

2016-01-25

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

FI Dnr 15-15979

Förslag till nya regler om återhämtningsplaner samt om avtal om finansiellt stöd inom koncerner

Sammanfattning

Finansinspektionen beslutar om nya föreskrifter som beskriver vad banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag ska ha för innehåll i sina återhämtningsplaner samt inför en regel om avtal om finansiellt stöd inom koncerner. Föreskrifterna genomför bestämmelser i krishanteringsdirektivet¹ och kompletterar lagar och förordningar beslutade av riksdagen och regeringen. Samtidigt upphäver Finansinspektionen de nu gällande reglerna om återhämtningsplaner för dessa företag.

Föreskrifterna innebär att företagen ska upprätta återhämtningsplaner som till innehållet överensstämmer med avsnitt A i bilagan till krishanteringsdirektivet. Genom föreskrifterna införs också krav på vilket innehåll moderföretag i koncerner ska ha i sina koncernåterhämtningsplaner. Dessutom meddelas föreskrifter om förbud mot att i återhämtningsplanerna förlita sig på statligt stöd, och om att planerna vid behov ska innehålla en analys av utnyttjande av centralbanksfaciliteter. Även en komplettering avseende indikatorerna för återhämtningsplanen görs.

Finansinspektionen inför vidare en bestämmelse som rör offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner.

Behöriga myndigheter har enligt krishanteringsdirektivet möjlighet att införa bestämmelser om så kallade förenklade skyldigheter kring upprättande av återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner. Finansinspektionen har för avsikt att senare införa sådana bestämmelser. I detta skede införs inte några regler om vilka företag som ska omfattas av förenklade skyldigheter eller om vad förenklade skyldigheter innebär. Det innebär att de föreskrifter som nu beslutas för vissa företags del blir en reglering som endast ska gälla till dess

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtningsplaner och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

Finansinspektionen reglerar vilka företag som ska omfattas av förenklade skyldigheter. Finansinspektionen inför dock en proportionalitetsprincip som gäller för samtliga berörda företag.

De nya reglerna träder i kraft den 1 februari 2016.

Innehåll

Utgångspunkter	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Målet med regleringen	5
1.3 Nuvarande och kommande regelverk	5
1.4 Regleringsalternativ	6
1.5 Rättsliga förutsättningar	7
1.6 Ärendets beredning	7
1.7 Ikraftträdande	7
2 Motivering och överväganden	8
2.1 Tillämpningsområde	8
2.2 Definitioner	9
2.3 Gemensamma föreskrifter	10
2.4 Krav på innehåll i planerna	10
2.5 Proportionalitetsprincipen	12
2.6 Uppdatering av planerna	13
2.7 Datum för upprättande och anmälan av planer	13
2.8 Koncernåterhämtningsplaner	13
2.9 Förbud mot förutsättande av statligt stöd	15
2.10 Analys av möjlighet att använda centralbanksfaciliteter	15
2.11 Åtgärder när villkoren för tidigt ingripande är uppfyllda	16
2.12 Krav på övervakning av indikatorer	17
2.13 Upphävande av gällande bestämmelser	17
2.14 Offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner	18
3 Förslagets konsekvenser	19
3.1 Allmänt om konsekvensanalysen till föreskrifterna	19
3.2 Konsekvenser för företagen	21
3.3 Konsekvenser för samhället och konsumenten	25
3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen	25

Utgångspunkter

1.1 Bakgrund

Krishanteringsdirektivet (i fortsättningen benämnt direktivet) beslutades i EU den 15 maj 2014. Regeringen fattade beslut om utfärdande av lagar och förordningar för att genomföra direktivet den 18 december 2015. Beslutet innebär att nödvändiga lagändringar träder i kraft den 1 februari 2016. De beslutade nya förordningarna innehåller bemyndiganden till Finansinspektionen. Myndigheten ges genom de nya bemyndigandena möjlighet att via föreskrifter bestämma vad kreditinstituts och värdepappersbolags återhämtningsplaner ska innehålla på företags- och koncernnivå. Finansinspektionen får också möjlighet att föreskriva om krav på innehåll i koncernåterhämtningsplaner för ett moderföretag i en koncern som varken är kredit- eller värdepappersbolag men där det i koncernen ingår kredit- eller värdepappersbolag.² Finansinspektionen har också getts en rad andra bemyndiganden, bland annat om offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner.

Kreditinstitut och värdepappersbolag ska redan i dag upprätta återhämtningsplaner. Detta följer av 5 kap. 12 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut FFFS 2014:1 och 6 kap. 5 d § FFFS 2007:16, som infördes i augusti 2014³ i samband med genomförandet av EU:s kapitaltäckningsdirektiv⁴.

De nya reglerna om återhämtningsplaner samt om avtal om finansiellt stöd inom koncerner följer artiklarna 5–9 och 26 i direktivet. Utöver detta direktiv har Europeiska bankmyndigheten (Eba) utfärdat tekniska standarder om innehållet i återhämtningsplaner (Regulatory Technical Standards on the content of recovery plans).⁵ Eba har även beslutat om riktlinjer kring de scenarier (Guidelines on the range of scenarios to be used in recovery plans,

² Dessa företag kommer i denna promemoria fortsättningsvis benämnas ”annat företag”.
Se även prop. 2015/16:5 s. 225.

³ <http://www.fi.se/Regler/FIs-forfattningar/Samtliga-forfattningar/20141/>,
<http://www.fi.se/Regler/FIs-forfattningar/Samtliga-forfattningar/200716/>

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG samt 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.

⁵ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/draft-regulatory-technical-standards-on-the-content-of-recovery-plans>

EBA/GL/2014/06) och indikatorer (Guidelines on recovery plans indicators, EBA/GL/2015/02) som bör finnas i planerna.⁶

1.2 Målet med regleringen

Målet med föreskrifterna är att i svensk rätt genomföra artiklarna 5.3, 5.4, 5.5 andra stycket, 7.4, 7.5, 7.6, 9.1 första stycket och 26.1 andra stycket i direktivet samt de bestämmelser som finns i bilagan till direktivet, vilka ställer mer detaljerade krav på innehåll i återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner. Föreskrifterna kommer därför att komplettera de mer generella bestämmelserna i 6 a och 6 b kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 a och 8 b kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden rörande återhämtningsplaner, koncern-återhämtningsplaner och avtal om finansiellt stöd inom koncerner som riksdagen har beslutat.

Syftet med berörda planer är att se till att främst systemviktiga företag har beredskap för att hantera tider av finansiella påfrestningar och för att undvika fallissemang, vilket stärker den finansiella stabiliteten. Planerna är dock en styrform som ska förbereda även mindre företag för tider av finansiella påfrestningar, så att risken för fallissemang begränsas. Syftet med bestämmelser om avtal om finansiellt stöd inom koncerner är att sådana avtal ska kunna bidra till att förebygga finansiella svårigheter i något av företagen inom koncernen.

1.3 Nuvarande och kommande regelverk

Krav på att upprätta återhämtningsplaner finns, som nämnts ovan i avsnitt 1.1, i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut, samt i föreskrifterna om värdepappersrörelse (FFFS 2007:16). Båda dessa föreskrifter infördes i samband med att kapitaltäckningsdirektivet genomfördes. De nuvarande kraven är mer generella än reglerna i direktivet.

Det är inte bara Finansinspektionen som meddelar föreskrifter i samband med genomförandet av direktivet. Även Riksgäldskontoret (Riksgälden) har meddelat föreskrifter för genomförande av direktivet inom sina ansvarsområden. Riksgälden beslutade i december 2015 nya föreskrifter om resolution, som bland annat innehåller krav på nedskrivningsbara skulder och omstruktureringsplaner.⁷ Riksgälden har myndighetsansvaret för resolutionsplaner för berörda företag. I resolutionsplanerna bör innehållet i återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner beaktas eftersom ett resolutionsförfarande inträffar strax efter ett återhämtningsförfarande som inte har lett till

⁶ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/draft-regulatory-technical-standards-specifying-the-range-of-scenarios-to-be-used-in-recovery-plans> (EBA/GL/2014/06),
<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/guidelines-on-recovery-plans-indicators> (EBA/GL/2015/02).

⁷ Riksgäldskontorets föreskrifter (2015:2) om resolution

att man har lyckats undvika fallissemang.⁸ Därmed kommer de båda myndigheterna att ha ett nära samarbete om de olika planerna.

Den 18 december 2015 beslutade regeringen förordningen (2015:1034) om resolution. I 10 § i förordningen anges när Riksgälden får använda förenklade skyldigheter vid upprättande av en resolutions- och koncernresolutionsplaners innehåll och uppdateringsfrekvens. I bestämmelsen anges också att Riksgäldens prövning om förenklade skyldigheter, vid behov, ska göras efter samråd med Finansinspektionen. Denna bestämmelse kommer inte att påverka tillämpningen av dessa föreskrifter eftersom Finansinspektionen inte i detta skede föreslår några bestämmelser om förenklade skyldigheter, se vidare under avsnitt 2.5.

De företag som enligt förslaget ska omfattas av den nya regleringen är banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag. När det gäller krav på koncernåterhämtningsplaner omfattas samtliga företag som är moderföretag i en koncern där det ingår kredit- eller värdepappersbolag. Det innebär att företag som varken är banker, kreditmarknadsföretag eller värdepappersbolag, men ändå moderbolag i koncernen, kan omfattas av föreskrifterna om företagen är föremål för gruppbaserad tillsyn.

1.4 Regleringsalternativ

Regeringen har gett Finansinspektionen bemyndigande att genom föreskrifter genomföra krishanteringsdirektivets detaljerade regler om vad en återhämtningsplan och en koncernåterhämtningsplan ska innehålla. Därför måste Finansinspektionen införa föreskrifter om innehållet i en återhämtningsplan respektive koncernåterhämtningsplan för att direktivet ska anses vara genomfört. Alternativ till reglering genom föreskrifter saknas därmed.

Dessa föreskrifter tar inte hand om samtliga möjligheter till reglering som Finansinspektionen har fått eller den reglering som är rimlig att införa på sikt. Det krävs en djupare analys av detaljerna kring förenklade skyldigheter och därför avser Finansinspektionen att reglera återhämtningsplaner i två steg och återkomma med förslag till ytterligare bestämmelser under våren 2016. Konsekvensen av att införa regler i två steg är främst att företag som i ett senare skede kommer att omfattas av förenklade skyldigheter under en period kommer att lyda under mer detaljerade och, i vissa fall, strängare krav.

Att låta befintliga regler om återhämtningsplaner finnas kvar fram till dess att bestämmelser om förenklade skyldigheter är på plats ser Finansinspektionen inte som ett möjligt alternativ. Den nuvarande regleringen är inte utformad enligt de kriterier som ställs upp i direktivet. Därför skulle en fortsatt tillämpning av nuvarande bestämmelser vara oförenlig med direktivet.

⁸ Till exempel får inte Riksgälden försätta ett företag i resolution om det bedöms finnas alternativa åtgärder som kan förhindra resolution, se 8 kap 5 § i lag (2015:1016) om resolution.

1.5 Rättsliga förutsättningar

I lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse har det införts nya punkter i 16 kap. 1 § som träder i kraft den 1 februari 2016. Denna bestämmelse ger föreskriftsrätt till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om innehållet både i återhämtningsplaner och i koncernåterhämtningsplaner samt om när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras. Dessutom ges föreskriftsrätt rörande offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner. Motsvarande föreskriftsrätt till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har också införts i 8 a kap. 13 § och 8 b kap. 17 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, med samma ikraftträdandedatum. De två förordningar som beslutades den 18 december 2015 innehåller, med stöd av nämnda bestämmelser, nya bemyndiganden för Finansinspektionen att meddela föreskrifter för kreditinstitut och värdepappersbolag om innehållet både i återhämtningsplaner och i koncernåterhämtningsplaner samt om när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras, samt om offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner.⁹

Dessa nya bemyndigandena är en direkt följd av genomförandet av kris- hanteringsdirektivet. De nya bemyndigandena har regeringen motiverat med att direktivets krav kan komma att kompletteras med nationella krav och att direktivets krav vad gäller återhämtningsplaner har en hög detaljeringsgrad.¹⁰

Föreskriftsrätten för Finansinspektionen om innehållet i planerna innefattar även möjlighet att ställa mindre stränga krav på vissa företag. Finansinspektionen har för avsikt att återkomma med förslag till bestämmelser om sådana så kallade förenklade skyldigheter under 2016.

1.6 Ärendets beredning

I arbetet med att ta fram dessa regler har Finansinspektionen haft samråd med Riksgälden. Ett förslag till föreskrifter har remitterats i två omgångar och två remissmöten har hållits.

1.7 Ikraftträdande

Reglerna ska börja gälla den 1 februari 2016, då även lagändringarna för att genomföra direktivet träder i kraft. Föreskrifterna är nödvändiga för att komplettera de lag-, förordnings- och föreskriftsbestämmelser som genomför direktivet. Bestämmelserna innebär att krav ställs på berörda företag från och med den 1 februari 2016 att dels börja upprätta återhämtningsplaner och

⁹ Förordning (2015:1036) om ändring i förordning om bank- och finansieringsrörelse (2004:329), bemyndigande i 5 kap. 2 § 8 och 10 samt förordning (2015:1038) om ändring i förordning om värdepappersmarknaden (2007:572), bemyndigande i 6 kap. 1 § 33 och 35.

¹⁰ Prop. 2015/16:5 s. 217.

koncernåterhämtningsplaner, dels offentliggöra av avtal om finansiellt stöd inom koncerner.

Finansinspektionen bedömer att den korta tiden mellan beslut och ikraftträdande inte innebär något större problem för företagen eftersom kraven inte innebär att planerna ska vara upprättade och klara i enlighet med de nya kraven den redan den 1 februari 2016. När det gäller avtal om finansiellt stöd inom koncerner är det främst de nya lagbestämmelserna som kan ha en större påverkan på företagen, inte föreskriftsbestämmelsen om offentliggörande av ett sådant avtal. Bestämmelsen torde därför innebära en försumbar arbetsinsats av företagen.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen redogör nedan för de föreslagna reglerna och de överväganden som har gjorts angående dessa. De synpunkter som remissinstanser har framfört i fråga om Finansinspektionens konsekvensanalys behandlas i avsnitt 3.

2.1 Tillämpningsområde

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskrifterna ska gälla för samtliga bankaktiebolag, sparbanker, medlemsbanker, kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsföreningar samt värdepappersbolag. Återhämtningsplaner ska även finnas på koncernnivå när det är aktuellt, och ska då upprättas av moderbolaget i koncernen och omfatta de företag som omfattas av gruppbaserad tillsyn.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Finansbolagens Förening* ser det som olyckligt att även små företag kommer att omfattas av föreskriften eftersom de små företagen förväntas bli omfattade av kommande regler om förenklade skyldigheter. *Finansbolagens Förening* tycker att det inte är i enlighet med direktivet att vänta med införande av förenklade skyldigheter. Innebörden blir att vissa företag under en period får lyda under mer detaljerade och strängare krav än vad som senare kommer att vara nödvändigt. Det är inte rimligt att Finansinspektionen ställer samma krav, oavsett storlek på företag. *Sparbankernas Riksförbund* och *Svenska Bankföreningen* instämmer och tycker att den kommande gränsdragningen för förenklade skyldigheter borde ha skett redan i dessa föreskrifter. *Avanza* är intresserat av att få veta vilken metodik som kommer användas för att avgöra vilka företag som i framtiden får förenklade skyldigheter.

Finansinspektionens skäl: De företag som träffas av föreskrifterna omfattas av direktivet, och därför saknar Finansinspektionen möjlighet att undanta några av dem. Föreskrifterna genomför huvudregeln i direktivet avseende upprättande av återhämtningsplaner. Det innebär att det nu inte är möjligt att

undanta vissa företag för att senare införa förenklade regler för dem. Det är inte heller möjligt att redan nu införa sådana förenklade regler. Visserligen tillåter direktivet avsteg från huvudregeln i form av förenklade skyldigheter, men tillämpningsområdet för sådana regler är relativt komplicerat att avgränsa och kräver en djupare analys – något som inte låtit sig göras med tanke på att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 februari 2016. Förenklade skyldigheter är något som Finansinspektionen har möjlighet att införa. Att göra det är alltså inte en skyldighet, varför inspektionens ställningstagande väl faller inom ramen för ett genomförande av direktivet. Vilken metodik som Finansinspektionen skulle välja för att avgöra tillämpningsområdet för förenklade skyldigheter faller därför utanför ramen för dessa föreskrifter.

När det gäller återhämtningsplaner ska de även finnas på koncernnivå när det är aktuellt, och ska då upprättas av det moderbolag i koncernen som ingår i den gruppbaseade tillsynen.¹¹ Eftersom moderföretaget kan tillhöra en annan företagskategori än kreditinstitut och värdepappersbolag, kan föreskrifterna komma att omfatta ytterligare företag, om de är moderbolag i en koncern som innehåller kreditinstitut och värdepappersbolag, och omfattas av den gruppbaseade tillsynen.

2.2 Definitioner

Finansinspektionens ställningstagande: Definitioner som används i föreskriften är desamma som de som kommer att gälla enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (kap.1 § 5) och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (1 kap. 5 §) från och med den 1 februari 2016.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Finansbolagens Förening* anser att eftersom det i föreskrifterna hänvisas till definitioner i ny lagtext, som i sin tur hänvisar till definitioner på andra ställen, så uppstår viss begreppsförvirring. Finansbolagens Förening önskar därför vissa klargöranden, särskilt gällande koncernåterhämtningsplaner.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen har valt att hänvisa till de definitioner som framgår av de lagar som införs och ändras med anledning av genomförandet av direktivet. Den 1 februari 2016 kommer de nya definitionerna i dessa lagar som är relevanta för denna föreskrift att börja gälla. I lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kommer till exempel en ny definition att föras in för bland annat begreppet koncern. Denna definition hänvisar vidare till bland annat 2 kap. 1 § lagen (2015:1016) om resolution, vilket, som Finansbolagens Förening påpekar, kan försvåra läsningen. Finansinspektionen anser dock att det inte finns någon tydligare och lämpligare juridisk lösning utan väljer att så nära som möjligt knyta an till de nya lag-

¹¹ Enligt 1 § 7 föreskriften framgår att det i koncernen ska finnas företag enligt uppräknningen i 1–6 samma paragraf, det vill säga kreditinstitut eller värdepappersbolag.

bestämmelserna. När det gäller begreppet koncernåterhämtningsplan anser Finansinspektionen att den definition som finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse är tillräcklig.

Begreppet centralbanksfaciliteter har Finansinspektionen dock valt att behålla i enlighet med artikel 5.4 i direktivet. Inom Sverige avses främst Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd men det kan inte uteslutas att ett företag använder sig av faciliteter utanför Sveriges gränser vilket är orsaken till att direktivets definition används i de föreslagna föreskrifterna.

I fråga om begreppet extraordinärt offentligt finansiellt stöd hänvisas till avsnitt 2.9.

Betydelsen av begreppet avtal om finansiellt stöd inom koncerner framgår enligt Finansinspektionens bedömning tillräckligt tydligt av lag och förarbeten.¹²

2.3 Gemensamma föreskrifter

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskrifterna ska gälla för återhämtningsplaner för både kredit- och värdepappersbolag på företags- och koncernnivå. Föreskrifterna omfattar även andra företag som är moderföretag inom en koncern där det ingår kredit- eller värdepappersbolag och där samtliga dessa företag ingår i den gruppbaseade tillsynen. Samtidigt ska kraven i befintliga föreskrifter i fråga om återhämtningsplaner upphävas.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: För närvarande ställer Finansinspektionen krav på återhämtningsplaner på institutnivå för kreditinstitut och värdepappersbolag i två olika föreskrifter. Eftersom de nya kraven kommer från samma direktiv och de lagändringar som föreslås för respektive område är identiska i sak, anser Finansinspektionen att gemensamma föreskrifter är den mest ändamålsenliga lösningen. Genom de föreslagna föreskrifterna genomför Finansinspektionen även fortsättningsvis de krav på återhämtningsplaner som framgår av kapitaltäckningsdirektivet (se vidare avsnitt 2.8).

2.4 Krav på innehåll i planerna

Finansinspektionens ställningstagande: Företagen ska upprätta eller komplettera befintliga återhämtningsplaner, och i förekommande fall koncernåterhämtningsplaner, så att innehållet överensstämmer med avsnitt A i direktivets bilaga. Avsnitt A finns i bilaga 1 i beslutspromemorian.

¹² Se 6 b kap. lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 b kap. lag (2007:528) om värdepappersmarknaden och prop. 2015/16:5 s. 268–281.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* anser att föreskriften är otydlig för de mindre företagen och att det är svårt för företagen att förstå skillnaden mellan kraven i FFFS 2014:1 och den nya föreskriften. De mindre bolagen har redan återhämtningsplaner idag och frågan är vilka ytterligare krav som tillkommer i perioden fram till dess att regler kring förenklade skyldigheter är framtagna. *Sparbankernas Riksförbund* och *Näringslivets Regelnämnd* anser att ett institut måste förstå både innebörden i och syftet med ett regelverk för att kunna acceptera det och därmed också uppfylla det. Föreskriftens innehåll är svårt att förstå för instituten och det är särskilt svårt att veta vilka som framöver kommer omfattas av förenklade skyldigheter. I förlängningen kan regelefterlevnaden i allmänhet påverkas negativt. Innan förenklade skyldigheter kommer på plats blir kraven oproportionerligt höga för små företag. *Avanza* anser att det behövs förtydliganden kring förhållandet mellan de risker som omtalas i återhämtningsplaner och de risker som instituten påvisar i sin interna kapitalutvärdering.

Finansinspektionens skäl: Avsnitt A i direktivets bilaga reglerar miniminivån för innehållet i återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner och behöver införas som bindande reglering för att den delen av direktivet ska anses vara genomförd i svensk rätt. Finansinspektionen har valt att i föreskriften hänvisa direkt till avsnitt A i direktivets bilaga eftersom den exakta ordalydelsen i direktivtexten förväntas vara av intresse vid Finansinspektionens tillsyn över planerna. Finansinspektionen kan dock komma att föra in innehållet i avsnitt A i själva föreskrifterna under 2016. Vidare är det upp till företagen att själva avgöra hur riskerna i återhämtningsplanen förhåller sig till de risker som beskrivs i företagets IKU, en fråga som *Avanza* har berört. Det är inte något som Finansinspektionen bör analysera i detalj inom ramen för detta regelgivningsärendet.

Kraven i FFFS 2014:1 och FFFS 2007:16 på återhämtningsplaner är ett led i genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet. Det direktiv som nu genomförs ställer mer detaljerade krav på återhämtningsplaner. Det ställs också helt nya krav på koncernåterhämtningsplaner. Eba har därtill gett ut relevanta tekniska standarder och riktlinjer på området.¹³ Som *Svenska Bankföreningen* påpekar innebär dagens krav att företagen redan har upprättat återhämtningsplaner. Det får därför ses som sannolikt att företagen därmed redan besitter viss kunskap kring upprättande av sådana planer. I motsats till Svenska Bankföreningen, anser Finansinspektionen att skillnaderna mellan dagens regler om återhämtningsplaner och de nu beslutade reglerna, tillräckligt tydligt framgår.

Finansinspektionen har ingen skyldighet att införa regler om förenklade skyldigheter men det kommer att ske senare under 2016. Det kan därför inte nu närmare anges vilka institut som kommer att omfattas av förenklade skyldig-

¹³ Se fotnot 5 och 6.

heter, vilket *Sparbankernas Riksförbund* och *Näringslivets Regelnämnd* har efterlyst.

2.5 Proportionalitetsprincipen

Finansinspektionens ställningstagande: Företagen ska anpassa innehållet i planerna med stöd av den proportionalitetsprincip som föreslås i 9 § i föreskrifterna.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Näringslivets Regelnämnd* och *Siemens* ställer sig frågande till hur proportionalitetsprincipen i föreskrifterna ska tolkas. *Näringslivets Regelnämnd* ställer sig också frågande till vilken vägledning *Finansinspektionen* kommer att kunna ge i denna frågeställning. Vidare bedömer *Näringslivets Regelnämnd* att en korrekt tillämpning av proportionalitetsprincipen för ett mindre företag/koncern skulle innebära mer omfattande krav än vad de förenklade skyldigheterna kommer att innebära. Utan ett förtydligande av hur proportionalitetsprincipen i praktiken ska tillämpas av mindre företag/koncerner finner *Näringslivets Regelnämnd* att förslaget inte bör ligga till grund för regelgivning. *Finansbolagens Förening* anser att proportionalitetsprincipen endast utgör en begränsad möjlighet för företagen eftersom en anpassning med hänvisning till denna princip, medför risk för att planen underkänns i efterhand. Tolkningen av bestämmelsen övervältras på företagen själva. *Svenska Bankföreningen* anser vidare att begreppen ”aktieägarstruktur”, ”associationsform”, ”storlek” som återfinns i 9 § i föreskrifterna, behöver förklaras.

Finansinspektionens skäl: Proportionalitetsprincipen i föreskrifterna har utgått från den proportionalitetsprincip som återfinns i direktivets artikel 1.1.e. *Finansinspektionen* bedömer i dagsläget att denna bestämmelse inte kommer att påverkas av den framtida bedömningen av förenklade skyldigheter. Detta innebär att det sannolikt inte kommer att finnas någon koppling mellan innebörden av eventuella förenklade skyldigheter och innebörden av en tillämpning av proportionalitetsprincipen. Varje företag har i och med dessa föreskrifter att göra en individuell bedömning av hur företagets återhämtningsplan respektive koncernåterhämtningsplan påverkas av en tillämpning av proportionalitetsprincipen. Frågan om hur proportionalitetsprincipen i föreskrifterna förhåller sig till förenklade skyldigheter för vissa institut, som *Näringslivets Regelnämnd* och *Finansbolagens Förening* tagit upp, får behandlas vidare i samband med att föreskrifter om förenklade skyldigheter tas fram.

När det gäller den närmare innebörden av proportionalitetsprincipen, liksom av begreppen ”aktieägarstruktur”, ”associationsform” och ”storlek” som återfinns i 9 § i föreskrifterna, styrs tolkningen av den bakomliggande direktivbestämmelsen. Det finns därför inte utrymme för *Finansinspektionen* att i denna beslutspromemoria närmare gå in på hur den tolkningen ska göras, vilket *Näringslivets regelnämnd*, *Siemens* och *Svenska Bankföreningen* har önskat.

2.6 Uppdatering av planerna

Finansinspektionens ställningstagande: Uppdatering av planerna ska i detta första steg innebära ett krav på frekvens som är anpassat för de största företagen, vilket innebär en årlig uppdatering. Vidare ska företagen uppdatera planerna i samband med förändringar av verksamheten som kan ha en väsentlig inverkan på planen.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen anser, då uppdateringsfrekvensen också är en del av förenklade skyldigheter, att det i detta skede är lämpligast att införa ett krav på årlig uppdatering. När det gäller kravet på uppdatering utifrån förändringar i verksamheten, ser dock Finansinspektionen i dagsläget detta krav som oberoende av en framtida reglering av förenklade skyldigheter kopplad till uppdatering av planerna. Det torde alltså kvarstå även efter införandet av bestämmelser om förenklade skyldigheter.

2.7 Datum för upprättande och anmälan av planer

Finansinspektionens ställningstagande: Startdatum för att upprätta eller uppdatera redan befintliga planer är föreskrifternas ikraftträdande. Slutdatum är när den första versionen utifrån de nya kraven har beslutats av styrelsen. Då är företagen klara med sitt upprättande. Därefter följer krav på uppdatering (se avsnitt 2.5). Finansinspektionen väljer att i detta skede inte införa några slutdatum för när planerna ska vara beslutade av styrelsen.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Eftersom det finns krav på återhämtningsplaner redan i dag, innebär de nya kraven på upprättande i praktiken att företagen ska uppdatera befintliga planer. Startdatum för upprättandet blir naturligen i samband med ikraftträdandet av föreskriften. Finansinspektionen väljer att i detta skede inte införa något slutdatum för upprättandet utan bestämmelser om detta kommer istället att föreslås under våren 2016, då Finansinspektionen avser att utnyttja sina bemyndiganden i återstående delar.

2.8 Koncernåterhämtningsplaner

Finansinspektionens ställningstagande: Kraven på innehållet i återhämtningsplaner samt uppdateringsfrekvens ska även gälla på koncernnivå.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll förutom ordet ”koncerninternt”, som har lagts till före finansiellt stöd i 7 § tredje stycket. Vidare har 7 § andra stycket justerats språkligt.

Remissinstanserna: *Finansbolagens Förening* önskar klargöranden avseende omfattningen av koncernåterhämtningsplaner och kopplingen till gruppbaserad tillsyn. *Svenska Bankföreningen* önskar klargöranden av begreppet ”skyndsamma gränsöverskridande åtgärder” och av vad som menas med ”som kan uppstå vid genomförande” i 7 § andra stycket. Svenska Bankföreningen önskar också ett tillägg av ordet ”koncerninternt” i föreskriften 7 § tredje stycket.

Finansinspektionens skäl: Eftersom kravet på upprättande av en koncernåterhämtningsplan ställs på moderföretag i koncernen kan även andra företag än kredit- och värdepappersbolag, och som omfattas av den gruppbaserade tillsynen, komma att omfattas (se närmare avsnitt 2.1). Det blir dock vissa skillnader mellan att upprätta en koncernåterhämtningsplan och att upprätta en återhämtningsplan på företagsnivå. Direktivet ställer för det första krav på ökad samordning och fördjupad analys vad gäller eventuella hinder som kan uppstå när företagen genomför gränsöverskridande åtgärder (se artikel 7.4 och 7.6 i direktivet). För det andra ställer direktivet också krav på att koncernåterhämtningsplanen ska innehålla en beskrivning av eventuella arrangemang som koncernen har när det gäller avtalet för koncerninternt finansiellt stöd (se artikel 7.5 i direktivet).

Bestämmelserna i dessa föreskrifter rörande koncernåterhämtningsplaner syftar i sin helhet till att genomföra artiklarna 7.4, 7.5 och 7.6 i direktivet. Det framgår av den nya definitionen av koncernåterhämtningsplan i 1 kap. 5 § 30 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse att det är en plan som upprättas av ett moderföretag inom EES i syfte att identifiera åtgärder som de företag i en koncern som omfattas av gruppbaserad tillsyn avser att vidta för att bevara eller återställa koncernens eller ett i koncernens ingående kreditinstituts eller utländskt kreditinstituts finansiella ställning och livskraft efter en betydande försämring av den finansiella situationen. Denna definition är gällande även i föreskrifterna (se 2 § i föreskrifterna) och innebär att det är de åtgärder som vidtas av de företag inom koncernen som omfattas av den gruppbaserade tillsynen som är föremål för koncernåterhämtningsplanen.

Finansinspektionen håller med Svenska Bankföreningen om att ordet ”koncerninternt” bör föregå ”finansiellt stöd” i 7 § tredje stycket i föreskrifterna för att öka läsförståelsen. Finansinspektionen håller även med om att begreppet skyndsamma gränsöverskridande åtgärder behöver ses över. Detta sker genom en justerad lydelse av 7 § tredje stycket i föreskrifterna, som gör klart att det som avses med bestämmelsen är sådana brådskande åtgärder som ska vidtas inom en koncern enligt en koncernåterhämtningsplan. Finansinspektionen vill också klargöra att vad som avses med ”som kan uppstå vid genomförande” i föreskriften 7 § andra stycket inte avser något annat än vad som anges i 6 a kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

2.9 Förbud mot förutsättande av statligt stöd

Finansinspektionens ställningstagande: Återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner får inte förutsätta tillgång till eller erhållande av statligt stöd.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll, med något annan utformning av bestämmelsen, där det hänvisades till resolutionsändamålet att skydda offentliga medel.

Remissinstanser: *Riksbanken, Svenska Bankföreningen och Kammarkollegiet* anser att skrivningen i 5 § första stycket bör ges en utformning som ligger närmare artikel 5.3 i direktivet och närmare de bestämmelser som införts på lagnivå. Därför bör begreppet statligt stöd ersätta begreppet extraordinärt offentligt finansiellt stöd.

Finansbolagens Förening önskar ett generellt klargörande av vad som avses med 5 § första stycket i föreskrifterna. *Svensk Exportkredit* instämmer i detta och önskar särskilt ett förtydligande av vad som kan anses utgöra otillåtet statligt stöd.

Finansinspektionens skäl: I artikel 5.3 i direktivet anges att återhämtningsplaner inte får förutsätta extraordinärt offentligt finansiellt stöd och syftet med bestämmelsen i föreskriften är detsamma som ett av huvudsyftena med direktivet som helhet, nämligen att kreditinstitut och värdepappersbolag ska ha möjlighet att hantera finansiella problem utan ekonomiskt stöd från staten. Som *Riksbanken, Svenska Bankföreningen och Kammarkollegiet* anmärkt bör begreppet extraordinärt offentligt finansiellt stöd ersättas med begreppet statligt stöd, så att begrepp i föreskriften motsvarar dem som används i lag. Begreppet statligt stöd kommer således att ha samma innebörd i föreskrifterna som i lag, och någon närmare vägledning än så om begreppets innebörd, som efterlysts av *Finansbolagens Förening* och *Svensk Exportkredit*, kan inte lämnas i detta sammanhang.

2.10 Analys av möjlighet att använda centralbanksfaciliteter

Finansinspektionens ställningstagande: Vid behov ska företagen i sin plan analysera möjligheterna att använda centralbanksfaciliteter.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Riksbanken* anser att det bör förtydligas vad som avses med centralbanksfaciliteter i samband med återhämtningsplaner. *Riksbanken* anser att det bör klargöras att begreppet inkluderar sådana faciliteter som ett företag har tillgång till i normala fall, men inte extraordinära faciliteter eller sådana krediter som får ges på särskilda villkor enligt 6. kap 8 § lagen (1998:1385) om Sveriges riksbank. *Riksbanken* noterar även att *Finansinspektionen* inte ger någon vägledning om vad som förväntas från

instituten avseende centralbanksfaciliteter. Riksbanken anser även att instituten på förhand bör stämma av med Riksbanken att deras syn på faciliteterna överensstämmer med Riksbankens, vilket bör gynna återhämtningsplanernas användbarhet. Riksbanken önskar också få möjlighet att ge sin syn på bankernas återhämtningsplaner.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen inför en regel om att ett företag vid behov ska analysera möjligheterna att använda sig av centralbanksfaciliteter. En sådan bestämmelse finns i artikel 5.4 i direktivet. Genom föreskriftsbestämmelsen genomförs nämnda direktivbestämmelse i svensk rätt och har getts en utformning som nära ansluter till direktivets.

Finansinspektionen önskar klargöra, som *Riksbanken* efterlyst, att företag i sin analys bör inkludera faciliteter som företagen har tillgång till i normala fall. När det gäller frågan om Riksbankens möjligheter att lämna synpunkter på återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner får den hanteras inom ramen för myndigheternas sedvanliga samverkan och deras respektive ansvarsområden.

2.11 Åtgärder när villkoren för tidigt ingripande är uppfyllda

Finansinspektionens ställningstagande: Planerna ska omfatta åtgärder som kan vidtas även när villkoren för tidiga ingripanden är uppfyllda.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll förutom att även en bedömning av åtgärderna föreslogs ingå i planerna.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* anser att skrivningen i 6 § i föreskrifterna är väldigt generellt formulerad och att det därför inte tydligt framgår vilken typ av åtgärder som avses. Typiskt sett inträder tidigt ingripande då institutet redan helt eller delvis verkställt de återhämtningsåtgärder som definierats i återhämtningsplanen. Om kravet i 6 § avser åtgärder som ska vidtas efter det att vissa eller samtliga återhämtningsåtgärder är uttömda bör ett sådant krav definieras närmare. *Svenska Bankföreningen* anser vidare att kravet i paragrafen har fått en alltför vid omfattning som inte överensstämmer med direktivet. Omfattningen bör snävas in så att det framgår att företaget endast ska ta fram en lista över åtgärder. Det bör inte krävas att företaget också i planen bedömer de åtgärder som anges i listan. *Svenska Bankföreningen* föreslår därför en ändrad lydelse på bestämmelsen.

Finansinspektionens skäl: Genom att införa en bestämmelse om att planerna ska omfatta åtgärder som kan vidtas även när villkoren för tidiga ingripanden är uppfyllda, genomförs artikel 5.5 andra stycket i direktivet.

Finansinspektionen instämmer i *Svenska Bankföreningens* synpunkt att bestämmelsens utformning behöver ändras så att den inte inkluderar även en bedömning av åtgärderna. Bestämmelsen har justerats i enlighet med detta.

Fasen tidigt ingripande kommer enligt resolutionslagstiftningen efter återhämtningsfasen. Det är därför viktigt att i planen även analysera om åtgärderna enligt återhämtningsplanen också kan vidtas i den efterföljande fasen, eller om det finns åtgärder som inte förekommer i återhämtningsfasen som kan vidtas i tidigt ingripande-fasen. Detta gäller oavsett om scenariot i en återhämtningsplan är sådant att åtgärderna redan vidtagits i återhämtningsfasen eller inte. Det krävs därför ingen närmare precisering av bestämmelsen i enlighet med vad *Svenska Bankföreningen* anfört.

2.12 Krav på övervakning av indikatorer

Finansinspektionens ställningstagande: Ett företag ska i sin plan ha lämpliga rutiner för regelbunden, enkel övervakning av de indikatorer som ska finnas i planen.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Avsnitt A i bilagan till direktivet, som anger innehållet i planerna, och som Finansinspektionens föreskrifter hänvisar till i 3 §, ställer i punkten 20 krav på att företagen ska ha ramverk för indikatorer för när olika åtgärder i återhämtningsplanerna ska vidtas. Direktivet ställer vidare krav i artikel 9.1 på att företagen ska ha arrangemang för regelbunden och enkel övervakning av indikatorerna. Genom föreskriftsbestämmelsen genomförs den sistnämnda direktivbestämmelsen i svensk rätt.

2.13 Upphävande av gällande bestämmelser

Finansinspektionens ställningstagande: 5 kap. 12 § i FFFS 2014:1 ska upphöra att gälla och nuvarande 5 kap. 13–16 §§ i samma föreskrift ska betecknas 12–15 §§. Vidare ska 6 kap. 5 d § i föreskrifterna (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse upphöra att gälla.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Den gällande bestämmelsen i FFFS 2014:1 infördes med anledning av genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet.¹⁴ Genom de föreslagna föreskrifterna genomför Finansinspektionen även fortsättningsvis de krav på återhämtningsplaner som framgår av kapitaltäckningsdirektivet. Därmed ska den nu gällande bestämmelsen i FFFS 2014:1 upphöra att gälla.¹⁵

¹⁴ Se fotnot 4.

¹⁵ Upphörandet sker med stöd av 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

Även den bestämmelse som finns i FFFS 2007:16 om återhämtningsplaner infördes med anledning av genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet. Av samma anledning som ovan ska den nu gällande bestämmelsen i FFFS 2007:16 om återhämtningsplaner för värdepappersbolag upphöra att gälla.¹⁶

De angivna föreskrifterna upphävs i samband med att dessa nya föreskrifter träder i kraft den 1 februari 2016. Med de nya föreskrifterna ges mer detaljerade krav och de mera allmänt hållna gällande bestämmelserna har därmed spelat ut sin roll.

2.14 Offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner

Finansinspektionens ställningstagande: Ett offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner ska beakta artikel 431–434 i tillsynsförordningen.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Finansbolagens Förening* anser det oklart om de uppgifter som avses i detta offentliggörande är samma som de uppgifter som ska offentliggöras enligt de krav som gäller för börsnoterade företag.

Finansinspektionens skäl: Bestämmelsen om offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner genomför artikel 26.1 andra stycket i direktivet. Eftersom det som regleras i föreskriftsbestämmelsen enbart rör själva genomförandet av offentliggörandet och inte innehållet, kan det inte i inom ramen för detta regelgivningsärende analyseras hur direktivets krav på offentliggörande förhåller sig till de krav på offentliggörande som gäller för börsnoterade företag, den fråga som *Finansbolagens Förening* tagit upp.

¹⁶ Upphävandet sker med stöd av 6 kap. 1 § 10 förordningen (2007:572) om värdepappersmarknaden.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Allmänt om konsekvensanalysen till föreskrifterna

Finansinspektionen är enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning skyldig att göra en konsekvensutredning innan nya regler beslutas. Nedan redogörs för de konsekvenser som reglerna bedöms få för företagen, samhällsekonomi i stort och för Finansinspektionen.

Krishanteringsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom lagen om resolution och följdändringar i befintliga lagar.¹⁷ Regeringen har gett Finansinspektionen bemyndigande att genomföra vissa avgränsade delar av direktivet genom föreskrifter. De beslutade föreskrifterna utgör därför en del av genomförandet av direktivet. Målet med föreskrifterna sammanfaller alltså med målen för den nya lagstiftning som regeringen har beslutat om. Föreskrifterna är nödvändiga för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt, och är därför förenliga med de skyldigheter som följer av att Sverige är medlem i EU.

Finansinspektionen har i dessa föreskrifter huvudsakligen valt att reglera så nära direktivet som möjligt. Därför kan följande konsekvensanalys delvis ses som en analys av konsekvenser av direktivet och de nya lagbestämmelserna och delvis som en analys som konsekvenserna av Finansinspektionens föreskrifter.

Under en period kommer det inte att finnas detaljerade regler för förenklade skyldigheter, vilket är en valmöjlighet enligt direktivet. Företagen uppmanas i stället att själva upprätta återhämtningsplaner utifrån sin verksamhets art, aktieägarstruktur, juridiska form, riskprofil, storlek och juridiska ställning, graden av sammankoppling med andra institut eller med finanssystemet i allmänhet samt omfattningen och komplexiteten hos dess verksamheter. Detta kan leda till att de nya kraven kan uppfattas som mera långtgående för små företag än för stora, vilket kan gynna större företag och vara till nackdel för konkurrensen. Finansinspektionen avser dock att senare införa regler om förenklade skyldigheter. Denna effekt kommer därvid att mildras.

Förslag till dessa föreskrifter remitterades i två omgångar. I den första genomgången gjorde Finansinspektionen en mera ingående konsekvensanalys. Regelrådet anser i sitt remissvar att konsekvensanalysen som gjordes i samband med remissen den 18 december uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dock anser Regelrådet att Finansinspektionen inte på ett tillräckligt sätt beskrivit storleken på de företag som berörs. Regelrådet anser dessutom att beskrivningen av hur konkurrensförhållandena påverkas är bristfällig.

¹⁷ Prop. 2015/16:5.

I den andra remissomgången bedömde FI att en utökad konsekvensanalys inte behövdes eftersom kostnaderna antingen härstammade från direktiv eller lag eller för att kostnaderna av vissa regler bedömdes som försumbara.

Näringslivets regelnämnd (NNR) har invänt mot att det inte skulle behövas en konsekvensanalys i den andra remissomgången och anser att Finansinspektionen bör utöka konsekvensanalysen utifrån de kompletterande bestämmelserna innan nya regler beslutas.

Finansinspektionen instämmer i att vissa av de kompletterande bestämmelserna i remissen den 18 januari i sig själva uttrycker krav på återhämtningsplaner som påverkar arbetet med återhämtningsplaner, och som därmed innebär vissa kostnader.

FI anser dock fortfarande att de uppskattningar som gjordes i december över kostnaden för att upprätta återhämtningsplaner inte blir annorlunda av att planerna inte får förutsätta statligt stöd. Dock medger Finansinspektionen att kravet på att planerna ska innehålla en analys av hur centralbanksfaciliteter kan användas kan medföra en utökad kostnad. Om Finansinspektionen i analysen utgår från att denna regel kommer från föreskrifter och inte från direktiv eller lag bör detta beaktas i konsekvensanalysen. Även regeln om övervakning av indikatorer kan anses medföra en kostnad, även om det kan anses underförstått att ett ramverk för indikatorer även innefattar ett sätt att övervaka huruvida indikatorerna uppfylls eller ej.

Avseende den regel om offentliggörande av avtal om finansiellt stöd inom koncerner som föreskriftsförslaget kompletterades med anser Finansinspektionen att föreskriftsregeln endast förtydligar på vilket sätt ett avtal ska offentliggöras, vilket innebär en försumbar kostnad.

Trots att uppskattningarna i analysen är så osäkra och varierar så mycket beroende på företag anser Finansinspektionen att det är rimligt att räkna med att kostnaderna ökar till följd av vissa av dessa regler, utöver den kostnad som härstammar från direktiv eller lag. Hur stor kostnadsökning detta innebär är föremål för mycket stor osäkerhet. Till exempel är analysen om centralbanksfaciliteter mer aktuell för större företag, medan en ram av indikatorer kan anses mer betungande för mindre företag. I den totala kostnadsanalysen i avsnitt 3.2.6 har detta påslag beaktats och har antagits öka den totala kostnaden med 5 procent totalt sett, vilket behandlas i det avsnittet.

Avseende Regelrådets synpunkter anser Finansinspektionen att konkurrensförhållandenas påverkan har behandlats i analysen. Dock har inte de olika företagens storlek behandlats i någon större utsträckning, varför ett tillägg kring detta har gjorts i analysen.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

De företag som omfattas av den nya regleringen är banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag. I vissa fall kan moderföretag i en koncern som inte är en sådan typ av företag omfattas av föreskrifterna. Antalet banker är 87 och antalet kreditmarknadsföretag 35. Antalet värdepappersbolag är 109, vilket innebär att åtminstone totalt 231 företag omfattas av förslaget.¹⁸ Siffran 231 kan tänkas bli högre om andra företag i koncerner omfattas, men också något lägre eftersom en del av de uppräknade företagen ingår i koncerner som dotterbolag och därmed inte får automatiska krav på sig att upprätta individuella återhämtningsplaner.¹⁹

Storleken på och verksamheten hos de uppräknade företagen skiljer sig i hög grad: från de svenska storbankerna med komplex och gränsöverskridande verksamhet till små lokala sparbanker och värdepappersbolag. Till exempel utgör de fyra storbankernas (Nordea, SEB, SHB, Swedbank) totala tillgångar cirka 85 procent av de samlade tillgångarna för samtliga banker i Sverige. Många av de mindre kreditinstituten och värdepappersbolagen har endast ett fåtal anställda. Reglerna i de föreslagna föreskrifterna är i stor utsträckning utformade för att lämpa sig för större företagen. Detta beror på att direktivet i stor utsträckning syftar till att minska sannolikheten för att stater ska behöva hjälpa stora finansiella företag i kris.

3.2.2 Generellt om konsekvenser för företagen

Finansinspektionen väljer att införa föreskrifterna på ett så direktivnära sätt som möjligt, vilket innebär att konsekvenserna egentligen härstammar från EU-regler snarare än från dessa föreskrifter. I direktivet finns dock möjlighet att införa förenklade skyldigheter för vissa företag, om de inte bedöms som systemviktiga. Finansinspektionen väljer att införa de regler som är nödvändiga för att genomföra direktivet i detta första skede och kommer att återkomma med regler kring förenklade skyldigheter. Konsekvenserna av den föreslagna allmänna regleringen mildras dock av förekomsten av en proportionalitetsregel.

Återhämtningsplaner kostar att ta fram, främst i form av arbetstimmar och i mindre grad på grund av inköp av kostsamma it-system. Planerna kan dock ha stort värde för företagen, eftersom de förbereder dem för tider av stress och i värsta fall risk för fallissemang. Även om planerna i praktiken inte används i detalj, på grund av att krissituationen när den uppstår skiljer sig från scenarierna i planen, kan själva planeringen ha ett stort värde i sig. Denna positiva ef-

¹⁸ Källa: Finansinspektionens företagsregister december 2015.

¹⁹ Finansinspektionen kan välja att ställa krav på upprättande av återhämtningsplaner även för dotterbolag som ingår i en koncernåterhämtningsplan i enlighet den nya lydelsen av LBF 6 a kap. 2 § första stycket.

fekt är svår att uppskatta eftersom den beror på hur mycket sannolikheten för fallissemang minskar av att planen upprättas.

3.2.3 Konsekvenser för de fyra storbankerna

För de fyra största bankerna²⁰ kräver Finansinspektionen redan in återhämtningsplaner och granskar dem. Kraven på dessa planer skiljer sig inte i nämnvärd utsträckning från kraven som kommer när direktivet genomförs. Det beror på att dessa företag använder samma regelverk som nu formellt blir svensk lag och föreskrifter. Finansinspektionen bedömer inte att det kommer att gå åt mer tid för dessa företag att kunna leva upp till de nya reglerna än att de kan påbörja arbetet när föreskrifterna träder i kraft.

Finansinspektionen bedömer att den personal som upprättar återhämtningsplaner hos dessa företag i huvudsak redan har kunskaper om hur sådana planer ska upprättas enligt relevanta EU-regler, inklusive regler och riktlinjer upprättade hos Eba.

3.2.4 Konsekvenser för medelstora företag

För medelstora företag²¹ kommer mer detaljerade krav än i dag att gälla för att upprätta och uppdatera återhämtningsplaner. Eftersom det huvudsakligen rör sig om ett förtydligande av krav, snarare än ökade krav, innebär inte kraven i sig nödvändigtvis ökade kostnader. Huruvida de nya kraven innebär ökade kostnader i praktiken beror på i vilken utsträckning företagen sedan tidigare har upprättat återhämtningsplaner. Det kan antas att medelstora företag i genomsnitt inte har upprättat återhämtningsplaner i så detaljerad grad som nu blir krav i föreskrifterna. Det innebär att föreskrifterna lär medföra ökade kostnader för dessa företag jämfört med i dag. Dock kommer förenklade skyldigheter att införas under våren 2016, vilket sannolikt kommer att omfatta flera mellanstora företag i större eller mindre utsträckning. Därför kommer dessa till viss del utökade krav att gälla under en begränsad period för dessa företag. Exakt var Finansinspektionen kommer att dra gränsen mellan de som har fullständiga och de som har förenklade skyldigheter, och hur skyldigheterna kommer att skilja sig i sak, är ännu inte bestämt.

3.2.5 Konsekvenser för små företag

Det är för små företag som de ekonomiska konsekvenserna potentiellt kan bli störst, särskilt för de små företag som i dag inte upprättar omfattande återhämtningsplaner. De regler som Finansinspektionen föreslår ska gälla som krav för återhämtningsplaner kan anses vara oproportionerligt betungande för små företag. Den proportionalitetsbestämmelse som föreslås kan ge visst utrymme

²⁰ Nordea, SEB, SHB och Swedbank.

²¹ Ingen exakt gräns för medelstora företag ges här, men de företag som enligt Eba-riktlinjer ska kategoriseras som kategori 2 och 3 enligt översyns- och utvärderingsprocessen kan antas representera dessa.

för mindre företag att inte behöva göra lika omfattande planer. Finansinspektionen har för avsikt att återkomma till frågan i samband med att föreskrifter om förenklade skyldigheter tas fram.

3.2.6 Tidsåtgång och kostnader för företagen sammantaget

Kostnaderna för företagen till följd av reglerna härstammar huvudsakligen från två källor: utbildning av personal i reglerna för återhämtningsplaner och löpande arbete med att upprätta planerna. Eftersom inlämning av planer inte sker via rapporteringssystem eller motsvarande bortser denna kostnadsuppskattning från tekniska lösningar som måste inrättas. Uppskattningen utgår från att förenklade skyldigheter inte införs, eftersom det ännu inte finns några beslutade regler kring detta. Dock antas i analysen att företagen anpassar sina planer utifrån proportionalitetsbestämmelsen, vilket borde minska bördan markant för mindre företag. Det är inte möjligt att göra en mer detaljerad analys i dagsläget, men Finansinspektionen avser att göra konsekvensanalysen i nästa steg mer ingående vad gäller kostnader för olika typer av företag till följd av förenklade skyldigheter.

Eftersom verksamheten skiljer sig i så hög utsträckning mellan företagen som omfattas av föreskrifterna är det svårt att beräkna kostnaden för ett genomsnittsföretag. De fyra storbankerna lämnar redan in återhämtningsplaner som granskas enligt föreslagna regler och därför undantas dessa företag från denna analys. Då återstår 227 företag av de inledningsvis 231 berörda företagen. Denna siffra lär vara i överkant eftersom många företag som omfattas kommer att inkluderas i koncernåterhämtningsplaner. Koncernåterhämtningsplaner bör bli betydligt mer omfattande och komplicerade än vanliga återhämtningsplaner. Eftersom de fyra storbankerna undantas från analysen och det förmodligen är färre företag än 227 som ska upprätta återhämtningsplaner antar Finansinspektionen att dessa effekter tar ut varandra. Därför görs ingen separat konsekvensanalys för koncernåterhämtningsplaner. Det antas även i analysen att tidsåtgången för att upprätta återhämtningsplaner enligt befintliga regler är låg.

Givet att 227 återhämtningsplaner ska upprättas är den första kostnaden att utbilda personal i de nya kraven. Oavsett om utbildningen sker via föreläsning eller egen inläsning utgör det en kostnad när personal avsätter tid för att läsa in sig på kraven. Eftersom det redan finns krav på återhämtningsplaner handlar kraven till stor del om att läsa in sig på relevanta nya EU-regler och riktlinjer. De relevanta EU-dokumenterna är ett 50-tal sidor om man räknar relevant regeltext. Till stor del är detta regeltext som tar mer tid att ta till sig än löptext. Om man antar att i genomsnitt fem personer per företag ska läsa in sig på materialet, att det tar i genomsnitt tar 5–10 timmar per person och att kostnaden per timme är 1 300 kronor blir den totala utbildningskostnaden för branschen 7 337 500–14 675 000 kronor²². Denna uppskattning är, till följd av svåra antaganden, naturligtvis mycket osäker men kan ändå ge en fingervisning om hur

²² 5 x 5 x 1300 x 227 x 1–2.

stora kostnader för inläring av nya regler det kan handla om för företagen. Även om detta är en initial engångskostnad måste nya medarbetare med tiden läsa in sig på reglerna, vilket skapar ytterligare kostnader. Dessutom finns det även gradskillnader mellan de förkunskaper som personal har om liknande regler.

Den totala kostnaden för att upprätta planer bedöms vara högre än kostnaderna för att på sikt utbilda personalen i reglerna. Det beror på att upprättandet av planer ska ske löpande medan utbildning och upprättandet av den första planen enligt de nya reglerna huvudsakligen sker det första året. Kostnaden för att upprätta planer bedöms i ännu högre grad än utbildning av personal skilja sig mellan företagen eftersom planerna ska anpassas efter företagets verksamhet, komplexitet, storlek med mera. Om man antar att en genomsnittlig plan tar 20–50 arbetstimmar²³ att upprätta eller uppdatera samt att planerna ska uppdateras åtminstone årligen, blir den årliga kostnaden för branschen, med en timkostnad på 1 300 kronor, 5 902 000–14 755 000 kronor²⁴. Även denna uppskattning bör ses med stor försiktighet, men den visar på att en årlig uppdatering kan kosta ungefär lika mycket som utbildning det första året. På så sätt kan kostnaden det första året enligt de nya kraven bli cirka dubbelt så stor som efterföljande år.

I konsekvensanalysen av den 18 december bedömde Finansinspektionen att den totala kostnaden uppgick till 7 337 500–14 675 000 kronor som engångskostnad och till 5 902 000–14 755 000 kronor på löpande årsbasis för branschen. Till följd av de kompletteringar som remitterades den 15 januari gör Finansinspektionen ett påslag på 5 procent, vilket likt den uppskattning som gjordes i december är föremål för mycket stor osäkerhet. Då blir den totala kostnaden sammanfattningsvis 7 704 400 – 15 408 800 kronor som engångskostnad och 6 197 100 – 15 492 800 kronor på årlig basis för branschen.

Svenska Bankföreningen och Näringslivets Regelnämnd oroas över den kostnad som kommer belasta de mindre företagen med anledning av att de behöver köpa in extern kompetens för att uppfylla föreskriften. Näringslivets Regelnämnd noterar att de ekonomiska konsekvenserna av behovet av extern rådgivning inte har tagits upp i promemorians konsekvensutredning.

Finansinspektionen har mycket grovt uppskattat kostnaderna som föreskrifterna kan medföra. Detta är svårt eftersom behovet av detaljgrad i planerna samt befintlig kompetens för att upprätta planer skiljer sig i så hög utsträckning mellan företagen. Finansinspektionen har uppskattat antalet timmar som krävs för att upprätta planer och har ingen anledning för närvarande att ändra den uppskattningen. För det fall företag känner att de måste ta extern hjälp för att upprätta återhämtningsplaner blir timkostnaden troligtvis högre för de företagen. Finansinspektionens uppskattning i konsekvensanalysen kan således antas

²³ Anledningen att denna siffra kan uppfattas som låg är att små företag inte förväntas upprätta omfattande planer samt att de fyra storbankerna är undantagna från analysen.

²⁴ $30 \times 227 \times 1300 \times 1-2,5$.

vara något i underkant till följd av antagandet att extern hjälp för att upprätta planer inte har varit med i uppskattningen.

3.3 Konsekvenser för samhället och konsumenten

För samhället kommer kredit- och värdepappersbolag med bättre återhämtningsplaner att vara mer förberedda för finansiell stress, vilket kommer att minska risken för fallissemang. För större företag får denna minskade risk även positiva konsekvenser för finansiell stabilitet. Detta kommer samhället till godo eftersom finansiella kriser och fallissemang historiskt har haft stora ekonomiska skadeverkningar på övriga samhället. För mindre företag är återhämtningsplaner också ett viktigt styrmedel för att minska risken för fallissemang vid svår stress. Även fallissemang för mindre företag kan orsaka stor ekonomisk skada för konsumenter, kunder och andra intressenter.

För konsumenter bör ökad förberedelse och motståndskraft för finansiell stress minska risken för att företagen fallerar, och att kunder därmed förlorar pengar, eller minska risken för störningar när man utför finansiella tjänster. Om återhämtningsplanerna innebär ökade kostnader för ett företag kan dessa kostnader till viss del överföras till konsumenter.

3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

De nya reglerna innebär sannolikt en ökad resursåtgång och högre arbetsbelastning för Finansinspektionen. Även om det har funnits krav på att företagen ska ha återhämtningsplaner sedan 2014 har Finansinspektionen inte granskat dem i den utsträckning detta förväntas ske i och med den nya lagstiftningen.

Bilaga

AVSNITT A

Uppgifter som ska ingå i återhämtningsplanerna

Återhämtningsplanen ska innehålla följande uppgifter:

1. En sammanfattning av huvudinslagen i planen och en sammanfattning av den totala återhämtningskapaciteten.
2. En sammanfattning av de väsentliga förändringarna för institutet sedan den senast inlämnade återhämtningsplanen.
3. En kommunikations- och informationsplan med redogörelse för hur företaget avser att hantera eventuellt negativa marknadsreaktioner.
4. Ett antal kapital- och likviditetsåtgärder som krävs för att upprätthålla eller återställa bärkraften i institutets finansiella ställning.
5. En uppskattning av tidsramen för att genomföra varje väsentlig del av planen.
6. En detaljerad beskrivning av alla väsentliga hinder för ett effektivt och snabbt verkställande av planen, vilket inbegriper beaktande av följderna för resten av koncernen, kunderna och motparterna.
7. Identifiering av kritiska funktioner.
8. En detaljerad beskrivning av förfarandena för att fastställa värdet på och möjligheten att avyttra institutets centrala affärsområden, verksamhet och tillgångar.
9. En detaljerad beskrivning av hur återhämtningsplaneringen införlivas i institutets bolagsstyrningsstruktur samt politiken och förfarandena för godkännandet av återhämtningsplanen och fastställande av vilka personer i organisationen som ska ansvara för att utarbeta och genomföra planen.
10. Arrangemang och åtgärder för att bevara eller återställa institutets kapitalbas.
11. Arrangemang och åtgärder för att säkerställa att institutet har tillräcklig tillgång till beredskapsfinansieringskällor, däribland potentiella likvida medel, bedömning av tillgängliga säkerheter och av möjligheterna att föra över likvida medel mellan koncernenheter och affärsområden för att garantera att institutet kan fortsätta att bedriva sin verksamhet och fullgöra sina åtaganden när de förfaller till betalning.
12. Arrangemang och åtgärder för att minska riskerna och skuldsättningen.
13. Arrangemang och åtgärder för skuldomläggning.
14. Arrangemang och åtgärder för omstrukturering av verksamheterna.
15. Arrangemang och åtgärder som krävs för kontinuerlig tillgång till finansiella marknadernas infrastruktur.
16. Arrangemang och åtgärder som är nödvändiga för att fortlöpande upprätthålla institutets operativa verksamhet, däribland infrastruktur och it-tjänster.
17. Förberedande åtgärder för att underlätta försäljning av tillgångar eller affärsområden med en lämplig tidsfrist för återställandet av institutets finansiella ställning.
18. Andra styråtgärder eller strategier för att återställa den finansiella ställningen och förutse de finansiella effekterna av dessa åtgärder och strategier.
19. Förberedande åtgärder som institutet vidtagit eller planerar vidta för att underlätta genomförandet av återhämtningsplanen, däribland åtgärder som är nödvändiga för att snabbt rekapitalisera institutet.
20. En ram med indikatorer som identifierar tidpunkterna för när planens olika åtgärder får vidtas.