

Datum 2019-01-25

FI Dnr 19-1738

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

FI:s syn på förutsättningar för verksamhet med bostadskrediter

Detta är en uppdaterad version av FI:s promemoria Förutsättningar för verksamhet med bostadskrediter (Dnr 18-12623) som publicerades den 5 juli 2018.

Sammanfattning

Den traditionella bankbaserade finansieringsmodellen för bolån i Sverige är i dag på väg att kompletteras av nya modeller där bolån överläts till bolånestrukturer, t.ex. alternativa investeringsfonder (AIF). Sådana strukturer kan etableras av banker såväl som av bolåneaktörer¹.

Finansinspektionen (FI) ser i grunden positivt på ökad konkurrens och nya sunda finansieringsmodeller för bolån. För låntagare kan det leda till högre kundnytta, t.ex. genom lägre räntor, fler valmöjligheter och bättre service. Nya modeller som innebär att risker sprids på fler aktörer än banker och som minskar refinansieringsriskerna bidrar också till en ökad motståndskraft i det finansiella systemet. För att dessa positiva effekter ska uppnås behöver dock nya bolånestrukturer ta hänsyn till låntagarnas långsiktiga behov och ha en stabil och uthållig finansiering så att de kan fungera även i ett stressat marknadsläge.

I denna promemoria utvecklar FI sin syn på några grundläggande förutsättningar för att nya bolånestrukturer inte ska ge upphov till ökade risker för enskilda låntagare eller det finansiella systemet.² FI kommer särskilt att beakta dessa förutsättningar vid tillståndsprövning och i tillsynen av aktörer på bolånemarknaden.

Promemorian riktar sig till nya bolåneaktörer, banker och professionella investerare i bolån. En första version av promemorian publicerades den 5 juli

¹ I denna promemoria syftar *nya bolåneaktörer* på aktörer som lämnar bolån utan att vara kreditinstitut. Termen *banker* används här som samlingsbegrepp för kreditinstitut som bedriver verksamhet enligt Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 575/2013 eller lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Termen *bolåneaktörer* omfattar därmed både banker och nya aktörer.

² FI:s syn på riskreducerande förutsättningar gäller även nya bolåneaktörer som behåller bolån på den egna balansräkningen.

2018.³ Denna version är reviderad och innehåller uppdateringar som förtydligar FI:s syn på riskreducerande förutsättningar, dels för samtliga bolåneaktörer, dels specifikt för banker.

Nedan sammanfattas förutsättningarna i punktform:

- Konsumentskyddsregler gäller oavsett vilken aktör som är kreditgivare.
- Den som investerar i bolån bör vara en professionell⁴ aktör som dels kan bedöma riskerna i placeringen, inklusive bolånens kreditrisk, dels kan göra långsiktiga åtaganden.
- Utgångspunkten är att finansieringen i en bolånestruktur ska ha en bunden löptid på minst tio år. Det får inte finnas villkor som gör att investerarna kan lösa in instrumenten innan det gått tio år.
 - Finansieringens förfalloprofil bör visa en god spridning över tid.
 - Aktörerna ska löpande bevaka och hantera likviditetsriskerna i strukturerna och bör överväga andra verktyg och arrangemang som begränsar refinansieringsrisker under svårare förhållanden.
- Om en bank etablerar en bolånestruktur utanför koncernstrukturen (nedan kallat banknära strukturer) som inte innebär full konsolidering behöver banken själv bedöma och hantera eventuella återflödesrisker, t.ex. inom ramen för bankens stresstester av kapital och likviditet.

En utgångspunkt är att bolån är stora och viktiga åtaganden för hushållen. En väl fungerande bolånemarknad kräver därför att aktörerna tar ett stort ansvar för att kundernas långsiktiga behov ska tillvaratas. Det gäller både för aktörer som lämnar bolån och dem som investerar i bolån.

Konsumentskyddsreglerna gäller för såväl banker som andra aktörer som lämnar eller förvärvar bolån. Den senare kategorin omfattas däremot inte av kapital- och likviditetskrav och det övriga regelverk som gäller för banker. Kravet på långsiktighet och robusthet måste därför uppfylla på annat sätt. FI bedömer att det behöver ske genom att refinansieringsriskerna begränsas genom att aktörerna uppfyller de förutsättningar som angivits ovan. Detta gäller oavsett om en bolånestruktur ägs av en ny bolåneaktör eller en bank.

När en bank vill etablera en bolånestruktur som ligger utanför bankens koncern behöver såväl banken som FI beakta tillkommande aspekter. En fråga är vilka företag som ska anses omfattas av regelkrav som gäller på gruppnivå, t.ex. kapitalkrav. En annan fråga gäller potentiella återflödesrisker för de bolån som banken lämnat till en låntagare och som sedan överförts till den nya bolånestrukturen. Återflödesrisken avser risken att banken i ett stressat läge tar

³ Se FI:s promemoria Förutsättningar för verksamhet med bostadskrediter, FI Dnr 18-12623, (<https://www.fi.se/contentassets/4dca3bc4031d45ba98441d1a511586b8/kort-promemoria-nya-bolaneaktorer-2018-07-04.pdf>).

⁴ I denna promemoria syftar *professionella investerare* på aktörer med tillstånd att verka på finansmarknaderna och som yrkesmässigt arbetar med investeringar.

tillbaka lån till den egna balansräkningen trots att det inte finns någon sådan skyldighet.

FI följer marknadens utveckling noga och kommer vid behov, t.ex. om marknaden får en betydande omfattning eller om riskerna ökar, att överväga åtgärder som begränsar riskerna för såväl låntagare som det finansiella systemet. Om utvecklingen skulle ge upphov till risker som inte fångas av gällande lagstiftning kan ny reglering krävas.

Inledning

Att bolånemarknaden fungerar på ett tillfredställande sätt är väsentligt för samhällsekonomin. För de flesta svenska hushåll utgör bostaden den viktigaste tillgången och bolån den enskilt största skulden. En förutsägbar och säker tillgång till krediter i form av bolån är därför en samhällsviktig funktion. En viktig fråga i detta avseende är hur bolåneverksamheten finansieras.

Finansinspektionens (FI) uppdrag som tillsynsmyndighet är att övervaka finansiella företag och verka för en långsiktig stabilitet och effektivitet samt ett gott konsumentskydd på de finansiella marknaderna. Bolånemarknaden är central för FI:s makrotillsynsuppdrag som är att verka för finansiell stabilitet och att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Risker relaterade till hur bolåneverksamhet bedrivs och finansieras berör därmed alla delar av FI:s uppdrag.

Den traditionella modellen i Sverige är att banker lämnar bolån och behåller dem på sina balansräkningar. Banker omfattas av reglering och tillsyn i syfte att säkerställa att de samhällsviktiga funktioner som de utför kan upprätthållas även i kriser, t.ex. genom krav på förlustbärande kapital, stabil finansiering och likviditetsbuffertar. Nu finns nya affärsmodeller som kompletterar denna rådande ordning.

Grundläggande konsumentskyddsregler som gäller för bolån

Företag som lämnar bolån måste ha tillstånd från FI enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter eller lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I dessa lagar finns ett antal regler som syftar till att skydda låntagarnas intressen. Därutöver finns det i konsumentkreditlagen regler till skydd för bolånetagarna som konsumenter (2010:1846), som gäller oavsett vilken aktör som lämnar eller håller bolån på sin balansräkning.

Företag som lämnar bolån ska driva sin verksamhet på ett sätt som är sunt. Det innebär bl.a. att ett företag ska handla hederligt, rättvist, transparent och professionellt och beakta låntagarens intressen och rättigheter. Verksamheten ska grunda sig på information om låntagarens förhållanden och särskilda krav och rimliga antaganden om de risker för låntagaren som kan komma att uppstå under kreditavtalets löptid. Företaget ska även upprätthålla en sådan nivå på kvaliteten i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas. Det

innebär bl.a. att rörelsen ska organiseras och drivas på ett sådant sätt att företagets struktur och ställning kan överblickas.

Ett grundläggande krav enligt konsumentkreditlagen är att kreditgivare ska iaktta god kreditgivningssed. Det innebär bl.a. att kreditgivaren måste ta till vara låntagarens intressen med tillbörlig omsorg och se till att den får de förklaringar och den information som behövs. Kraven gäller inte enbart den kreditgivare som initialt lämnar ett lån, utan även ett företag som tar över lånet. Det betyder att såväl den som lämnar lånet som den som senare tar över lånet måste ha en organisation för att tillvarata låntagarens intressen och hantera sådana frågor som kan uppstå under kreditens löptid. Det kan t.ex. handla om att företaget behöver informera och förklara för låntagaren hur krediten kan återbetalas i förtid eller hur dröjsmål med betalningar hanteras. Det är därför viktigt att samtliga inblandade företag har de resurser och den kunskap och erfarenhet som krävs för att tillvarata låntagarens intressen. Det ska också vara tydligt för låntagaren vem den ska kontakta om den har frågor och behöver information om sitt bolån.

Konsumentkreditlagen anger också att långivaren måste säkerställa att låntagaren har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka lånet enligt kreditavtalet. Det betyder bl.a. att löptiden på ett bolån måste vara så pass lång att den enskilda låntagaren har möjlighet att betala tillbaka lånet under lånets löptid, utan att behöva sälja bostaden eller låna upp pengarna hos en annan kreditgivare. För de flesta nya bolån innebär det en lång avtalsmässig löptid. Praxis i Sverige är 30–50 år. I praktiken löser många låntagare sina bolån i förtid, t.ex. när de köper en ny bostad. Men ett beslut att lösa lånet ska vara en rättighet för låntagaren, inte en skyldighet.

Räntebindningstiden är med få undantag kortare än löptiden på lånet. Av konsumentskyddsskäl är det därför viktigt att begränsa långivarens möjlighet att ensidigt höja räntan i samband med räntejusteringar. I annat fall kan låntagaren bli pressad att lösa lånet i förtid på grund av hotet om förhöjd räntekostnad.

Huvudregeln i konsumentkreditlagen är därför att långivaren endast får höja räntesatsen om det framgår av avtalet och höjningar kan motiveras av ökade upplåningskostnader för långivaren, eller andra kostnadsökningar som inte kunde förutses när låneavtalet ingicks. Vid en bostadskredit med en löptid på minst tio år kan dock kreditgivaren införa villkor i avtalet om att räntan ska sättas så att den motsvarar den ränta som långivaren tillämpar för nya krediter när räntejustering sker.

Nuvarande marknadsstruktur

Strukturen på den svenska bolånemarknaden har under många år varit relativt oförändrad genom att det huvudsakligen är banker som har lämnat bolån som de sedan behåller på sina balansräkningar. Bolånen finansieras till stor del genom utgivning av säkerställda obligationer, som normalt har en löptid på fem

år. Att bankernas finansiering (skulderna) har kortare löptid än lånen (tillgångarna) innebär att de ägnar sig åt s.k. löptidsomvandling.

Att banksystemet bedriver löptidsomvandling ger i normalfallet ett större utbud av krediter på marknaderna, vilket kan höja aktivitetsnivån i ekonomin och därmed skapa ett samhällsekonomiskt mervärde. Samtidigt innebär löptidsomvandlingen en sårbarhet genom att banker utsätter sig för refinansieringsrisker, dvs. de är beroende av att löpande förnya sina förfallande skulder och behålla sin inlåning.

För att öka motståndskraften i de samhällsviktiga funktioner som banker utför omfattas bankerna av en särskild reglering i form av exempelvis kapital- och likviditetskrav. Dessutom har bankerna ett visst offentligt skydd genom bl.a. statligt garanterade insättningar från hushåll och möjlighet till likviditetsstöd från centralbanker⁵. Om dessa regleringskrav och förebyggande åtgärder inte räcker till och en system viktig bank riskerar fallissemang, finns det resolutionsregler som säkerställer att banken eller åtminstone dess kritiska funktioner kan upprätthållas.

Marknadsbaserad bolånefinansiering kan skapa fördelar

Stabila och effektiva marknader förutsätter inte nödvändigtvis att just banker måste utföra de finansiella funktioner som är viktiga för att samhällsekonomin ska fungera, såsom att betala, spara och att lämna krediter. Även andra aktörer kan utföra dessa uppgifter.

Under det senaste året har nya bolåneaktörer trätt in på marknaden. Dessa aktörer finansierar inte bolån med inlåning, s.k. återbetalningspliktiga medel, från allmänheten och omfattas därför inte av t.ex. kapital- eller likviditetskrav. Detta innebär att de nya aktörerna slipper de kostnader som dessa krav medför när banker håller bolån på sina balansräkningar. Dessa aktörer omfattas inte heller av regler om resolution och betalar därmed ingen resolutionsavgift.

I samband med att de nya bolåneaktörerna har kommit in på den svenska marknaden har det uppkommit flera, delvis nya, affärsmodeller för att finansiera bolån. Gemensamt för dessa är en finansieringsmodell som bygger på överlåtelse av bolån till strukturer utanför bankernas balansräkningar.

Det finns flera anledningar till utvecklingen på bolånemarknaden. Förutom regelverkets påverkan är några viktiga drivkrafter sannolikt en hög efterfrågan på krediter från hushåll, det låga ränteläget som bankerna kompenserar sig för genom höga utlåningsmarginaler och god tillgång till riskvilligt kapital och finansiering. Det pågår även en standardisering av bolån som produkt, som i kombination med digitalisering och ett förändrat kundbeteende ger möjlighet att tillhandahålla bolån på nya sätt.

⁵ Även andra aktörer än banker som står under FI:s tillsyn skulle kunna bli föremål för likviditetsstöd från Riksbanken, beroende på situationens art.

Bolåneaktörer med alternativa finansieringsmodeller står fortfarande för en marginell del av den svenska marknaden, men intresset från såväl hushåll som företag, med avsikt att söka de tillstånd som behövs, förefaller vara stort.

En bolånemarknad där marknadsbaserad finansiering spelar en större roll kan innebära fördelar för enskilda låntagare. Ökad konkurrens kan gynna låntagarna, exempelvis genom högre tillgänglighet och förbättrade villkor.

En större andel marknadsfinansiering av bolån kan också stärka den finansiella stabiliteten. Kreditgivningen är i dag starkt beroende av ett fåtal systemviktiga banker. Om kredit- och finansieringsrisker fördelas på fler professionella och långsiktiga aktörer kan förmågan att bära förluster utökas, systemriskerna minska och därmed det finansiella systemets motståndskraft i kriser öka. Genom att i högre grad frikoppla bolånefinansieringen från de andra systemviktiga aktiviteterna i bankerna kan också spridningsriskerna i det finansiella systemet minska.

Potentiella risker med nya affärsmodeller

En bolånemarknad som i högre grad ligger utanför banksektorn kan dock också innebära ökade risker om de nya strukturerna inte utformas på rätt sätt. För såväl enskilda hushåll som samhället i stort är långsiktighet och förutsägbarhet på bolånemarknaden av stor vikt. Det innebär att det måste finnas tillgång till kredit även i händelse av finansiella störningar.

Som nämnts ovan hanteras de refinansieringsrisker för banker som uppstår på grund av löptidsomvandling med hjälp av särskild reglering och ett visst offentligt skydd. När andra företag än banker håller bolån finns inte motsvarande regler och verktyg. Frågan är därmed hur nya bolånestrukturer bör utformas för att gynna såväl konsumentintresset som den finansiella stabiliteten.

De nya bolånestrukturerna innebär nya former för att investera i bolån som sannolikt har högre kredit- och likviditetsrisk än säkerställda obligationer. Därmed kan efterfrågan hos investerare i högre utsträckning komma att påverkas negativt om riskaptiten på marknaden skulle sjunka. Bolåneaktörer som till stor del förlitar sig på de nya investeringsformerna som finansieringskälla kan alltså vara särskilt sårbara om finansiering som förfaller behöver förnyas i ett läge med allvarliga störningar på investeringsmarknaden för bolån. Denna refinansieringsrisk är större om finansieringen är kortfristig. Allt annat lika talar detta för att nya bolånestrukturer bör ha längre finansiering än bankerna.

Refinansieringsproblem i de nya bolånestrukturerna kan annars riskera att hota låntagarnas fortsatta tillgång till lån i ett stressat marknadsläge. Om strukturens finansieringskostnader ökar kan det leda till att dess låntagare får kraftigt försämrade räntevillkor. I en kris där det inte går att på rimliga villkor låna upp

de medel som behövs för att fortsatt finansiera de utestående bolånen, riskerar aktören att bli tvungen att säga upp lånen till återbetalning. Det kan leda till att enskilda låntagare drabbas om de, t.ex. på grund av en försämrad egen ekonomi eller allmän oro på marknaderna, inte kan få ett nytt bolån hos en annan aktör.

Problem på marknaderna för bostadsfinansiering kan på samma sätt betyda problem för samhällsekonomin som helhet om nya affärsmodeller för bolån blir en betydande andel av marknaden. Om flera aktörer säger upp sina bolåneavtal och slutar med nyutlåning, kan det leda till att tillgången på krediter begränsas. Om banker i det läget skulle ta över enskilda bolån eller hela bolåneportföljer från nya bolånestrukturer ökar bankernas kapitalbehov. I ett läge med störningar på de finansiella marknaderna är det inte självklart att bankerna har finansiell kapacitet att ta över krediter i den omfattning som krävs. Detta skulle i sin tur riskera att ytterligare strama åt kreditutbudet i ett redan svagt marknadsläge, och därmed kunna fördjupa en ekonomisk nedgång. Det skulle också kunna leda till att många nya låntagare inte får lån för att finansiera sina bostäder.

Möjligheten att upprätthålla en stabil och förutsägbar tillgång till bolån, som är en samhällsviktig funktion, skulle alltså kunna försvagas om nya affärsmodeller inte är robusta och hållbara även på sikt. Om omfattande kreditvolymerna finansieras via sådana affärsmodeller, kan refinansieringsproblem leda till att tillgången på krediter i vissa lägen blir mindre stabil i hela samhällsekonomin.

Riskreducerande åtgärder vid marknadsbaserad bolånefinansiering

Regler som i grunden syftar till att skapa motståndskraft och upprätthålla förtroendet för såväl enskilda företag som systemet i stort, medför ofta även ett starkare konsumentskydd. De kompletteras med särskilda regler som syftar till att säkerställa att enskilda låntagares intressen tillgodoses, exempelvis via den omsorgsplikt som vilar på kreditgivaren.

I ett system där bankerna står för kreditgivningen i form av bolån och behåller dem på den egna balansräkningen har det inte funnits behov av särskilda krav för att begränsa de refinansieringsrisker som är hänförliga till just bolån. Dessa risker täcks av de allmänna likviditetskrav som redan ställs på bankerna. På en marknad där bolån lämnas eller finansieras av aktörer som inte lyder under regelverk som begränsar refinansieringsrisker, behöver dock sårbarheten i affärsmodellerna hanteras särskilt.

Konsumentskyddsreglerna gör att bolån i normalfallet har långa avtalade löptider. Låntagaren har *möjlighet* att förtidslösa lånet innan det förfaller enligt avtalet, t.ex. för att byta bank eller byta bostad, men har samtidigt *rätt* att ha kvar lånet tills det förfaller. Det är därför viktigt att affärsmodellen är robust, så att låntagaren kan lita på att lånet kan finansieras under hela löptiden.

Den refinansieringsrisk som uppstår är i första hand kopplad till den faktiska löptiden på låntagarnas bolåneavtal. Den genomsnittliga faktiska löptiden för svenska bolån har de senaste åren legat på ungefär sju år. Att det är fråga om ett genomsnitt och avser en period med hög ekonomisk tillväxt samt en bostadsmarknad med stigande priser och hög omsättning innebär två viktiga saker. För det första att det finns låntagare som behåller sitt lån längre än så. För det andra att det är sannolikt att den genomsnittliga löptiden på bolån kan bli betydligt längre i perioder av nedgång på bostadsmarknaden. Omsättningen på bostadsmarknaden kan då minska, exempelvis till följd av allmän osäkerhet och lägre bostadspriser, vilket kan medföra att låntagare behåller sina bolån längre. Det ökar i så fall den genomsnittliga löptiden på bolånen.

Detta innebär att löptiden på finansieringen i en bolånestruktur bör spegla bolånens *förväntade* löptid och dessutom ta hänsyn till att löptiden kan behöva förlängas vid en nedgång i ekonomin och i bostadspriserna. För att begränsa det årliga refinansieringsbehovet i strukturen är det väsentligt med en stabil och långsiktig matchning mellan tillgångarna (bolån) och skulderna (utgivna investeringsinstrument).

Med utgångspunkt i detta anser FI att löptiden på finansiering för bolån i nya bolånestrukturer bör uppgå till minst tio år. Det krävs att de som investerar i bolån är professionella och agerar långsiktigt, liksom att de kan bedöma kreditriskerna i placeringen och är villiga att avstå från likviditet i bolåneinvesteringen.

Det finns professionella investerare som har långsiktiga åtaganden i sin verksamhet och som därmed har kapacitet att hålla långfristiga (och mindre likvida) tillgångar, inte minst försäkringsbolag och pensionsfonder. Bolåneaktörer kan genom att vända sig till sådana investerare anskaffa finansiering som speglar den förväntade löptiden på bolånen. Om de nya bolånestrukturerna framöver får större omfattning skulle det samtidigt kunna minska löptidsobalanserna i det finansiella systemet som helhet och därmed reducera vissa systemriskerna. Det positiva är alltså att finansieringslösningar med lång löptid *både* skyddar låntagarna *och* reducerar stabilitetsriskerna.

Det är vidare viktigt att nya bolåneaktörer dels har en löpande likviditetsriskhantering, dels har beredskap att vidta särskilda åtgärder i ett krisläge.

Nya bolåneaktörer kan i viss utsträckning förebygga risker bl.a. genom att jämnt sprida finansieringens förfall över tid och genomföra relevanta stresstester. Nya bolåneaktörer bör redan när de utformar bolånestrukturen säkerställa att likviditetsriskerna kan hanteras och att det finns en förmåga att klara att göra avtalade återbetalningar till investerarna. Regelbundna stresstester bör ta hänsyn till strukturens likviditetsprofil, investerarbeteende, kreditrisken i bolånen och marknaden för bolånetillgångarna, samt hur andra aktörer på marknaden kan tänkas agera i ett stressat marknadsläge.

I en utdragen kris kan aktörerna samtidigt behöva ha tillgång till alternativa finansieringsformer för bolånestrukturerna. En sådan beredskap kan uppnås på olika sätt, t.ex. genom en avtalad möjlighet att skjuta upp återbetalningar till investerare eller att utnyttja avtalad kreditfacilitet hos en bank. Som exempel bör alltså en förvaltare av en alternativ investeringsfond som investerar i bolån överväga om det finns skäl att införa villkor i fondbestämmelserna som tillåter förvaltaren att tillämpa verktyg och arrangemang för att hantera inlösen under svårare marknadsförhållanden.

Banknära strukturer

Det finns ett intresse att etablera nya bolånestrukturer hos flera banker. För banknära strukturer tillkommer vissa särskilda frågeställningar och riskbedömningar.

Konsolidering och kapitaltäckning

En viktig drivkraft bakom intresset hos banker att finansiera bolån via nya strukturer, i stället för att hålla dem på den egna balansräkningen, är möjligheten att slippa kapitalkrav.

I det näringsrättsliga regelverket för banker finns det krav som gäller för hela den grupp där banken ingår även om kraven inte gäller för ett enskilt företag inom gruppen. Ett exempel är kapitalkrav. För banker uppstår därför frågan om vilka företag som ska anses ingå i den s.k. konsoliderade situationen för bankens företagsgrupp, och som därmed också omfattas av kapitalkrav. Ansvar för att bedöma konsolideringens omfattning vilar normalt sett på den behöriga myndigheten i det land där gruppens moderföretag är hemmahörande.

I bilaga 1 redovisar FI sin bedömning att konsolidering ska ske när en moderbank direkt eller indirekt äger en enligt svensk lagstiftning associationsrättslig alternativ investeringsfond (AIF) som förvärvar lån från moderbanken. Det kan dock inte uteslutas att det finns banknära strukturer som inte kräver konsolidering.

Återflödesrisk

Skulle banken utforma en banknära struktur på ett sätt som inte innebär full konsolidering, och därmed inte omfattas av kapital- och likviditetskrav samt andra krav som ställs på banker, kan bolånestrukturen ändå ge upphov till risker som måste bedömas och vid behov motverkas.

Från bankens perspektiv kan det finnas incitament att i ett krisläge för bolånefonden frivilligt återta bolånen till den egna balansräkningen eller på annat sätt tillhandahålla stöd till fonden, trots att det inte finns några avtalade skyldigheter. Banker har vanligtvis ett intresse av varaktiga kundrelationer och har historiskt sett varit beredda att gå långt för att försöka förhindra

kreditförluster, liksom för att värna sitt rykte bland investerare på marknaden. Detta skedde bland annat under den senaste finanskrisen.

Det är i sig positivt att banker har möjlighet att stötta de banknära strukturerna – men detta gäller förutsatt att banken har kapacitet i form av kapital och likviditet att hantera de effekter som uppstår till följd av stödet. Bankens beslut att ge stöd kan annars försätta den i ett utsatt läge, särskilt om detta sker under redan stressade förhållanden för banken själv eller hela banksystemet.

Återflödet kan i förlängningen leda till att banken tvingas dra ner på annan utlåning. Om marknaden för nya bolånestrukturer skulle få mycket stor omfattning, och flera banker agerar på liknande sätt, kan detta få konsekvenser för kreditillgången i ekonomin som helhet.

Både utifrån ett mikro- och makroperspektiv är det därför av stor vikt att banker utformar sina strukturer i linje med de allmänna förutsättningar som omfattar samtliga bolåneaktörer. En viktig del i detta är att finansieringen ska ha en bunden löptid på minst tio år med en förfalloprofil som visar en god spridning. I fallet med banknära strukturer riskerar annars refinansieringsrisker i strukturen att omvandlas till s.k. återflödesrisker för banken. FI anser att banker själva redan från början bör bedöma och hantera eventuella återflödesrisker, t.ex. inom ramen för bankens stresstester av kapital och likviditet.

Om en bank sätter upp strukturer som inte uppfyller dessa förutsättningar kommer FI att behöva överväga att vidta åtgärder inom ramen för pelare 2, t.ex. i form av ett högre kapitalkrav, för att undvika att banken är underkapitaliserad vid eventuellt återflöde.

Slutsatser

FI anser att det i grunden är positivt med en utveckling av bolånemarknaden som bidrar till större kundnytta genom ökad konkurrens. Väl utformade nya finansieringsmodeller för bolån kan också leda till ökad finansiell stabilitet.

En väl fungerande bolånemarknad kräver ansvarsfulla aktörer som kan erbjuda sina kunder en stabil finansiering under lång tid. Regelverket syftar till att främja en bolånemarknad med ett högt konsumentskydd, kontrollerat risktagande och stabilitet i utbudet av krediter, även i tider av finansiell oro. Det är FI:s uppgift att tillse att den nya utvecklingen inte medför risker som kan få negativa effekter för enskilda låntagare eller bolånemarknaden i stort.

Följande grundläggande förutsättningar står i fokus vid FI:s tillståndsprovningar och tillsyn av alla aktörer som är verksamma på bolånemarknaden.

- Konsumentskyddsregler gäller oavsett vilken aktör som är kreditgivare.

- Den som investerar i bolån bör vara en professionell aktör som dels kan bedöma riskerna i placeringen, inklusive bolånens kreditrisk, dels kan göra långsiktiga åtaganden.
- Utgångspunkten är att finansieringen i en bolånestruktur ska ha en bunden löptid på minst tio år. Det får inte finnas villkor som gör att investerarna kan lösa in instrumenten innan det gått tio år.
 - Finansieringens förfalloprofil bör visa en god spridning över tid.
 - Aktörerna ska löpande bevaka och hantera likviditetsriskerna i strukturerna och bör överväga andra verktyg och arrangemang som begränsar refinansieringsrisker under svårare förhållanden.
- För banknära strukturer som inte kräver full konsolidering behöver banken själv bedöma och hantera eventuella återflödesrisker, t.ex. inom ramen för bankens stresstester av kapital och likviditet.

Vid utformning av nya bolånestrukturer bör aktörerna, utöver andra uppgifter enligt regelverken, till FI inkomma med en tydlig beskrivning av:

- hur omsorgsplikten värnas under bolånens hela löptid
- avtalad löptid på bolån
- information till låntagare vid överlåtelser av bolån
- uppföljning av kreditärenden efter överlåtelser
- strukturens livslängd och eventuell process för överlåtelse till ny struktur
- finansieringens utformning enligt de grundläggande förutsättningar som angivits ovan

Avslutande kommentarer

FI förutsätter att aktörer bedriver sin verksamhet på ett sätt som i tillräcklig utsträckning begränsar riskerna för såväl låntagare som det finansiella systemet. FI kommer att utvärdera att detta sker i tillräcklig utsträckning och avser att noga följa marknadens omfattning och risknivå.

I framtiden kan det uppstå nya frågeställningar som måste bedömas, och risker kan uppkomma som behöver motverkas. FI kommer att använda sig av de regleringsverktyg som krävs för att trygga en stabil bolånemarknad. Om marknaden skulle växa så att en mycket stor del av bolånestocken finansieras via nya strukturer utesluter FI inte att det kan uppstå ett behov av ytterligare riskreducerande åtgärder. Om utvecklingen skulle ge upphov till risker som inte fångas av gällande lagstiftning kan ny reglering krävas.

Slutligen behöver FI kunna utöva effektiv och riskbaserad tillsyn över alla aktörer på bolånemarknaden. När marknaden förändras kan nya fokusområden tillkomma för tillsynen. Som exempel kan nämnas behovet av att säkerställa att god kreditprövning och omsorgsplikten upprätthålls även vid överlåtelser av krediter när den ursprungliga kreditgivaren inte behåller någon egen risk. FI

följer noga bolånemarknaden och kommer vid behov att vidareutveckla och stärka sin tillsyn.

Bilaga

Inledning

I dialogen med marknadsaktörer har frågan uppkommit om FI:s bedömning av konsolideringsbehovet i en tänkt struktur där en moderbank direkt eller indirekt äger en enligt svensk lagstiftning associationsrättslig alternativ investeringsfond (AIF) som förvärvar bolån från moderbanken. Frågan rör alltså inte AIF:er generellt.

Det är tydligt i regelverket att kapitalförvaltningsbolag (t.ex. en förvaltare av alternativa investeringsfonder) ska ingå i konsolideringen. I den här bilagan beskriver FI sin tolkning av om regelverket föreskriver att även AIF:en ska konsolideras.

Tillämpliga regler om konsolidering

Vilka företag som ska ingå i konsolideringen anges i den s.k. tillsynsförordningen.⁶ Artikel 18 i tillsynsförordningen anger följande:

De institut som måste uppfylla kraven i avsnitt 1 på grundval av deras konsoliderade situation ska genomföra en fullständig konsolidering av alla institut och finansiella institut som är dotterföretag, eller i relevanta fall dotterföretag till samma finansiella moderholdingföretag eller blandade finansiella moderholdingföretag.

Lagen föreskriver alltså att en fullständig konsolidering ska ske av alla institut och finansiella institut som är dotterföretag. Det framstår därmed som att lagen ställer upp två rekvisit för att konsolidering ska ske, nämligen

1. att företaget är ett institut eller ett finansiellt institut, och
2. att företaget är ett dotterföretag.

Konsolidering kan ske genom olika metoder. Som utgångspunkt gäller för dotterföretag att de ska konsolideras med full konsolidering (dvs. samtliga tillgångar och skulder som finns på företagets balansräkning tas med i den konsoliderade situationen).

Det framgår av artiklarna 18.2–18.6 i tillsynsförordningen att konsolidering även kan krävas när det är fråga om ett joint venture-företag, ett intresseföretag eller om moderbanken har ett väsentligt inflytande över eller samma ledning som institutet eller det finansiella institutet. I de fall då ägandet uppgår till eller överstiger 20 procent av aktierna i institutet eller det finansiella institutet sker

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

enligt FI:s praxis konsolidering. Konsolidering kan då beroende på omständigheterna ske genom full konsolidering, klyvningsmetoden (proportionell konsolidering) eller genom kapitalandelsmetoden⁷. Därtill följer av artikel 18.8 att s.k. anknutna företag kan behöva konsolideras.

Vad som är ett dotterföretag är inte svårt att avgöra. En AIF som är majoritetsägd av en bank torde vara ett dotterföretag till banken. Avgörande för att bedöma om en sådan AIF ska konsolideras blir då frågan om den är ett institut eller finansiellt institut.

Vad är ett institut och ett finansiellt institut?

Det är tämligen klart att ett institut är ett kreditinstitut (dvs. en bank eller ett kreditmarknadsföretag) eller ett värdepappersföretag. Däremot är definitionen av ett finansiellt institut mer komplicerad. Tillsynsförordningen definierar ”finansiellt institut” enligt följande:

ett företag som inte är ett institut men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till direktiv 2013/36/EU, inbegripet ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag och ett betalningsinstitut i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden(1) samt ett kapitalförvaltningsbolag, men däremot inte försäkringsholdingföretag och försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet enligt definitionen i artikel 212.1 g i direktiv 2009/138/EG.

Definitionen räknar alltså uttryckligen upp ett antal företagstyper som är respektive inte är finansiella institut. Det kan noteras att det är tydligt att kapitalförvaltningsbolag, dvs. det bolag som förvaltar en AIF eller annan fond, ska konsolideras om det är ett dotterföretag till banken. Det anges också tydligt att t.ex. försäkringsholdingföretag inte är finansiella institut.

Det finns dock flera företagstyper som definieras i tillsynsförordningen men som inte uttryckligen nämns i definitionen av finansiellt institut. Det handlar t.ex. om försäkringsföretag, återförsäkringsföretag och företag för kollektiva investeringar eller fond (vilket inbegriper en alternativ investeringsfond, AIF, enligt direktiv 2011/61/EU om förvaltare av alternativa investeringsfonder).

Frågan om försäkringsföretag ska ingå i konsolideringen har den europeiska bankmyndigheten (EBA) besvarat i Frågor och svar på sin webbplats (s.k.

⁷ Kapitalandelsmetoden innebär förenklat att andelarna i intresseföretaget från början redovisas till anskaffningsvärde i koncernredovisningen, och tas med i den konsoliderade situationen enligt kapitaltäckningsregelverket, vilket sedan justeras för att avspegla ägarföretagets andel av intresseföretagets resultat.

Q&A).⁸ Av svaret framgår det att försäkringsföretag inte ska ingå i konsolideringen eftersom deras huvudsakliga verksamhet inte tas upp på listan med aktiviteter i bilaga 1 till direktiv 2013/36/EU (CRD4).

Det framstår mot den bakgrunden som att företag inte är undantagna från definitionen av ”finansiellt institut” specifikt med hänvisning till att de har en särskild definition i tillsynsförordningen eller att de omfattas av ett eget regelverk med egna kapitaltäckningsregler (Solvens). Det synes därmed som att frågan om en AIF är ett finansiellt institut beror på vilken huvudsaklig verksamhet som AIF:en ägnar sig åt. Denna tolkning verkar vinna stöd av att EBA i en annan Q&A angett att s.k. UCITS-fonder inte ska betraktas som s.k. enheter i den finansiella sektorn, förutsatt att de inte huvudsakligen bedriver någon av de aktiviteter som anges i punkterna 2-12 och 15 i bilaga 1 till CRD4.⁹ En enhet i den finansiella sektorn är nämligen t.ex. ett finansiellt institut.¹⁰

Av listan med aktiviteter i bilaga 1 till CRD 4 framgår t.ex. punkten ”utlåning, omfattande bl.a. konsumentkrediter, kreditavtal som rör fast egendom, factoring, med eller utan regress och finansiering av handelskrediter”. Det finns även andra punkter i listan som skulle kunna vara tillämpliga. Det framgår inte uttryckligen om det med ”utlåning” bara menas att ursprungligen lämna krediter eller om detta även omfattar förvärv av krediter.

FI:s bedömning är att det i detta sammanhang inte är någon avgörande skillnad mellan att ursprungligen lämna krediter eller att senare inträda som kreditgivare genom förvärv av fordringar. En AIF som har som huvudsaklig verksamhet att förvärva lån från moderbanken och förvalta dem ägnar sig därför åt utlåning och är därmed ett finansiellt institut.¹¹

Slutsats

Det kan framföras argument både för och emot att en AIF som är ett dotterföretag till banken ska ingå i konsolideringen ur ett tillsynsperspektiv. Sammantaget bedömer FI att det mot bakgrund av förordningstextens formulering i dagsläget inte finns utrymme att undanta en AIF som är ett dotterföretag till en bank och vars huvudsakliga verksamhet är att förvärva lån från banken från konsolideringen. Samma bedömning gäller i situationen då AIF:en är ett intresseföretag till banken.

Effekten av konsolidering blir dock inte densamma om den sker genom olika metoder. Som utgångspunkt gäller full konsolidering för dotterbolag medan kapitalandelsmetoden i normalfall tillämpas för intressebolag.

⁸ Q&A 2013_383.

⁹ Q&A 2015_2383.

¹⁰ Definitionen av ”enhet i den finansiella sektorn” i artikel 4.1.27 tillsynsförordningen.

¹¹ Eftersom FI:s bedömning är att en sådan AIF utgör ett finansiellt institut går myndigheten inte in närmare på frågan om den skulle kunna vara ett anknutet företag.

Frågan är föremål för diskussion inom EU. Det kan därför inte uteslutas att det i samband med en revidering av tillsynsförordningen, eller vid framtagandet av tekniska standarder om metoder för konsolidering, sker förändringar i konsolideringsreglerna eller att ytterligare information tillkommer.