbolagens Förening och Landshypotek* har synpunkter på tidpunkten för införande av tröskelvärdena. Remissinstanserna anser att det finns en stor fördel i att samtliga nya regler och riktlinjer som berör tillämpningen av definitionen av fallissemang införs vid ett och samma tillfälle. Landshypotek uppger att införandet av trösklarna även påverkar redovisningen och att den process som används för införandet leder till felaktigheter i redovisningen under införandeperioden.

Finansinspektionens skäl: Enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/171 ska den behöriga myndigheten ange den dag då en väsentlighets-tröskel ska börja tillämpas. Denna dag får inte infalla senare än den 31 december 2020 för institut som använder en schablonmetod.

Svenska Bankföreningen, *Finansbolagens Förening* och *Landshypotek* anser att det finns en fördel med att införa samtliga regelverksförändringar vid samma tidpunkt. Finansinspektionen gör här följande överväganden.

För de institut som använder en internmetod är tröskelvärdena för fallissemang en integrerad del av ansökan om en ny fallissemangsdefinition. Föreskrifterna måste vara i kraft för att Finansinspektionen ska kunna fatta beslut om ändrad fallissemangsdefinition och för att instituten ska känna till förutsättningarna i god tid före den 31 december 2020. Det är därför lämpligt att föreskrifterna om tröskelvärden träder i kraft redan den 15 juni 2019. Det bör dock förtydligas att trösklarna för både internmetod och schablonmetod ska börja tillämpas senast den 31 december 2020.

Finansinspektionens uppfattning är att Landshypoteks synpunkter på väsentlighetskriteriernas inverkan på redovisningen inte kan hanteras inom detta föreskriftsarbete. De möjliga problem som Landshypotek påpekar är inte beroende av fastställandet av trösklarna, utan snarare kopplade till processen för införandet av trösklarna och andra regelverksförändringar.

Nivå för tröskelvärden

Finansinspektionens ställningstagande: För exponeringar mot hushåll är väsentlighetströskelns absoluta komponent 1 000 kronor och den relativa komponenten 1 procent. För andra exponeringar är väsentlighetströskelns absoluta komponent 5 000 kronor och den relativa komponenten 1 procent.

Remisspromemoria: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* anser att det bör framgå att de tröskelvärden som föreslås är maxgränser för banker som använder schablonmetoden samt att det bör vara tydligt i föreskrifterna att begreppet ”hushåll” definieras på samma sätt som i tillsynsförordningen.

Bankföreningen anser också att det bör tydliggöras att både den absoluta och den relativa väsentlighetströskeln ska överskridas för att väsentlighetskriteriet ska anses vara uppfyllt.

Finansinspektionens skäl: Enligt förordningen (EU) 2018/171 får den behöriga myndigheten fastställa en lägre absolut väsentlighetströskel än 100, respektive 500 euro, samt en relativ väsentlighetströskel som avviker från 1 procent. Finansinspektionen bedömer dock att de tröskelvärden som framgår av förordning (EU) 2018/171 avspeglar en risknivå som är rimlig för svenska förhållanden. Finansinspektionen väljer därför att inte avvika från de nivåer som anges i förordningen och fastställer den absoluta väsentlighetströskeln till 1 000 kronor för hushållsexponeringar och 5 000 kronor för övriga exponeringar[13]. Den relativa tröskeln ska vara 1 procent för samtliga exponeringar. *Svenska Bankföreningen* anser att det bör tydliggöras att begreppet hushåll definieras på samma sätt som i tillsynsförordningen. Finansinspektionen hänvisar här till den befintliga bestämmelsen i 1 kap. 7 § tillsynsföreskrifterna där det bland annat anges att termer och uttryck har samma betydelse som i tillsynsförordningen.

Av artikel 1.5 och 2.4 i förordningen (EU) 2018/171 framgår att när både det relativa och absoluta tröskelvärdet har överskridits i 90 dagar i sträck ska kreditförpliktelsen betraktas som förfallen i enlighet med artikel 178.1 b i tillsynsförordningen. Ett institut ska då börja räkna antalet dagar som en fordran varit i förfall. Svenska Bankföreningen anser att detta bör tydliggöras. Då detta är tydligt reglerat i förordningen (EU) 2018/171 gör Finansinspektionen bedömningen att någon ytterligare upplysning i föreskrifterna inte är nödvändig.

För att bedöma vad som är en rimlig nivå för de tröskelvärden som avses i förordning (EU) 2018/171, har Finansinspektionen hämtat in information om aktuella tröskelnivåer för inträffade fallissemang i de svenska företag som har tillstånd att använda en internmetod. Informationen visar att företagen i regel inte har högre tröskelvärden än de som framgår av förordningen.

Vid bedömningen har Finansinspektionen även beaktat att fallissemang kan anses föreligga, enligt artikel 178.1 a i tillsynsförordningen, redan innan de fastställda trösklarna nås. Denna artikel avser en situation där det är osannolikt att gäldenären kommer att betala, och gäller oberoende av tröskelvärden. Det betyder att företagen ska klassificera gäldenären eller exponeringen som fallerad redan när det står klart att betalning är osannolikt. Finansinspektionen bedömer därför att en tillämpning av artikel 178.1 a gör nivån för trösklarna rimlig även för företag som tycker att de är för höga om endast artikel 178.1 b hade kunnat tillämpas. Finansinspektionens förväntningar på instituten vid tillämpning av artikel 178.1 a beskrivs även i en promemoria[14] för institut som

[13] Finansinspektionen har fastställt ett avrundat motvärde av EBA:s euro-denominerade trösklar i svenska kronor. Eftersom trösklarna måste vara rimligt stabila över tid kommer motvärdet i SEK inte att anpassas till följd av växelkursförändringar.
[14] ”Nya krav för institut som använder internmetoden”, 2018-11-07, FI Dnr 18-20169.

använder internmetoden som Finansinspektionen har publicerat. Svenska Bankföreningen anser att det bör tydliggöras att det som anges i föreskrifterna är maxgränser även för banker som använder schablonmetoden. Artikel 178 i tillsynsförordningen är tillämplig även på företag som använder schablonmetoden med stöd av den hänvisning som görs i artikel 127 i tillsynsförordningen. Resonemanget ovan gäller därför även för dessa företag.

2.5 Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder införs

Finansinspektionens ställningstagande: Företag ska kvartalsvis rapportera uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Sveriges Riksbank* och *Riksgäldskontoret* tillstyrker förslaget. *Regelrådet* anser att föreskrifterna överensstämmer med EU-rätten men att Finansinspektionen uttryckligen borde ha redovisat att föreskrifterna om kvartalsvis rapportering av minimikravet på nedskrivningsbara skulder går utöver kraven i genomförandeförordningen (EU) 2018/1624.

Finansinspektionens skäl: Som nämns ovan fattar Riksgäldskontoret beslut om minimikrav på nedskrivningsbara skulder när det fastställer företagens resolutionsplaner. Riksgäldskontoret kan besluta att de företag som bedöms kunna försättas i konkurs eller likvideras utan någon större påverkan på det finansiella systemet, ska omfattas av förenklade skyldigheter enligt 10 § förordningen (2015:1034) om resolution. Resterande företag som har fått ett beslut om ett minimikrav på nedskrivningsbara skulder bedriver enligt Riksgäldskontoret verksamhet som är kritisk för det finansiella systemet.

Utgångspunkten i arbetet med de nya föreskrifterna om periodisk rapportering av uppgifter om minimikravet för nedskrivningsbara skulder, har varit de krav på nedskrivningsbara skulder som Riksgäldskontoret har fastställt för företag som inte omfattas av förenklade skyldigheter för resolution. Vidare har Finansinspektionen beaktat det årliga rapporteringskrav för resolutionsplanering som följer av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 där information om minimikravet ingår, och som gäller sedan den 31 december 2018. Finansinspektionen måste, som ett led i myndighetens tillsyn, kunna bedöma om företagen uppfyller minimikravet. För att detta ska vara möjligt inför Finansinspektionen krav på att de företag som Riksgäldskontoret anser bedriver kritisk verksamhet för det finansiella systemet, dvs. de företag som inte har fått beslut om förenklade skyldigheter enligt 10 § i förordningen om resolution, kvartalsvis ska rapportera information om hur de uppfyller minimikravet. Något krav på att kvartalsvis rapportera sådan information finns inte i dag.

Regelrådet anser att Finansinspektionen uttryckligen borde ha redovisat att de nya reglerna går utöver kraven i genomförandeförordningen (EU) 2018/1624. Finansinspektionen vill därför förtydliga att genomförandeförordningen inte innebär en uttömmande reglering av vilken information som får begäras in.[15] Det finns således inte något som hindrar Finansinspektionen att begära in den ytterligare information som myndigheten anser nödvändig, även om kraven i de nu beslutade föreskrifterna går utöver vad som gäller enligt genomförande-förordningen.

Tillämpningsområde

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskrifterna gäller för företag som av Riksgäldskontoret fått ett beslut om minimikrav på nedskrivningsbara skulder. I de fall företaget är ett moderinstitut inom EES ska företaget även tillämpa föreskrifterna på grundval av företagets konsoliderade situation. I de fall ett företag är att beteckna som ett ansvarigt institut enligt 3 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag – och kontrolleras av ett finansiellt eller blandat finansiellt moderholdingföretag som fått ett beslut om minimikrav på gruppnivå – ska företaget även tillämpa föreskrifterna på grundval av det finansiella eller blandande finansiella moderholdingföretagets konsoliderade situation. Föreskrifterna gäller inte för företag som Riksgäldskontoret har beslutat ska omfattas av förenklade skyldigheter enligt 10 § förordningen om resolution.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Finansbolagens Förening* välkomnar undantaget för de företag som omfattas av förenklade skyldigheter för resolution.

Finansinspektionens skäl: Eftersom minimikravet enligt 4 kap. 2 § LOR är fastställt på individuell nivå och på gruppnivå anser Finansinspektionen att rapporteringskravet ska gälla både på individuell nivå och, i förekommande fall, på gruppnivå (konsoliderad situation). Det innebär att i de fall ett moderinstitut inom EES har fått ett beslut om minimikrav för företaget, ska företaget också rapportera information om minimikravet på grundval av sin konsoliderade situation. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § andra stycket LOR riktar sig till moderföretag inom EES, vilket omfattar såväl moderinstitut inom EES som finansiella och blandade finansiella moderholdingföretag inom EES. Eftersom Finansinspektionens tillsyn inte omfattar finansiella eller blandade finansiella moderholdingföretag inom EES på individuell nivå, omfattar dock rapporteringskravet enbart moderinstitut inom EES.

Om det är ett finansiellt eller blandat finansiellt moderholdingföretag inom EES som ska uppfylla ett beslut om minimikrav gäller att det är det ansvariga institutet i den konsoliderade situationen som ska rapportera information om minimikravet till Finansinspektionen. Vilket företag som är ansvarigt institut

[15] Skäl 2 genomförandeförordningen (EU) 2018/1624.

framgår av 3 kap. 1 § tillsynslagen. Rapporteringen ska i dessa fall ske på grundval av det finansiella eller det blandade finansiella holdingföretagets konsoliderade situation.

Som nämns ovan gäller kravet inte de företag som omfattas av förenklade skyldigheter för resolution. Minimikravet för sådana företag kommer inte att överstiga de kapitalbaskrav som Finansinspektionen fastställer. Företag som omfattas av förenklade skyldigheter för resolution kan således inte bryta mot minimikravet utan att samtidigt bryta mot kapitalbaskraven. Finansinspektionen har därför bedömt att det för sådana företag är tillräckligt med den kvartalsvisa rapportering över kapitalbaskraven som Finansinspektionen redan i dag begär in.

Föreskrifternas innehåll

Finansinspektionens ställningstagande: Företagen ska rapportera uppgifter om organisationsstruktur, skuldstruktur och finansiell sammanlänkning.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Riksgäldskontoret* tillstyrker förslaget men anser att de medföljande instruktionerna till genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 skiljer sig från hänvisningen i föreskrifterna eftersom föreskrifterna ska tillämpas på grundval av företagets konsoliderade situation och inte på resolutionskoncernen som genomförandeförordningen hänvisar till. Denna diskrepans kan behöva klargöras ytterligare, anser Riksgäldskontoret.

Finansinspektionens skäl: De nya reglerna innebär att företagen ska lämna information om organisationsstruktur, skuldstruktur och finansiell sammanlänkning inom koncernen. De uppgifter som föreskrifterna omfattar är en delmängd av de uppgifter som samtliga företag som omfattas av 1 kap. 1 § 1 LOR, är skyldiga att varje år lämna till Riksgäldskontoret via Finansinspektionen enligt genomförandeförordningen (EU) 2018/1624.

Finansinspektionen delar *Riksgäldskontorets* uppfattning att det finns en diskrepans i hur minimikraven uttrycks och det rapporteringskrav som genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 föreskriver. Finansinspektionen anser dock att oavsett denna diskrepans så behöver företagen förhålla sig till det minimikrav som är fastställt på gruppnivå vid rapportering av information om minimikravet.

De nya reglerna innebär att de företag som omfattas av föreskrifterna kommer att behöva rapportera information per balansdagen den 31 december två gånger. Första gången den 11 februari enligt föreskrifterna, och en andra gång den 30 april enligt vad som följer av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624. Finansinspektionen bedömer att detta är nödvändigt. Att invänta rapportering från de företag som föreskrifterna omfattar till den 30 april varje år, skulle innebära att Finansinspektionen inte får uppdaterade siffror för

minimikravet under en period på fyra månader. Som nämns ovan gäller den årliga rapporteringen dessutom inte rapportering på gruppnivå, utan på resolutionskoncernnivå.

Finansinspektionen och Riksgäldskontoret har behov av samma information från den kvartalsvisa rapporteringen. För att undvika dubbelrapportering kommer Riksgäldskontoret därför att begära informationen från Finansinspektionen.

2.6 Upphävande och ändring av regler där tidsperioden löpt ut

I tillsynsförordningen finns ett antal regler som när förordningen trädde i kraft innebar en möjlighet för behöriga myndigheter att mildra övergången från tidigare kapitaltäckningsregelverk. Finansinspektionen valde att införa reglerna i tillsynsföreskrifterna. Ett antal av dessa regler är inte längre aktuella eftersom den tidsperiod som anges i bestämmelserna har passerats. Reglerna finns i 3 kap. som innehåller bestämmelser om kapitalbasen och kapitalbaskrav, 8 kap. som innehåller bestämmelser om offentliggörande av information, och i 6 kap. redovisningsföreskrifterna. Finansinspektionen ändrar eller upphäver nu dessa bestämmelser.

2.7 Ändringar med anledning av ändringar i tillsynslagen

Den 1 januari 2018 trädde en ändring av tillsynslagen i kraft som innebär att samtliga värdepappersbolag inte längre omfattas av tillsynsförordningen.[16] Ändringen innebär att samma definition av värdepappersbolag används i tillsynslagen som i tillsynsförordningen. Någon ändring i tillsynsföreskrifterna är inte nödvändig eftersom det i 1 kap. 7 § tillsynsföreskrifterna anges att termer och uttryck i föreskrifterna har samma betydelse som i bland annat tillsynslagen.

Ändringarna i tillsynslagen innebär även att fondbolag med tillstånd för diskretionär portföljförvaltning enligt 1 kap. 4 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, och förvaltare av alternativa investeringsfonder med tillstånd för diskretionär portföljförvaltning enligt 3 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, inte längre omfattas av tillsynslagen. För att anpassa tillsynsföreskrifterna till tillsynslagen ändras tillsynsföreskrifterna så att dessa företag inte längre omfattas.

2.8 Upphävande av regler om grupp av kunder med inbördes anknytning

När tillsynsföreskrifterna infördes 2014 valde Finansinspektionen att införa en bestämmelse i 5 kap. 4 § föreskrifterna där det anges att företag ska göra en noggrann analys av samtliga exponeringar som överstiger två procent av godtagbart kapital. Detta för att identifiera grupper av kunder med inbördes

[16] Prop. 2017/18:5.

anknytning. Anledningen till att bestämmelsen infördes var att det inte fanns någon motsvarande regel i tillsynsförordningen. Bestämmelsen grundar sig på riktlinjer utgivna av dåvarande Europeiska banktillsynskommittén (CEBS) som upphörde att gälla den 1 januari 2019. I stället har nya riktlinjer från EBA trätt i kraft. Riktlinjerna är vidare än bestämmelsen i 5 kap. 4 § och gäller alla områden i tillsynsförordningen där grupper av kunder med inbördes anknytning behandlas. Dessutom riktar sig bestämmelsen i 5 kap. 4 § till exponeringar som överstiger två procent av godtagbart kapital, medan motsvarande gräns i EBA:s riktlinjer är exponeringar som överstiger fem procent av primärkapitalet.

Finansinspektionen har för avsikt att följa riktlinjerna från EBA i sin tillsyn och bestämmelserna i 5 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna upphävs därför. Riktlinjer som är riktade till behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer är att jämställa med svenska allmänna råd. Finansinspektionen anser inte att det i dagsläget finns något behov av att omarbeta EBA:s riktlinjer till bindande regler i form av föreskrifter.

2.9 Följdändringar i andra föreskrifter

De ändringar som görs i tillsynsföreskrifterna medför att vissa följdändringar behöver göras i andra föreskrifter. Det gäller följande föreskrifter:

– Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag.
– Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2010:3) om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.
– Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:9) om värdepappersfonder.
– Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:10) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som de nya föreskrifterna bedöms få för företagen, Finansinspektionen och för samhällsekonomin i stort.

Som framgår i de olika avsnitten är de nya reglerna till viss del en anpassning till och en komplettering av regler som finns på EU-nivå. Finansinspektionen bedömer i samtliga fall att regleringen överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Finansinspektionen har dock gjort vissa justeringar av konsekvensutredningen utifrån de synpunkter som Regelrådet lämnat. Bland annat har information om antalet berörda företag och deras storlek lagts till.

3.1 Anmälningsplikt vid emissioner av kapitalinstrument

3.1.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De nya reglerna syftar till att ge Finansinspektionen kännedom om emissioner av kapitalinstrument. Finansinspektionen bedömer att detta kommer att förbättra Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över att kapitaltäckningsregelverket följs, vilket i förlängningen kan bidra till en ökad finansiell stabilitet. Detta bör också kunna bidra positivt till företagens stabilitet och därmed även stärka konsumentskyddet.

De nya reglerna innebär sammantaget vissa ökade kostnader för företagen. Kostnadsökningarna anses dock vara så begränsade att de inte kommer att påverka företagens kunder.

3.1.2 Konsekvenser för företagen

Berörda företag
De nya reglerna omfattar totalt cirka 180 institut, varav 120 kreditinstitut och 60 värdepappersbolag. Balansomslutningen för dessa institut uppgår till cirka 15 630 miljarder kronor och står för nära 100 procent av de sammanlagda tillgångarna för samtliga svenska kreditinstitut och värdepappersbolag. Bestämmelsen påverkar även cirka 51 institut på konsoliderad basis.

De skyldigheter som de nya reglerna innebär för företagen väntas inte påverka konkurrensen mellan företagen.

Kostnader för företagen
Att en anmälningsplikt för emissioner av kapitalinstrument införs innebär en något ökad administrativ kostnad för företag när de emitterar instrument. De ökade utgifterna består dels av kostnaden för generella rutin- och process-uppdateringar, dels av administrativa kostnader för anmälan av varje emission.

För den administration det innebär att ta fram nya rutiner beräknas en engångskostnad för cirka 10 arbetstimmar per företag. Kostnaden skulle då uppgå till cirka 6 450 kronor (10 timmar x 645[17] kronor) per företag.

Finansinspektionen uppskattar att det tar cirka 1–5 arbetstimmar att sammanställa uppgifter till anmälan. Kostnaden beräknas bli mellan 645 och 3 225 kronor per ärende för anmälan om emission.

Konsekvenser för små företag
Både större och mindre företag omfattas av ändringen. Små företag bedöms generellt ge ut färre instrument än större företag.

[17] Beräkningarna är baserade på SCB:s yrkeskategori ”jurist” med en genomsnittlig månadslön på 56 100 kr och ett totalt lönepåslag på 84 procent. Det innebär en kostnad på 645 kr per timme. Källa: Tillväxtverket.

3.1.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Ändringarna av tillsynsföreskrifterna kommer att leda till att Finansinspektionen får ta emot ett antal anmälningar om emissioner av kapitalinstrument, vilket kommer att innebära en viss ökad resursåtgång och arbetsbelastning. Vissa företag, framför allt större, bedöms emittera mer än ett instrument per år, medan ett större antal företag inte förväntas emittera något instrument alls. Sammantaget uppskattar Finansinspektionen att färre än 20 instrument per år kommer att emitteras ett normalår.

3.2 Konsolidering för vissa typer av företag och vid vissa förhållanden

3.2.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Genom att Finansinspektionen i särskilda fall kan besluta om konsolidering, kan risker i det finansiella systemet i högre grad hanteras inom ramen för Finansinspektionens tillsyn. Denna möjlighet värnar därför den finansiella stabiliteten.

3.2.2 Konsekvenser för företagen

Antal och storlek på företag som berörs motsvarar det som nämns under punkten 3.1 ovan.

Finansinspektionens utgångspunkt är att konsolidering endast ska ske om det finns särskilda skäl. I ett sådant fall kan det uppstå kostnader för företaget eftersom det behöver hantera ytterligare företag i konsolideringen. Det antas handla dels om den administrativa kostnad det innebär att konsolidera ytterligare ett företag, dels om kostnader förknippade med ändrade kapitalkrav till följd av konsolideringen.

För den administration det innebär att konsolidera ytterligare ett företag beräknas en engångskostnad för cirka 40 arbetstimmar per företag. Kostnaden skulle då uppgå till cirka 25 800 kronor (40 timmar x 645[18] kronor) per företag. Därtill tillkommer vissa löpande kostnader för att sammanställa konsolideringen vid rapporteringstillfällena. Finansinspektionen uppskattar att det tar cirka 5–10 arbetstimmar att sammanställa konsolideringen. Den löpande kostnaden beräknas därmed bli mellan 3 225 och 6 450 kronor per rapporteringstillfälle. Kostnader som är förknippade med ändrade kapitalkrav till följd av konsolideringen går inte att uppskatta, utan måste bedömas från fall till fall.

[18] Beräkningarna är baserade på SCB:s yrkeskategori ”jurist” med en genomsnittlig månadslön på 56 100 kr och ett totalt lönepåslag på 84 procent. Det innebär en kostnad på 645 kr per timme. Källa: Tillväxtverket.

3.2.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

I de fall Finansinspektionen ser ett behov av att göra en sådan bedömning som nämns ovan kommer det att innebära en viss ökad resursåtgång och arbetsbelastning.

3.3 Offentliggörande av information om kapitalbaskrav och kapitalbas

3.3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Som nämns ovan är det för närvarande många gånger svårt för allmänheten att bilda sig en klar uppfattning om det totala kapitalbehov som ett företag har, och vilken kapitalbas som finns för att täcka kapitalbehovet. Genom föreskrifts-ändringarna kommer allmänheten att få en god möjlighet att bilda sig en uppfattning om ett företags kapitalisering, och får därmed bättre förutsättningar att fatta välgrundade ekonomiska beslut.

3.3.2 Konsekvenser för företagen

De direkta konsekvenserna för företagen bedöms vara begränsade. Det beror på att flera av de uppgifter som ingår i Finansinspektionens precisering av förordningens krav på offentliggörande redan ingår i det gällande kravet på offentliggörande. De uppgifter som bör ingå i den redogörelse som Finansinspektionen anser bör offentliggöras, beräknar företagen redan i dag till följd av kapitaltäckningsregelverket. Ändringarna i föreskrifterna innebär i princip endast att befintliga uppgifter bör presenteras på ett visst sätt.

Ändringarna kan indirekt, det vill säga genom själva offentliggörandet av informationen, få konsekvenser för företagen. Genom att transparensen om företagens kapitalisering ökar, kan det inte uteslutas att olika intressenters bedömningar av företagets finansiella situation påverkas. Det är inte möjligt att bedöma hur stora dessa konsekvenser kan bli, men de kan förväntas variera mellan företagen beroende på deras riskprofiler och hur de tidigare har offentliggjort informationen om sin kapitalisering.

Berörda företag
Antal och storlek på företag som berörs motsvarar det som nämns under punkten 3.1 ovan.

Kostnader för företagen
Merkostnaderna för företagen bedöms som blygsamma. Anledningen är, som nämns ovan, att de uppgifter som behövs i allt väsentligt är uppgifter som företagen redan måste beräkna och i vissa fall redan måste offentliggöra.

Kostnaderna för den indirekta effekten, i den mån den uppstår, går inte att bedöma.

Konsekvenser för små företag
Några särskilda konsekvenser för små företag finns inte. Merkostnaden blir naturligtvis relativt sett större för sådana företag, men även dessa företag måste redan i dagsläget räkna fram de uppgifter som bör offentliggöras.

3.3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Konsekvenserna för Finansinspektionen blir begränsade eftersom myndigheten vid behov kan begära in motsvarande uppgifter direkt av företagen. En viss effektivisering sker dock eftersom det i många fall kommer att vara möjligt att använda den offentliggjorda informationen i stället för att formellt begära in information från företagen.

3.4 Upphävande och ändring av regler

Att vissa bestämmelser i tillsynsföreskrifterna upphävs eller ändras beror i många fall på att den tidsperiod för tillämpning som anges i bestämmelserna har löpt ut. Ändringarna får därför inga konsekvenser för vare sig företagen, Finansinspektionen eller för samhället och konsumenterna. Det får inte heller de ändringar som innebär anpassningar till tillsynslagen.

3.5 Upphävande av regler om grupp av kunder med inbördes anknytning

3.5.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De situationer när företagen bör förstärka sin utredning för att identifiera grupper av kunder med inbördes anknytning enligt EBA:s riktlinjer bedöms bli färre för de flesta företag jämfört med motsvarande bestämmelse om noggrann analys i tillsynsföreskrifterna. Finansinspektionen bedömer dock att EBA:s riktlinjer är tillräckliga för att identifiera grupper av kunder med inbördes anknytning. Ändringen bedöms inte påverka företagens stabilitet och därmed inte heller konsumentskyddet.

3.5.2 Konsekvenser för företagen

Finansinspektionen bedömer att ändringen kommer att medföra ett minskat antal situationer där företagen bör förstärka sina utredningar för att identifiera grupper av kunder med inbördes anknytning. Ändringen innebär alltså något minskade kostnader för företagen.

Berörda företag
Antal och storlek på de företag som berörs motsvarar det som nämns under punkten 3.1 ovan.

Kostnader för företagen
Eftersom ändringen bedöms innebära färre situationer där företagen bör förstärka sin analys, innebär det något minskade kostnader för företagen.

Konsekvenser för små företag
Ändringen bedöms inte få några specifika konsekvenser för små företag.

3.5.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Ändringen väntas inte få några konsekvenser för Finansinspektionen.

3.6 Tröskelvärden för fallissemang

3.6.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Finansinspektionen bedömer att föreskriftsändringen om tröskelvärden generellt sett inte kommer att få någon väsentlig inverkan på företagens enskilda kunder. Detta beror på att Finansinspektionen inte förväntar sig några väsentliga konsekvenser av de anpassningar som företagen behöver göra med anledning av ändringarna. Finansinspektionen bedömer att även påverkan på samhället i stort kommer att bli begränsad. I någon mån bör dock fastställandet av trösklarna kunna bidra till att omotiverade riskviktsvariationer mellan olika företag minskas och att konkurrensförhållandena bli mer rättvisa. Dessutom bör harmoniseringen av tröskelvärdena bidra till mer transparenta och jämförbara kapitalkrav.

3.6.2 Konsekvenser för företagen

Antal och storlek på de företag som berörs motsvarar det som nämns under punkten 3.1 ovan.

Finansinspektionen bedömer, i enlighet med nedanstående resonemang, att införandet av tröskelvärden i sig inte kommer att få någon väsentlig inverkan på företagen. Samtidigt gäller att företagens anpassning till de nya tröskelvärdena är en integrerad del av en mer omfattande anpassning till kommande regelverkskrav. Detta påverkar också förutsättningarna för Finansinspektionens bedömning av konsekvenserna för företagen.

Regleringen påverkar kapitalkravsberäkningen både för företag som använder schablonmetoden och för företag som använder internmetoden. Ändringen kan komma att förändra riskvikterna både uppåt och nedåt om den innebär en förändring av tröskelnivåerna, eller en förändring av kriterierna för osannolikhet att betala som ett enskilt företag har tillämpat innan anpassningen till de nya reglerna gjordes. Finansinspektionen förväntar sig dock generellt sett inte någon väsentlig påverkan av riskvikterna.

Ett av skälen till detta är att företagen i regel redan ligger inom ramen för föreskriftens väsentlighetskriterier i form av tröskelnivåer. Dessutom gäller redan enligt andra bestämmelser i tillsynsförordningen att en gäldenär ska anses ha fallerat om det är osannolikt att denne kan betala. Finansinspektionen bedömer att den nya föreskriftsbestämmelsen inte kommer att ha någon väsentlig inverkan på företagens tillämpning av kriterierna. Följaktligen

förväntar sig Finansinspektionen inte heller någon väsentlig riskviktspåverkan för branschen som helhet.

Företag med tillstånd att använda interna modeller påverkas genom att ändringen kan komma att ställa krav på ny datahistorik för skattning av fallissemang, som i sin tur påverkar andra parametrar i de interna modellerna.

Ändringen kommer att innebära ökade kostnader för företagen i form av krav på utveckling och uppdatering av systemstöd, modellutveckling och validering av modeller samt utbildning av personal med mera. Storleken på dessa kostnader är mycket svår att uppskatta av flera skäl. Som nämns ovan är anpassningen av trösklarna endast en mindre del av en väsentligt större helhet. Dessutom påverkas kostnaderna av företagsspecifika omständigheter, till exempel vilken typ av systemstöd som används, samt hur de nuvarande modellerna förhåller sig till de nya krav som ställs i regelverket.

Företag bör dock även kunna tillgodoräkna sig en del fördelar till följd av de mer harmoniserade trösklarna. Bland dessa kan nämnas samordningsfördelar för företag med gränsöverskridande verksamhet samt mer rättvisa konkurrensförhållanden.

3.6.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Konsekvenserna för Finansinspektionen vad gäller resurser för att bedöma företagens anpassning av interna modeller samt hur de följer tröskelvärdena i föreskriften, speglar konsekvenserna för företagen. I överensstämmelse med resonemanget i avsnittet Konsekvenser för företagen ovan, bedöms att resursåtgången för granskning av just tröskelvärdena kommer att vara förhållandevis begränsad. På längre sikt kan dock förtydligandet av principerna för tillämpning av tillsynsförordningens tröskelvärden underlätta Finansinspektionens tillsyn och bidra till en mer konsekvent och rättvisande bedömning av företagens kapitalkrav.

3.7 Rapportering av uppgifter om minimikravet på nedskrivningsbara skulder

3.7.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Finansinspektionen bedömer att rapporteringskraven i föreskrifterna inte får några större konsekvenser för konsumenterna eller för samhället. Rapporteringen underlättar dock tillsynen över minimikravet genom att den ger Finansinspektionen möjlighet att kontrollera att företagen uppfyller kravet. Detta bedöms ha en positiv inverkan på den finansiella stabiliteten, och därmed på konsumentskyddet och samhället i stort.

3.7.2 Konsekvenser för företagen

Konsekvenser för berörda företag
Föreskrifterna gäller endast för de företag som Riksgäldskontoret anser bedriver verksamhet som är kritisk för det finansiella systemet. De företag som Riksgäldskontoret har beslutat ska omfattas av förenklade skyldigheter, enligt 10 § förordningen om resolution, omfattas inte.

I dagsläget innebär det att 21 svenska företag skulle omfattas av föreskrifterna på individuell nivå. Ett antal av dessa företag kommer även att behöva rapportera uppgifterna på gruppnivå.

Vilka företag som i framtiden kan komma att omfattas av föreskrifterna, beror på vilka företag som Riksgäldskontoret fastställer ett minimikrav för och vilka företag som undantas enligt 10 § förordningen om resolution.

Finansinspektionen bedömer att föreskrifterna inte påverkar konkurrensförhållandena för företagen.

Kostnader för företagen
De företag som omfattas av föreskrifterna lämnar redan in de uppgifter som föreskrifterna omfattar genom att Finansinspektionen begär in uppgifterna inom ramen för sin tillsynsverksamhet. Genom att föreskriva om vilken information om minimikravet som företagen ska rapportera blir det mer förutsägbart för företagen vilken information de ska lämna in.

Sedan den 31 december 2018 har företagen ett krav på sig att årligen lämna in den information som framgår av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 till Finansinspektionen. Därför bedömer Finansinspektionen att inga ytterligare kostnader bör uppkomma för att bygga upp system för inrapportering till följd av de föreslagna föreskrifterna. De kostnader som uppstår för systemstöd kommer ändå att tillkomma på grund av de rapporteringskrav som följer av genomförandeförordningen. Fyra gånger per år kommer företagen dock vara skyldiga att rapportera informationen på gruppnivå, utöver koncernnivå, till följd av föreskrifterna. Dessutom kommer företagen per den 31 december varje år att behöva rapportera uppgifter på gruppnivå och på resolutions-koncernnivå. Detta kan medföra ytterligare kostnader för företagen. Eventuellt kan företagen också behöva utbilda personal som kan genomföra den kvartalsvisa rapporteringen som föreslås i föreskrifterna.

Föreskrifterna innebär ett utökat rapporteringskrav för ett antal utvalda företag, som Finansinspektionen anser är nödvändigt och som motiveras i avsnitt 2.1.9. Finansinspektionen bedömer att det tar 10–15 timmar att genomföra en kvartalsvis rapportering. Löpande kostnader för rapporteringen beräknas uppgå

till cirka 22 050 kronor (12,5 timmar x 4 rapporteringstillfällen x 441 kronor)[19] per företag.

Regelrådet uppger i sitt remissvar att de saknar en uppskattning av de ytterligare kostnader som det utökade rapporteringskravet innebär, såsom rapportering på grupp- och resolutionskoncernsnivå samt utbildningskostnader. Eftersom den stora kostnaden för utbildning beror på kravet i genomförande-förordningen (EU) 2018/1624 är det i detta hänseende svårt att uppskatta eventuella utbildningskostnader till följd av rapporteringskravet enligt föreskrifterna. Finansinspektionen bedömer dock eventuella ytterligare kostnader som blygsamma.

Konsekvenser för små företag
Föreskrifterna omfattar endast de företag som Riksgäldskontoret bedömer bedriver verksamhet som är kritisk för det finansiella systemet. Finans-inspektionen bedömer att små företag inte kommer att omfattas av föreskrifterna, eftersom Riksgäldskontoret troligtvis skulle besluta om att små företag ska omfattas av förenklade skyldigheter enligt 10 § förordningen om resolution.

3.7.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Den nya rapporteringen är en förutsättning för att Finansinspektionen löpande ska kunna kontrollera att företag som bedriver kritisk verksamhet för det finansiella systemet uppfyller minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

De nya reglerna innebär minskad administration för Finansinspektionen, eftersom uppgifterna kommer att rapporteras in periodiskt av företagen i stället för att myndigheten flera gånger per år ska begära in uppgifterna från respektive företag. Genom föreskrifterna blir det mer förutsägbart för Finansinspektionen vilken information som företagen ska rapportera och vid vilken tidpunkt det ska ske. Detta innebär att Finansinspektionen kan bygga upp kontroller för att kvalitetssäkra data i större utsträckning, vilket leder till en mer effektiv tillsyn över minimikravet.

I och med att Finansinspektionen är mottagare av den årliga rapportering som följer av genomförandeförordningen (EU) 2018/1624 har myndigheten redan tagit hand om de kostnader som är nödvändiga för att kunna ta emot denna rapportering. Finansinspektionen bedömer inte att det krävs några större investeringar i systemstöd för att genomföra den kvartalsvisa rapporteringen som framgår av föreskrifterna. Finansinspektionens eventuella merkostnader för den kvartalsvisa rapporteringen bedöms vara marginella.

[19] Beräkningarna är baserade på yrkeskategori ”banktjänsteman” med en genomsnittlig månadslön på 38 400 kr och ett totalt lönepåslag på 84 procent. Det innebär en kostnad på 441 kr per timme. Källa: Tillväxtverket.